

Université de Limoges  
Faculté de droit et des sciences économiques

Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de  
l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU)

# Vers un droit pour les établissements humains durables

Thèse présentée pour le doctorat en droit nouveau régime, et soutenue publiquement  
le 17 décembre 2007 par

**José Antônio TIETZMANN E SILVA**

**Jury :**

Directeur de la recherche :

**Monsieur Bernard DROBENKO**  
Maître de Conférences à l'Université de Limoges

Rapporteurs :

**Madame Jacqueline MORAND-DEVILLER**  
Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Monsieur Pierre-Paul DANNA**  
Maître de Conférences à l'Université de Nice Sophia-Antipolis

Suffragants :

**Monsieur Michel PRIEUR**  
Professeur émérite à l'Université de Limoges  
Directeur scientifique du CRIDEAU

**Monsieur Mahfoud GHEZALI**  
Professeur des Universités à l'Université du  
Littoral Côte d'Opale

**Monsieur Gérard MONEDIAIRE**  
Maître de Conférences à l'Université de Limoges  
Directeur du CRIDEAU

## **Résumé**

Ce travail de recherche vise à proposer un cadre juridique capable d'affirmer le concept d'établissement humain durable (cf. notion onusienne), en comparant les normes juridiques brésiliennes et françaises d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire.

## **Abstract**

This thesis proposes a new legal frame, able to establish the concept of sustainable human settlement (according to UN notion), comparing Brazilian and French urbanism, environment and land use law.

## **Resumo**

A presente pesquisa visa propor um quadro jurídico capaz de afirmar o conceito de assentamento humano sustentável (cf. noção onusiana), comparando as normas jurídicas brasileiras e francesas de urbanismo, de meio ambiente e de ordenamento territorial.

\* \* \*

## **Mots-clés**

Établissement humain – développement durable – environnement – urbanisme – aménagement du territoire – agenda 21 – agenda 21 local – politiques publiques – démocratie participative – droits de l'Homme – intégration – Mercosur – Union européenne – droit européen – droit brésilien – droit français

Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges  
CRIDEAU  
32, rue Turgot  
87000 Limoges

---

# Remerciements

---

A ma famille, plus spécialement à mes parents, pour l'appui et le support constants et sans qui je n'aurai jamais pu réaliser ce travail.

A Lucyana, pour sa patience et sa compagnie dans la recherche.

Au professeur Paulo Affonso LEME MACHADO, par le biais de qui je suis venu à Limoges.

Aux enseignants et membres du personnel du CRIDEAU et de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Limoges qui, au long de ces cinq années à Limoges, m'ont apporté bien plus que du support :

Bernard DROBENKO, Gérard MONEDIAIRE, Jean-Jacques GOUGUET, Jean-Marc LAVIEILLE, Jessica MAKOWIAK, Michel PRIEUR, Thierry TACHEIX

Carole LISSANDRE, Catherine GUMILA, François PELISSON, Henri BILLAUD, Nicole FAURE, Nicole PAULHIAC

A Denis PAGEAUX, pour son infatigable aide : il a relu et corrigé mes fautes de français.

Au Conseil Régional du Limousin, pour le financement de mes études doctorales.

A chacun des amis de Limoges, qu'ils soient limougeauds ou alsaciens, avocats, entrepreneurs ou doctorants, voisins ou compagnons des tables des marchés de pays...



Avec une pensée spéciale pour le professeur Alexandre KISS, qui nous a quitté récemment, je dédie ce travail à toutes les personnes qui contribuent à la protection de l'environnement.



---

# Sommaire

---

Introduction	1
<u>1<sup>ère</sup> partie. Les origines et les éléments du concept d'établissement humain durable</u>	15
Titre 1. Un concept aux origines non juridiques et hétérogènes	17
Chapitre 1. Des nouvelles pensées sur le contenant et le contenu de l'habitat humain	19
Chapitre 2. L'évolution des établissements humains durables dans les sphères onusiennes : les conférences <i>Habitat</i> et la Conférence de Rio (1992)	65
Titre 2. Les éléments qui composent un établissement humain durable	105
Chapitre 1. La normativité juridique : garantie et limitation de droits	107
Chapitre 2. Les éléments « transversaux » d'un établissement humain durable : politiques publiques, normes techniques et intégration	155
Conclusion de la première partie : la nécessité d'une définition juridique pour le concept d'établissement humain durable	195
<u>2<sup>ème</sup> partie. L'inadaptation du droit et des politiques publiques par rapport au concept d'établissement humain durable</u>	201
Titre 1. L'établissement humain durable est un objectif <i>par ricochet</i> de politiques publiques sectorielles, tant au plan intrinsèque que temporel	203
Chapitre 1. Une fracture intrinsèque, qui conduit à l'inadaptation des politiques publiques par rapport aux objectifs et éléments d'un établissement humain durable	205
Chapitre 2. Une fracture temporelle, entraînée par une inadaptation des moyens	247
Titre 2. Les systèmes juridiques contemporains sont inadéquats au concept d'établissement humain durable	287
Chapitre 1. Du point de vue matériel, des règles inadaptées et dépourvues du principe d'intégration	289
Chapitre 2. En termes de mise en œuvre : l'effectivité et l'efficacité normatives, sous les angles pratique et jurisprudentiel	333
Conclusion de la deuxième partie : l'affirmation juridique du concept	381

d'établissement humain durable est encore partielle

<u>3<sup>ème</sup> partie. L'hypothèse d'un droit des établissements humains durables : essai de prospective juridique</u>	383
Titre 1. Les sources, les acteurs et les temps du droit des établissements humains durables	385
Chapitre 1. Les sources juridiques et <i>para juridiques</i> , aux plans international et national	387
Chapitre 2. Les acteurs et les temps du droit des établissements humains durables : l'exigence d'une gouvernance adaptée	423
Titre 2. Instruments et effectivité du droit des établissements humains durables	457
Chapitre 1. Des instruments juridiques spécifiques pour l'affirmation d'établissements humains durables	459
Chapitre 2. L'effectivité du droit des établissements humains durables implique en tout temps son adaptation à leur réalité	501
Conclusion de la troisième partie	535
Conclusion générale	537
Bibliographie	545
Annexes	573
Table de matières	607



---

# Liste des acronymes et des abréviations utilisés

---

Les institutions, dispositions normatives, organismes brésiliens sont suivis de *Br*  
Les institutions, dispositions normatives, organismes français sont suivis de *Fr*

ACP	: Action civile publique, <i>Br</i>
ADI-MC	: Mesure d'urgence en action directe d'inconstitutionnalité, <i>Br</i>
AG-ONU	: Assemblée générale des Nations unies
AJDA	: Actualité juridique droit administratif, <i>Fr</i>
ApCiv	: Recours en appel, <i>Br</i>
APD	: Aide publique au développement
APop	: Action populaire, <i>Br</i>
APP	: Aire de préservation permanente, <i>Br</i>
BIT	: Bureau international de travail
BJDU	: Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme, <i>Fr</i>
CAA	: Cour administrative d'appel, <i>Fr</i>
CAD	: Comité d'aide au développement
CADH	: Cour africaine des droits de l'Homme
CADHDP	: Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples
c/c	: Combiné avec
CC	: Cour de cassation, <i>Fr</i>
CCH	: Code de la construction et de l'habitation, <i>Fr</i>
CDD	: Commission du développement durable du Conseil économique et social des Nations unies
CDE	: Conseil départemental de l'environnement, <i>Fr</i>
CDDf	: Commission du développement durable en France, <i>Fr</i>
CE	: Conseil d'Etat, <i>Fr</i>
CEDH	: Cour européenne des droits de l'Homme
CEDRE	: Centre d'étude du droit de l'environnement, Faculté St. Louis, Bruxelles
CEP	: Convention européenne du paysage (Florence, 2000)
CEPAL	: Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CEPE	: Commission économique des Nations unies pour l'Europe
CES	: Conseil économique et social
CEU	: Conseil européen des urbanistes
Cf.	: En conformité avec ce qui a été dit
CF/1958	: Constitution de 1958, <i>Fr</i>
CF/1988	: Constitution fédérale de 1988, <i>Br</i>
CGCT	: Code général des collectivités territoriales, <i>Fr</i>

CGI	: Code général des impôts, <i>Fr</i>
CGLU	: Cités et gouvernement locaux unis
Ch.	: (1) Chapitre
Ch.	: (2) Chambre spécialisée, dans une Cour de justice
Charte de l'environnement	: Loi constitutionnelle n° n° 2005-205, du 1 <sup>er</sup> mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, <i>JORF</i> n° 51, du 2 mars 2005, p. 3697, <i>Fr</i>
<i>CI</i>	: Courrier international, <i>Fr</i>
CIADH	: Cour interaméricaine des droits de l'Homme
CIAM	: Congrès internationaux d'architecture moderne
CIDD	: Comité interministériel du développement durable, <i>Fr</i>
CIJ	: Cour internationale de justice
cit.	: Cité, v. <i>op. cit.</i>
CJCE	: Cour de justice des communautés européennes
CNDD	: Conseil national du développement durable, <i>Fr</i>
CNDP	: Commission nationale du débat public, <i>Fr</i>
CNUEH	: Centre des Nations unies pour les établissements humains, v. <i>UNCHS</i>
CONAMA	: Conseil national de l'environnement, <i>Br</i>
ConvEDH	: Convention européenne des droits de l'Homme
ConvIADH	: Convention américaine des droits de l'Homme
CPDS	: Commission de politiques de développement durable et de l'Agenda 21 brésilien, <i>Br</i>
CPLRE	: Conseil des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
CPPM	: Convention de l'Unesco concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 16 novembre 1972)
CRE	: Comité régional de l'environnement, <i>Fr</i>
CSPCI	: Convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (Paris, 17 octobre 2003)
Des.	: <i>Desembargador</i> (juge) de seconde instance de juridiction, <i>Br</i>
DFM	: Dotation de fonctionnement minimale, <i>Fr</i>
dir.	: Ouvrage sous la direction de...
DL	: Décret-loi, <i>Br</i>
doc.	: Document
DOU	: Journal officiel de l'Union, <i>Br</i>
DPU	: Dotation de péréquation urbaine, <i>Fr</i>
DUDH	: Déclaration universelle des droits de l'Homme
DVEHNM	: Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire
EEA	: Agence européenne de l'environnement
EH	: Etablissement(s) humain(s)
EHD	: Etablissement(s) humain(s) durable(s)
EMAS	: <i>Eco Management and Audit Scheme</i>
EPCI	: Etablissement public de coopération intercommunale, <i>Fr</i>
et s.	: Et suivantes
FCDR	: Fonds de correction des déséquilibres régionaux, <i>Fr</i>

FDPTP	: Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, <i>Fr</i>
FEANTSA	: Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
FEM	: Fonds pour l'environnement mondial
FMCU	: Fédération mondiale des cités unies
FPE	: Fonds de participation des Etats, <i>Br</i>
FPM	: Fonds de participation des Municipalités, <i>Br</i>
FUNDEF	: Fonds de maintenance et de développement de l'enseignement fondamental et de la valorisation de l'enseignement, <i>Br</i>
HQE	: Haute qualité environnementale
HLM	: Habitation à loyer modéré, <i>Fr</i>
IBGE	: Institut brésilien de géographie et statistique, <i>Br</i>
ICLEI	: Conseil international pour les initiatives écologiques locales
ICMS	: Impôt sur la circulation de marchandises et de services, <i>Br</i>
IDH	: Indicateur du développement humain
IFEN	: Institut français pour l'environnement, <i>Fr</i>
INRP	: Institut national de la recherche pédagogique, <i>Fr</i>
INSEE	: Institut national de la statistique et des études économiques, <i>Fr</i>
IPI	: Impôt sur les produits industrialisés, <i>Br</i>
IPPC	: Prévention et contrôle intégrés de la pollution
IR	: Impôt sur le revenu
ISO	: <i>International Standards Organisation</i>
IULA	: Union internationale des autorités locales
j.	: Jugement
JEEPL	: Journal for European Environmental and Planning Law
JOCE	: Journal officiel des communautés européennes
JORF	: Journal officiel de la République française, <i>Fr</i>
JOUE	: Journal officiel de l'Union européenne
LACP	: Loi sur l'action civile publique, <i>Br</i>
LC	: Loi complémentaire, <i>Br</i>
LGOs	: Association et organismes des gouvernements locaux
LIA	: Loi sur l'improbité administrative, <i>Br</i>
LICC	: Loi d'introduction au Code civil, <i>Br</i>
LMS	: Loi sur l'ordonnance de sûreté, <i>Br</i>
LOA	: Loi d'orientation agricole, <i>Fr</i>
LOADDT	: Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, <i>Fr</i>
LRF	: Loi sur la responsabilité fiscale, <i>Br</i>
MEDD	: Ministère de l'écologie et du développement durable, <i>Fr</i>
Min.	: Ministre (juge) auprès des tribunaux suprême et supérieurs, <i>Br</i>
MOST	: <i>Management of social transformations</i> , programme de l'Unesco
MS	: Ordonnance de sûreté, <i>Br</i>
NCA	: Nouvelle charte d'Athènes

NCSDs	: Conseils nationaux pour le développement durable
NSS	: Nature Sciences Sociétés, <i>Fr</i>
NYMBY	: <i>Not in my backyard</i> (pas dans mon jardin)
OCDE	: Organisation pour la coopération et le développement économique
OEA	: Organisation des Etats américains
OMS	: Organisation mondiale de la santé
ONG	: Organisation non gouvernementale
ONU	: Organisation des nations unies
op. cit.	: <i>Opus citatum</i> , ouvrage cité, v. <i>cit.</i>
org.	: Ouvrage sous l'organisation de...
OSC	: Organisation de la société civile
p.	: Page
PADD	: Projet d'aménagement et de développement durable, <i>Fr</i>
PIDCP	: Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PL	: Projet de loi
PLU	: Plan local d'urbanisme, <i>Fr</i>
PNB/PIB	: Produit national/intérieur brut
PNOT	: Politique nationale d'aménagement du territoire, <i>Br</i>
PNR	: Parc naturel régional, <i>Fr</i>
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement, v. <i>UNDP</i>
PNUE	: Programme des Nations unies pour l'environnement
PNUEH	: Programme des Nations unies pour les établissements humains, v. <i>UN-HABITAT</i>
POS	: Plan d'occupation des sols, <i>Fr</i>
pp.	: Pages
PPP	: Partenariat public-privé
<i>Propter rem</i>	: Relatif au bien
PRTR	: Protocole à la convention d'Aarhus sur les registres des rejets et transferts de polluants (Kiev, 2003)
<i>RDI</i>	: Revue de droit immobilier, <i>Fr</i>
RE	: Recours extraordinaire, auprès du STF, <i>Br</i>
Req.	: Requête
REsp	: Recours spécial, auprès du STJ, <i>Br</i>
<i>REDE</i>	: Revue européenne de droit de l'environnement, <i>Fr</i>
<i>RFDA</i>	: Revue française de droit administratif, <i>Fr</i>
<i>RISS</i>	: Revue internationale des sciences sociales
<i>RJE</i>	: Revue juridique de l'environnement, <i>Fr</i>
SBDP	: Société brésilienne de droit public, <i>Br</i>
SCOT	: Schéma de cohérence territoriale, <i>Fr</i>
SDAU	: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, <i>Fr</i>
SDEC	: Schéma de développement de l'espace communautaire
SDF	: Sans domicile fixe
SFU	: Société française d'urbanisme, <i>Fr</i>
SIDA	: Syndrome d'immunodéficience acquise
SNDD	: Stratégie nationale du développement durable, <i>Fr</i>

SRADT	: Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, <i>Fr</i>
SRU	: Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, <i>Fr</i>
SSC	: Schéma de services collectifs, <i>Fr</i>
SSCC	: Schéma de services collectifs culturels, <i>Fr</i>
SSCENR	: Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, <i>Fr</i>
Statut de la ville	: Loi n° 10.257, du 10 juillet 2001, <i>DOU</i> du 11 juillet 2001, <i>Br</i>
STJ	: Supérieur tribunal de justice, <i>Br</i>
STF	: Suprême tribunal fédéral, <i>Br</i>
TA	: Tribunal administratif, <i>Fr</i>
TAC	: Terme d'ajustement de conduite dans l'action civile publique, <i>Br</i>
TGV	: Train à grande vitesse
TJGO	: Tribunal de justice de l'Etat de Goiás, <i>Br</i>
TJPR	: Tribunal de justice de l'Etat du Paraná, <i>Br</i>
TJRJ	: Tribunal de justice de l'Etat de Rio de Janeiro, <i>Br</i>
TJSC	: Tribunal de justice de l'Etat de Santa Catarina, <i>Br</i>
TJSP	: Tribunal de justice de l'Etat de São Paulo, <i>Br</i>
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée, <i>Fr</i>
UE	: Union européenne
UNCHS	: <i>United Nations Centre for Human Settlements</i> , v. <i>CNUEH</i>
UNDP	: <i>United Nations Development Programme</i> , v. <i>PNUD</i>
UNESCO	: Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UN-HABITAT	: Programme des Nations unies pour les établissements humains, v. <i>PNUEH</i>
V.	: Voir
ZAP	: Zone agricole protégée, <i>Fr</i>
ZHIS	: Zone d'habitat d'intérêt social, <i>Br</i>
ZPPAUP	: Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, <i>Fr</i>
ZTU	: Zone de transition urbaine, <i>Br</i>



---

# Introduction

---





# **Vers un droit pour les établissements humains durables**

## **Introduction**

Où habitez-vous ? Dans quelles conditions ? En ville ou à la campagne ? Dans une maison ou sur une roulotte ? Habitez-vous avec de la famille ou en isolement ? En tout cas, peu importe la façon dont se présente votre lieu de vie, il constitue un établissement humain. C'est ainsi qu'un village, un hameau, un campement de gens du voyage, un ermite en isolément... De la même façon qu'une ville ou une mégapole, ce sont des établissements humains, formés par des personnes qui se rassemblent, directement ou indirectement, autour d'un idéal commun : l'acquisition et la jouissance d'une certaine qualité de vie, déterminée par des différents éléments, dont la quête peut se noter tout au long de l'histoire humaine.

De fait, les établissements humains se sont formés, dans un premier temps, par le regroupement de personnes autour des chasseurs, les seuls à pouvoir assurer la sûreté alimentaire d'une communauté.

Dans un deuxième temps, la sûreté physique a complété la sûreté alimentaire, préoccupation qui s'est révélée, d'ailleurs, comme une

rhétorique dans l'histoire des établissements humains : les remparts, les tours de défense, les villes et les cités illustrent cet enjeu d'autrefois, mais qui se répète de nos jours : la population aisée se ghéttoïse dans des quartiers fermés, sous haute surveillance, pour s'assurer une qualité de vie, tout en échappant à la violence quotidienne des rues.

Dans un troisième temps, c'est la recherche du beau, de l'esthétique, qui guide les formes des villes. Honorer un dieu, apaiser la lutte entre les forces du bien et celles du mal, démontrer son pouvoir militaire, les gloires d'une conquête, la sagesse d'une population... Tous et chacun de ces éléments ont fait partie de l'architecture et de l'aménagement des établissements humains, à un moment ou à l'autre de leur histoire. Plus récemment nous passons au productivisme, au développement économique, à l'exploitation des ressources naturelles pour nourrir des villes industrielles, toujours plus affamées, toujours en croissance – humaine et urbaine – toujours responsables d'une empreinte écologique plus importante, phase qui s'inscrit dans le cadre, d'une part, d'une *mondialisation* dans l'échange des biens, des produits et des services et, d'autre part, dans la quête de la qualité environnementale, au sens large, mais aussi de l'harmonie sociale. L'*homo urbanus* du 21<sup>ème</sup> siècle veut ainsi, malgré tout, se réconcilier avec la Nature pour assurer la pérennité de sa race, dans les meilleures conditions possibles<sup>1</sup>.

En tout cas, l'Homme a toujours essayé de trouver les formes et les conditions idéales de son habitat, à bâtir ou déjà bâti, ce qui a généré des formes et des fonctions plus ou moins complexes, mais toujours adaptées, en quelque sorte, aux besoins de leurs bâtisseurs. En effet, la ville, comme tout établissement humain, *est au-delà de toute perspective géographique, sociologique ou historique parce qu'elle naît des besoins d'interaction*

---

<sup>1</sup> Les différentes déclarations concernant la protection de l'environnement au niveau international attestent cet état d'âme de l'être humain : même si les textes comme Stockholm, Vancouver, Rio, Istanbul ou Johannesburg affichent une préoccupation environnementale (au sens large) plutôt anthropocentrique, ils révèlent une prise de conscience humaine par rapport à l'environnement naturel qui l'entoure, ainsi qu'une volonté de remettre en cause le train de vie et les modes de production et d'échanges actuels, à la lumière du développement durable.

*entre des êtres, ce qui interdit toute définition statique et descriptive. S'agissant d'une communauté vivante, elle est d'une mobilité telle qu'elle échappe à toute permanence*<sup>2</sup>.

La complexité des groupements humains se trouve caractérisée dès lors dans leurs propres composants de base – les êtres humains – et dans les objectifs qu'ils poursuivent. Ce sont ces deux éléments, à l'aide d'autres facteurs, les responsables pour déterminer les formes de l'établissement humain qui doit, en tout cas, offrir à ses citoyens leur raison majeure pour y vivre, à savoir, la qualité de vie. Celle-ci s'est incessamment présentée comme un objectif ultime au sein de tout groupement humain, qu'il soit pérenne ou temporaire<sup>3</sup>.

La recherche de la perfection des fonctions et des formes des groupements humains peut être notée d'ailleurs dans des récits historiques, qui font le rapprochement entre le corps féminin<sup>4</sup> ou la voûte céleste<sup>5</sup> et les formes de l'établissement humain – formes qui évoquent l'accueil, la protection et le maintien de ses habitants. Ces indices sont des aspects qui révèlent le perfectionnisme, les aspirations de l'Homme par rapport au site où il veut s'établir.

---

<sup>2</sup> Cf. Yves-Henri BONELLO, *La ville*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », 2<sup>ème</sup> éd., 1998, 127 p., la citation est à la p. 3 de l'ouvrage.

<sup>3</sup> Elle a même été déterminante pour la sédentarisation humaine, processus qui est, au départ, liée « au temps nécessaire pour obtenir une récolte et en tirer bénéfice. Là où la plaine est cultivable, parce que l'eau arrive, les échanges de marchandises et d'informations sont facilités », Yves-Henri BONELLO, *La ville*, cit. p. 7.

<sup>4</sup> « Cette influence féminine se révèle dans les constructions villageoises : les huttes et leurs enclos protecteurs, dont beaucoup plus tard les psychanalystes devaient révéler le sens symbolique. Accueillir, protéger, nourrir, clôturer, ce sont là des fonctions féminines par excellence, qui se trouvent évoquées par les formes de l'architecture villageoise : la maison et le four, l'étable et la huche, les citernes, le grenier et le silo. Elles seront reprises dans les constructions citadines, - les fortifications, les lieux de rencontre et d'isolement, de l'atrium au monastère. La maison et le village, la ville elle-même parfois, représentent les blasons du corps féminin. Il ne s'agit pas là d'une aventureuse conjecture des psychanalystes, ainsi qu'en témoigne la symbolique égyptienne. Le même signe hiéroglyphique y signifie tantôt « maison » ou la « ville », tantôt « la mère », comme s'il représentait une même fonction nourricière, exercée tantôt sous une forme personnelle, tantôt au profit d'une collectivité. (...) », cf. Lewis MUMFORD, *La cité à travers l'histoire*, Paris : Seuil, 1964, 781 p., v. p. 20 de l'ouvrage.

<sup>5</sup> « Je prendrai mes dimensions, dit Méton, avec une règle droite, et je l'applique de manière à inscrire dans le cercle un carré. Au centre, il y aura une place publique, où aboutiront des rues droites, convergeant vers le centre même, et comme d'un astre, lui-même rond, partiront, en tous sens, des rayons droits », cf. *La cité à travers l'histoire*, op. cit., p. 223.

\* \* \*

La notion d'établissement humain, née dans le cadre de la Géographie humaine, apparaît étendue. Un établissement humain peut ainsi être considéré tant sous l'angle sociologique que sous l'angle systémique : il est le lieu où se déroulent les activités humaines et/ou l'organisation spatiale de ces lieux et de ces activités, mais aussi *l'ensemble des conditions de vie d'un groupement humain*<sup>6</sup>. L'ampleur de cette notion a été perçue par l'Organisation des Nations unies, qui l'a adoptée dans le cadre de ses institutions et de ses conférences « *Habitat* » : ses documents font référence à des villes, à des villages, à des aires métropolitaines, à des zones rurales et aux activités qui s'y déroulent...<sup>7</sup> Il est ainsi plus cohérent de parler, au niveau mondial, d'*établissements humains*, et pas simplement de *villes*, ce qui vaut également pour leur prise en compte aux niveaux régional et national, notamment quand il s'agit d'afficher les préoccupations vis-à-vis de leurs problèmes et d'en proposer des solutions.

En tout état de cause, l'objectif de la qualité de vie dans les établissements humains s'est présenté à une échelle mondiale dans les années soixante-dix, avec la conférence onusienne sur les établissements humains, réalisée à Vancouver en 1976<sup>8</sup>. Les discussions et les documents venus à la suite de cette conférence – elle-même l'un des résultats de la conférence de Stockholm<sup>9</sup> – ont relié, en définitive, les préoccupations environnementales à celles relatives aux établissements humains, et notamment au milieu urbain. Il importe de mentionner, par ailleurs, que la

---

<sup>6</sup> Cf. Christian BRODHAG *et al*, *Dictionnaire du développement durable*, Saint Denis la Plaine : AFNOR, 2004, 283 p., v. p. 92.

<sup>7</sup> V. dans ce sens les déclarations de Vancouver, d'Istanbul, l'Agenda *Habitat* et la Déclaration des villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire.

<sup>8</sup> *Conférence des Nations unies sur les établissements humains*, réalisée à Vancouver, au Canada, du 31 mai au 11 juin 1976.

<sup>9</sup> *Conférence des Nations unies sur l'environnement*, réalisée à Stockholm, en Suède, entre le 5 et le 16 juin 1972. Le plan d'action de la conférence onusienne de 1972 recommande la réalisation d'une conférence spécifique concernant les établissements humains.

conférence de Vancouver a conduit la pensée humaine « post-Stockholm » à adopter une vision élargie de l'environnement. Une vision qui affiche le milieu bâti de façon inter relationnelle par rapport au milieu naturel, conduisant, en quelque sorte, au mûrissement du texte de la déclaration de 1972 en ce qu'il concerne les établissements humains.

Cette préoccupation autour des établissements humains et de leurs rapports avec l'environnement naturel – gardant toutefois une vision anthropocentriste – a continué d'évoluer aux niveaux international et régional, en suivant d'une part l'évolution de la protection de l'environnement, au sens large, à ces mêmes niveaux. C'est ainsi qu'après Vancouver nous trouvons, entre autres, le *Livre vert sur l'environnement urbain* (1990), l'*Agenda 21*, la *Charte urbaine européenne*, l'*engagement de Curitiba* (1992), la *Charte d'Aalborg* (1994), la *Déclaration d'Istanbul*, l'*Agenda Habitat* et le *Plan d'action de Lisbonne* (1996), la *Nouvelle charte d'Athènes* et la *Déclaration de Sofia* (1998), la *Déclaration de Séville* (1999), l'*Appel de Hanovre* (2000), la *Déclaration des villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire* (2001), la *Nouvelle charte d'Athènes, révisée* (2003), *Aalborg+10* et la *Charte urbaine européenne révisée* (2004), la *Charte de Brasilia* (2006) et la *Charte de Leipzig* (2007).

Elle est le résultat, d'autre part, de l'augmentation des chiffres concernant la population et les problèmes relatifs aux établissements humains urbains. Elle révèle la dégradation de l'environnement dans son ensemble et de ses conséquences pour l'Homme. Des conséquences qui affectent négativement les conditions de vie et d'accueil que les établissements humains offrent à leurs habitants et usagers. Sylvie JOUBERT<sup>10</sup> parle même d'une disparition de l'image idyllique du milieu urbain, car *la représentation de la ville associe aujourd'hui une image d'inconfort, de nuisances et de mal être ainsi que celle de la*

---

<sup>10</sup> Sylvie JOUBERT, *Droit à la ville, droit de la ville*, thèse, Université Paris II, dirigée par M. Jacques MOREAU, soutenue le 4 septembre 1997.

*concentration des grands maux de notre temps : violence, exclusion, pauvreté, pollution, marginalisation, insécurité, stress, désarroi, solitude*<sup>11</sup>.

Notons que ce ne sont pas les villes les seuls établissements humains concernés, mais tout établissement humain qui subit, dans une mesure plus ou moins importante, les problèmes liés aux aspects économiques, sociaux et environnementaux de leur développement. Nous pourrions ici citer toute une liste de ces problèmes<sup>12</sup>, sans pour autant vouloir dresser un tableau noir de la vie de l'Homme sur Terre ; il s'agit simplement de souligner que, face à la situation actuelle, les défis à relever en matière de gestion et de développement des établissements humains sont complexes, exigeant des réponses précises et adéquates de la part des acteurs concernés, notamment sur le fondement d'instruments adaptés et efficaces.

Il convient de souligner, en outre, que tant la réalité des conditions actuelles de l'environnement que l'évolution des normes juridiques en matière d'établissements humains font que l'affirmation de leur développement durable soit aujourd'hui un élément indispensable pour répondre aux attentes de leurs habitants en matière de qualité de vie<sup>13</sup>. Notamment par le fait que cette réponse est indissociable de la reconnaissance du droit de chacun à l'environnement, affirmée aussi bien au niveau international comme l'un des droits de l'Homme<sup>14</sup>, qu'au niveau

---

<sup>11</sup> Sylvie JOUBERT, op. cit. p. 50.

<sup>12</sup> Le manque de moyens financiers ; le chômage ; les sans-abri et les squatters ; la misère et les inégalités évidentes entre riches et pauvres ; l'insécurité et la criminalité ; la dégradation du parc immobilier ; le manque de services et d'infrastructure ; la mauvaise utilisation des sols ; la mauvaise occupation des terres ; l'augmentation et le chaos de la circulation automobile ; le manque d'espaces verts ; les insuffisances en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement ; l'urbanisation anarchique ; la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles et/ou technologiques, parmi tant d'autres. V. dans ce sens les rapports d'UN-Habitat, *State of the World's Cities*.

<sup>13</sup> Cette évolution reste claire dans le cadre des différentes conférences, déclarations et documents d'action du système *Habitat*, ainsi que dans le texte d'Agenda 21 (1992). Nous pouvons également citer l'exemple de la Charte de l'environnement, qui a élevé le développement durable à la condition d'objectif de toute politique publique française (art. 6).

<sup>14</sup> L'exemple le plus intéressant de l'affirmation du droit de l'Homme à l'environnement réside dans la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, puisque ce texte affirme le droit de l'Homme à

national, à titre de droit fondamental, dans les textes constitutionnels de plusieurs Etats<sup>15</sup>.

C'est ainsi que, à la lumière de la notion de développement durable, la qualité de l'environnement au sens large détermine la qualité de vie au sein de l'établissement humain.

\* \* \*

La recherche vise à vérifier si le droit, ici celui relatif aux conditions d'occupations du sol et de l'espace, est en mesure d'intégrer, à la fois d'un point de vue théorique et pratique, l'affirmation et la mise en oeuvre du concept d'établissement humain durable. Il s'agit notamment de déterminer si ce concept, que nous proposons, peut constituer un élément novateur et structurant des politiques et du droit en matière d'établissements humains. Elle vise aussi à déterminer le rôle de ces normes juridiques par rapport à l'affirmation de ce concept, mais aussi vis-à-vis des politiques publiques qui le concernent ; de plus, la recherche doit permettre de vérifier l'efficacité, des unes et des autres, par rapport à l'affirmation du concept d'établissement humain durable.

Cette problématique sera développée sur la base d'une recherche comparée entre les droits brésilien et français, comprenant également les cadres juridiques régionaux en Amérique du Sud et en Europe, ainsi que les droits communautaire et du Mercosur. La démarche engagée a permis de dégager des propositions pour un cadre juridique adapté aux établissements humains durables, aux niveaux international, régional et interne, capable de conforter des politiques publiques en la matière.

---

l'environnement tout en prévoyant les instruments – information, participation, accès à la justice – pour sa mise en oeuvre.

<sup>15</sup> Dont le Brésil (art. 225, CF/1988 : « Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie ; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité ») et la France (art. 1<sup>er</sup>, Charte de l'environnement : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »).

La conduite de la recherche a conduit à explorer, en une comparaison entre les politiques publiques menées dans un pays, comme dans l'autre, les divers éléments qui fondent et déterminent le développement durable des établissements humains. Confrontés à l'impossibilité d'une approche relative à l'ensemble des politiques publiques et des normes juridiques qui peuvent intéresser le sujet, nous avons choisi de centrer la recherche sur les éléments majeurs qui déterminent les politiques et les normes, en l'occurrence l'aménagement du territoire, l'environnement et l'urbanisme. La thèse est développée partir de ces politiques publiques et du cadre juridique de chacun de ces Etats, sans négliger les normes supranationales relatives le sujet et qui en déterminent la portée.

Quant aux normes juridiques brésiliennes et françaises, il convient de noter – à l'exception du droit de l'aménagement du territoire – qu'elles s'inscrivent dans un contexte évolutif similaire, même si le droit de l'urbanisme brésilien est encore marquée par son caractère tout à fait récent, et pour l'essentiel encore en partie peu effectif. En effet, même si le Statut de la ville, loi de référence en matière de droit de l'urbanisme au Brésil, date de 2001, très peu de municipalités brésiliennes ont respecté le délai de cinq ans pour la mise en place d'un plan directeur qui respecte les orientations générales de la politique de la ville, prévues par ce Statut<sup>16</sup>. On pourra noter par ailleurs qu'une certaine inefficacité constitue un élément récurrent dans la mise en œuvre des normes juridiques en matière d'établissements humains durables, que l'on prenne en compte le cadre juridique brésilien ou français.

Ceci est essentiel du, d'une part à une certaine inadaptation des ces normes à l'affirmation du concept et, d'autre part, à d'autres éléments,

---

<sup>16</sup> Selon l'IBGE, « environ 1 372 municipalités, soit 24,7% du total, utilisent les instruments prévus par le Statut de la ville. Dans cet univers, 805 municipalités ont un plan directeur, ce qui correspond à environ 58,7% du total ou 14,5% de toutes les municipalités brésiliennes », in IBGE, *Pesquisas de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública*, Rio de Janeiro : IBGE, 2005, 238 p. La citation se trouve à la p. 44.



comme le manque de moyens, de volonté politique ou d'engagement effectif des acteurs. Il convient de rappeler, par ailleurs, qu'un instrument de grande portée pour l'affirmation du concept d'établissement humain durable, comme l'Agenda 21 local, est souvent mis en œuvre au titre d'une médiatisation d'une gestion municipale et/ou de l'attractivité économique de la municipalité elle-même, et non de son développement durable.

En tout état de cause, nous démontrons que le concept, comme le droit des établissements humains durables, est viable et indispensable pour l'affirmation de ces derniers. Ce droit s'affirme aux niveaux international, régional, national et local, avec des instruments adaptés, dont la mise en œuvre compte est déterminée par un suivi et un contrôle renforcés, tant en ce qui concerne leur effectivité qu'en ce qui concerne leur efficacité.

\* \* \*

Afin de répondre aux exigences du sujet lui-même et des problématiques qu'il induit, la recherche se développe en trois parties.

La *première partie* présente les origines et les éléments du concept, tant sous l'angle de l'urbanisme, avec *Ekistics*, la science des établissements humains et la Charte d'Athènes, que sous l'angle de la sociologie urbaine, par le biais des travaux des sociologues de l'Ecole de Chicago. L'appréhension de la notion d'établissement humain, puis du concept d'établissement humain durable, par le droit figure également dans cette première partie, en référence aux développements des institutions onusiennes, notamment les apports des Conférences « *Habitat* », mais aussi de l'Agenda 21 qui dès 1992 lors de son adoption Rio a posé les fondements de l'objectif du développement durable.

La *deuxième partie* est consacrée à vérifier comment le concept d'établissement humain durable apparaît dans les politiques publiques puis dans le droit tant au Brésil qu'en France. De ce point de vue la recherche conduira à constater l'inadéquation de l'un et de l'autre vis-à-vis des éléments du concept. Les développements permettent une approche différenciée, mettant en exergue les différents éléments qui contribuent, directement ou indirectement, à la gestion des établissements humains.

L'affirmation et la mise en œuvre de politiques publiques et de règles adaptées l'objectif précédemment énoncé permet de proposer dans la *troisième partie*, d'engager une démarche prospective, avec l'émergence d'un droit des établissements humains durables. Si ce cadre juridique permet de synthétiser des normes existantes, il contribue pour l'essentiel, d'en proposer de nouvelles, spécifiques, dans un souci d'efficacité. Cette dernière exigence repose sur l'évaluation constante de son application, elle constitue de ce fait l'une des caractéristiques de sa mise en œuvre.

\* \* \*

Au-delà des affirmations théoriques, la recherche repose sur l'exigence d'un caractère opérationnel des propositions énoncées. Il s'agit en effet de présenter des éléments capables de répondre à la problématique suscitée par l'état actuel des établissements humains dans le monde. Il s'agit aussi de situer ces perspectives au regard des enjeux majeurs évoqués et, notamment, la capacité à inspirer et à déterminer l'action des acteurs de la gestion et du développement des établissements humains.

Enfin, il s'agit aussi de déterminer un cadre d'intervention propre à générer une prise de conscience et à déterminer l'action à la fois au plan

global et local. De ce fait, il s'agit d'inciter, tous et chacun, à l'engagement par rapport à la gestion de nos établissements humains, à changer de comportement vis-à-vis de nos modes de vie. L'objectif est bien de dresser la perspective de réalisation de droits fondamentaux au bénéfice des générations futures à qui nous devons transmettre le patrimoine environnemental d'aujourd'hui.

*Goiânia, octobre 2007.*



---

# 1<sup>ère</sup> partie. Les origines et les éléments du concept d'établissement humain durable

---

La première partie de ce travail vise à présenter, de façon approfondie, le concept adopté, à savoir, celui d'*établissement humain durable*.

C'est ainsi que nous traiterons, dans un premier temps, les origines non juridiques du concept d'établissement humain durable, puisque son origine s'éloigne des textes normatifs majeurs, qu'ils se trouvent dans l'ordre international ou interne. Dans un second temps, nous analyserons les composantes du concept, une tâche qui nous sera utile, d'une part, pour comprendre son adéquation à la présente recherche et, d'autre part, pour mieux envisager les critiques et les propositions décrites dans les pages suivantes.



## **Titre 1. Un concept aux origines non juridiques et hétérogènes**

Les origines du concept d'établissement humain durable ne se relient pas, dans un premier temps, au contexte juridique. A cet égard, le concept apparaît sous la plume de certains urbanistes, qui veulent surtout pouvoir étendre leurs propositions de ville idéale à tout groupement humain sur Terre. Pour cela, l'utilisation du concept mentionné par Vidal DE LA BLACHE, dans ses *Principes de géographie humaine* (1922)<sup>17</sup> est très appropriée car, en se présentant sous l'optique de la géographie, il considère l'existence d'une grande variété d'établissements humains. C'est ainsi qu'il présente, dans une classification qui lui est propre pour les établissements humains, les *sites*, l'*habitat aggloméré* (composé par les fermes et les villages), l'*habitat dispersé*, ainsi que les établissements humains des régions subtropicales et subarctiques<sup>18</sup>. Or, nous parlons de conceptions datant des années 1920 ; ainsi, il convient de vérifier que le but du concept d'établissement humain chez Vidal DE LA BLACHE n'est autre que de réunir, dans un même ensemble, tout groupement humain. L'intégration du concept de durabilité telle que nous la connaissons actuellement n'était pas envisagée alors. La géographie humaine ne faisait allusion qu'aux établissements humains, mais pas encore aux établissements humains durables. En tout cas, terme adopté des décennies plus tard, par ceux qui nous pouvons nommer *les nouveaux utilisateurs du concept d'établissement humain*, à savoir, les architectes, les urbanistes, les documents internationaux.

C'est ainsi que la première section traite des sources non juridiques du concept d'établissement humain durable<sup>19</sup>. La seconde section, à son tour, dessine

---

<sup>17</sup> Cf. Vidal DE LA BLACHE, *Principes de géographie humaine*, publié d'après les manuscrits de l'auteur, par Emmanuel DE MARTONNE, Paris : Armand Colin, 1955, 327 p. V. spécialement le Chapitre V (pp. 169-197) de l'ouvrage, consacré à l'étude des établissements humains.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 169 et s.

<sup>19</sup> Ces sources se trouvent, d'une part, dans des documents à caractère global, qui révèlent leur importance pour la garantie de la qualité de vie des habitants des établissements humains. D'autre part, nous devons remarquer l'importance de certaines disciplines pour la construction du concept, comme il est le cas de l'architecture, de l'urbanisme, de la sociologie urbaine ou d'*Ekistics*, la science des établissements humains, cf. *infra*.

l'évolution du concept d'établissement humain durable au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU), le point de départ pour sa juridicisation<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En effet, les conférences Habitat (1976, 1996, 2001) ont joué un rôle fondamental pour l'affirmation du concept au niveau international et, par conséquent, pour sa juridicisation, par le biais de documents qui, au départ, ne sont pas juridiquement contraignants. Les déclarations de Vancouver et d'Istanbul, la Déclaration des villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire, ainsi qu'Agenda 21, sont des exemples clairs, vu qu'il s'agit de documents non contraignants, mais qui disposent d'une force centripète considérable par rapport aux législations internes concernant les établissements humains.



## **Chapitre 1. Des nouvelles pensées sur le contenant et le contenu de l'habitat humain**

Le présent chapitre traite de deux points de vue sur les établissements humains, ainsi que leurs contributions pour la construction du concept d'établissement humain durable. Ceci sera démontré, premièrement, à partir de deux visions d'une même matière, l'urbanisme, et sur un même sujet, les établissements humains.

Dans ce sens, sont présentés, dans l'urbanisme, deux points de repère qui ont contribué à la construction de la conception actuelle d'établissements humains durables. Le premier de ces points de repère se présente avec la Charte d'Athènes<sup>21</sup> et sa réédition, la Nouvelle Charte d'Athènes, élaborée par le Conseil européen des urbanistes (CEU), datant de 2003. Quant au deuxième point, il concerne l'entreprise scientifique d'un urbaniste grec, Constantinos A. DOXIADIS : il a idéalisé, dans les années 1960, une science pour étudier les établissements humains, nommée Ekistics, qui intègre plusieurs des préoccupations actuelles par rapport à leur durabilité<sup>22</sup>.

Deuxièmement, c'est la sociologie urbaine qui prend la relève, en démontrant que certains des principes actuels de gestion des établissements humains vers leur durabilité sont originaires d'apports sociologiques. A cet égard, le rôle de l'écologie urbaine, ainsi que celui de son *évolution* vers le développement durable, seront étudiées de plus près.

### **Section 1. L'urbanisme en tant que regard techniciste**

Si la déclaration de La Sarraz<sup>23</sup> affirme que l'urbanisme est l'aménagement des lieux et des locaux divers qui doivent abriter le développement de la vie matérielle, sentimentale et spirituelle dans toutes ses manifestations, individuelles ou

---

<sup>21</sup> « ... un essai anonyme publié à la fin de l'année 1941, à Paris, précédé d'un discours liminaire de Jean GIRAUDOUX, puis réédité en 1957, signé cette fois par son auteur, l'architecte LE CORBUSIER », cf. revue *Urbanisme*, numéro spécial « Urbanisme : Une chronique du siècle », p. 56.

<sup>22</sup> Au sens du développement durable. Il nous appartient ici de remarquer que l'œuvre, comme la science, de DOXIADIS sont les responsables d'une affirmation saillante du concept d'établissement humain.

<sup>23</sup> Document qui marque la fondation des Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM), en 1928.

collectives, la Charte d'Athènes le relie plutôt à ses fonctions, très proches de celles que LE CORBUSIER a démontré être les fonctions de la ville : habiter, travailler, se recréer, circuler. C'est ainsi que le texte de la Charte révèle à quel point l'urbanisme d'autrefois déposait une confiance excessive sur la technique<sup>24</sup>.

C'est ayant par base cette technique ainsi que le besoin d'innover, que LE CORBUSIER ou DOXIADIS ont renforcé le concept d'établissement humain. En plus de contribuer à sa consécration, ils ont introduit des éléments qui font allusion au développement durable dans ces établissements. Tout cela par leurs convictions, si bien exprimées dans la Charte d'Athènes et dans les éléments d'Ekistics, que les deux points seront examinés par la suite.

### ***Paragraphe premier. La Charte d'Athènes, un paradigme pour les établissements humains durables aux apports mitigés***

La Charte d'Athènes est un document qui trouve son origine dans le 4<sup>ème</sup> des CIAM<sup>25</sup>. Cet événement, dont le thème était *la ville fonctionnelle*, est venu avec le but de confirmer les principes de l'urbanisme fonctionnel. Elle est le reflet du processus de préparation de l'événement de 1933, quand les architectes et urbanistes qui ont pris part à cette rencontre ont conclu que *la ville ne répond plus à sa fonction qui est d'abriter les Hommes et de les abriter bien*<sup>26</sup>. Ainsi, le 4<sup>ème</sup> CIAM comme la Charte, se proposaient de trouver des solutions, ce qui a été fait en suivant les différentes fonctions urbaines – habiter, travailler, se recréer, circuler – sans oublier de consacrer un point à la protection des propres fondements des villes, à savoir, leurs patrimoines historiques.

La Charte a réussi à rester d'actualité pendant plusieurs décennies, ses préceptes sont encore évoqués de nos jours, quand nous parlons de l'aménagement ou de la gestion urbaine. Toutefois, ces apports demeurent, quelque part, assez partiels et méritent une révision, en vue de leur adaptation à la réalité des villes du 21<sup>ème</sup> siècle.

---

<sup>24</sup> En effet, l'architecte possède la parfaite connaissance de l'Homme, qui a abandonné les graphismes illusoires et, par la juste adaptation des moyens aux fins proposées, créera un ordre portant en soi sa propre poésie, cf. *Charte d'Athènes*, cit. pp. 109-110.

<sup>25</sup> Réalisé en 1933, sur le bateau Patris II, qui est parti de Marseille en direction à Le Pirée, un port d'Athènes.

<sup>26</sup> *Charte d'Athènes*, cit. p. 95.

C'est pourquoi nous présentons, dans un premier temps, les défaillances de la Charte par rapport aux attentes d'une vision actuelle de l'urbanisme et de ses règles. Et, dans un deuxième temps, nous reprenons la Charte de 1933, dans un cadre revu, avec l'analyse de la nouvelle Charte d'Athènes.

## ***A. Un refus du développement chaotique des villes, pourtant sans avoir une vision d'ensemble des problèmes des établissements humains***

Tout d'abord il convient de souligner qu'il ne nous incombe pas de dresser ici une critique vide à la Charte d'Athènes. En effet, *il ne faut pas critiquer la « Charte » en y cherchant ce qu'elle ne devait, ni ne pouvait contenir. Ce document concis voulait attirer l'attention sur les conséquences économiques et sociales néfastes du développement chaotique des villes. Il mettait l'accent sur les problèmes fonctionnels ; comme le prouvèrent les années qui suivirent, l'urbanisme académique n'était nullement enterré<sup>27</sup>*. C'est ainsi que nous proposons, certes, une analyse critique de ce document, tout en respectant les aspects qui ont régi son élaboration.

La Charte sera, en tout cas, interprétée à la lumière de son utilisation contemporaine dans l'aménagement urbain, notamment en ce qui concerne sa contribution à la notion d'établissement humain durable, à la fois sous les aspects strictement liés aux faits urbains et sous ceux qui se relient aux normes juridiques qui ont trait aux établissements humains.

### ***1. La Charte de LE CORBUSIER et les problèmes urbains***

La contribution du document de 1933, comme de la Charte de LE CORBUSIER, à solutionner les problèmes urbains s'est fait à partir de l'élaboration d'un programme rationnel d'aménagement urbain, au nom du fonctionnalisme, permettant de remplir le mieux possible leurs quatre fonctions essentielles : *habiter, travailler,*

---

<sup>27</sup> *Idem*, p. 186.

*se recréer et circuler*<sup>28</sup>. Ainsi, les fonctions de la ville sont les lignes maîtresses des propositions de la Charte. Elles seront mises en œuvre, de façon nette, à partir de la planification, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la ville.

Dans ce sens, il y a lieu de souligner, d'une part, que la planification urbaine doit être faite de façon intégrée vis-à-vis du territoire où s'insère la ville ; ceci est une condition indispensable pour prévenir et/ou contourner les problèmes urbains. En effet, la Charte affirme que l'aménagement territorial doit se faire de façon intégrée, tout en s'attachant aux frontières naturelles du terrain qui abrite la ville. Les frontières administratives n'ont pas d'importance pour LE CORBUSIER, qui les trouve *paralysantes*<sup>29</sup>. Les *aspects géographiques régionaux* doivent ainsi être prioritairement considérés par l'aménagement urbain<sup>30</sup>, démontrant que la Charte traite, donc, de la notion d'*établissements humains*, et non seulement de *villes*. En effet, la considération des zones rurales par l'aménagement urbain confirme l'adoption d'une des notions d'établissement humain, qui est celle du programme *Habitat* des Nations unies. De fait, ce qu'envisage la Charte est de considérer l'intégralité du territoire d'une ville – en tant que Municipalité – dans l'aménagement de son territoire *urbain*. C'est ainsi que mitiger les impacts de la zone urbaine sur la zone rurale ou aménager cette dernière de façon à empêcher les flux migratoires vers le milieu urbain, sont des conditions essentielles pour un aménagement territorial de qualité, qui arrive à son but majeur, à savoir : assurer la qualité de vie à *tous*<sup>31</sup>.

Notons, d'autre part, que la Charte suggère le besoin d'un zonage à l'intérieur des établissements humains : il est mis en évidence comme une solution capable de mettre *de l'ordre dans le territoire urbain*<sup>32</sup>. Mais pour cela il faut qu'il prenne en compte les *fonctions clefs* : *habiter, travailler, se recréer*<sup>33</sup>, car *la circulation, cette quatrième fonction, ne doit avoir qu'un but : mettre les trois autres utilement en communication*<sup>34</sup>. Le zonage prévu par la Charte se concrétise par une planification fonctionnelle ; ceci est un élément de base pour la réussite de l'urbanisme, qui doit

---

<sup>28</sup> *Idem*, p. 183.

<sup>29</sup> *Charte d'Athènes*, cit. p. 19.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 20. De ce fait, l'aménagement urbain doit comprendre également les zones non urbaines.

<sup>31</sup> La mention faite par la Charte au mépris des circonscriptions administratives, au bénéfice des conditions géographiques du terrain au moment de l'aménagement urbain, se traduit de nos jours par la coopération inter municipale, faite par le biais du partenariat ou de l'intercommunalité.

<sup>32</sup> *Charte d'Athènes*, cit. p. 104.

<sup>33</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>34</sup> *Idem, ibidem*.

comprendre l'intégralité de l'établissement humain et pas uniquement la zone urbaine<sup>35</sup>. En suivant le raisonnement fonctionnel, la Charte énonce une préoccupation importante et récurrente par rapport à l'aménagement urbain : les transports. Plusieurs de ses énoncés font allusion aux problèmes de transports, tels que : le temps de déplacement ; la place de chacun dans les voies publiques ; les dangers de la circulation ; le tracé et la localisation des voies ; le besoin de différentes voies pour les différents moyens de transport ; la localisation des habitations, commerces, industries, par rapport aux voies de communication ; le transport intermodal (utilisation des différents moyens de transport), etc. C'est dans ce sens que la Charte dénonce l'existence d'une rupture entre les fonctions essentielles de la vie urbaine, une rupture qui s'est produite à partir des défaillances du système de transport ; il ne permettrait pas aux travailleurs de se rendre sur leurs lieux de travail de façon rapide et commode.

Or, nous pouvons voir là un problème de conception, de planification de l'établissement humain. C'est que la ville s'élargit de façon désordonnée, en suivant uniquement la lueur des intérêts privés et du profit à court terme, en dépit de l'intérêt public et d'une vision intégrée et planifiée de la croissance urbaine. Ces faits sont également dénoncés par la Charte : LE CORBUSIER prévoit, de même, en plus d'une planification à long terme pour les établissements humains, une solution urbanistique qui réside dans l'installation de l'habitat près des lieux de travail. Or, il s'agit d'une nouvelle proposition de zonage, qui regroupe encore la pensée autour de la ville fonctionnelle. Tout compte fait, nous revenons aux fonctions de la vie en ville, qui doivent trouver leur équilibre à l'aide de l'urbanisme. A cet égard, la Charte présente ses réponses. En effet, les propositions pour l'habitat se font, d'une part, considérant la facilité des moyens de transport pour la classe ouvrière, cf. *supra* ; d'autre part, la Charte fait allusion aux conditions de vie, invoquant les principes de l'hygiène pour démontrer que l'état sanitaire de l'habitat, comme des villes dans leur ensemble, méritent l'attention des pouvoirs publics.

A côté des conditions de vie liées à l'habitat – généralement dégradé et malsain dans les banlieues et les communautés moins favorisées – La Charte fait

---

<sup>35</sup> « Le hasard cédera devant la prévision, le programme succédera à l'improvisation. Chaque cas sera inscrit dans le plan régional ; les terrains seront jaugés et attribués à des activités diverses : claire ordonnance dans l'entreprise qui sera commencée dès demain et poursuivie petit à petit par étapes successives », in *Charte d'Athènes*, cit. p. 108.

allusion à l'importance d'avoir une sorte de *péréquation* en ville. Plus précisément, tous les citoyens doivent avoir droit à des conditions de vie adéquates – avec une emphase pour le logis. Cette dimension sociale de la Charte s'accompagne d'une critique dure sur la spéculation immobilière, trouvée à maintes reprises dans son texte, qui différencie l'intérêt privé du droit individuel. Ce dernier doit être mis en balance par rapport à l'intérêt général, tandis que le premier, qualifié de *vulgaire*, n'a même pas lieu d'être face à cet intérêt<sup>36</sup>.

Une autre question soulevée par la Charte concerne également les conditions de vie en ville : il s'agit de l'environnement urbain. Dans ce sens, LE CORBUSIER fait allusion au non-respect de ce qu'il nomme de *conditions de la nature* en ville, entendues comme *la présence, dans une proportion suffisante, de certains éléments indispensables aux êtres vivants : soleil, espace, verdure*<sup>37</sup>. A partir de ce concept, La Charte dénonce à la fois les problèmes environnementaux existant au sein des villes – l'absence d'aires de verdure, les pollutions acoustiques et atmosphériques<sup>38</sup> – et l'empreinte écologique de ces établissements humains, par leurs étalements non maîtrisés. L'un comme l'autre trouvent leur origine dans l'absence d'une planification urbaine qui prend en compte, d'une part, l'environnement en ville<sup>39</sup> et, d'autre part, la gestion intégrée et économe de l'espace occupé par celle-ci. Pour essayer de contourner les problèmes environnementaux *intra muros*, LE CORBUSIER prévoit, entre autres, une série de mesures liées, d'une part, à l'efficacité du transport et de la logique des déplacements, cf. *supra*, et, d'autre part, à une sorte de *juste mesure* pour le verdissement des villes et l'amélioration de l'habitat et des aires de loisirs<sup>40</sup>.

Il convient de mentionner encore un aspect intéressant de ce document, à présenter ultérieurement : il s'agit du rôle du droit pour l'affirmation des villes idéalisées par LE CORBUSIER.

---

<sup>36</sup> Cf. *Charte d'Athènes*, cit. p. 117. V. encore l'énoncé n° 10 de la Charte.

<sup>37</sup> *Charte d'Athènes*, cit. p. 36.

<sup>38</sup> Cf. *Charte d'Athènes*, p. 103.

<sup>39</sup> Notamment la mise en œuvre de la quatrième fonction de la vie urbaine, *se déplacer*.

<sup>40</sup> Cf. *Charte d'Athènes*, cit. p. 37.

## **2. La Charte, les normes juridiques et les établissements humains : une conjugaison nécessaire**

La Charte, comme les autres documents issus des CIAM, ne pouvait pas rester en tant que *lettres mortes* ou simple déclaration de bonne volonté : son applicabilité s'avérait nécessaire, pour que les villes – comme les établissements humains en général – acquièrent les formes, les volumes et les rythmes souhaités. Dans ce sens, nous notons à plusieurs reprises dans la Charte une allusion directe au rôle des règles juridiques, évoquées en tant qu'outils capables d'assurer l'effectivité des principes énoncés par LE CORBUSIER :

La loi fixera le « statut du terrain » dotant chaque fonction clef des moyens de s'exprimer au mieux, de s'installer sur les terrains les plus favorables et aux distances les plus utiles. Elle doit prévoir aussi la protection et la garde des étendues qui seront un jour occupées. Elle aura le droit d'autoriser – ou d'interdire – elle favorisera toutes les initiatives justement mesurées, mais veillera à ce qu'elles s'insèrent dans le plan général et soient toujours subordonnées aux intérêts collectifs qui forment le bien public.<sup>41</sup>

De même, la Charte regrette l'absence des règles juridiques adéquates, qui auraient pu maîtriser la croissance et assurer la gestion des établissements humains :

(...) Parce qu'on a méconnu des règles, les campagnes se sont vidées, les villes se sont remplies au-delà de toute raison, les concentrations industrielles se sont faites au hasard, les logis ouvriers sont devenus des taudis. Rien n'a été prévu pour la sauvegarde de l'Homme. Le résultat est catastrophique et il est presque uniforme en tous pays. Il est le fruit amer de cent années de machinisme sans direction<sup>42</sup>.

Aucune législation n'est encore intervenue, pour fixer les conditions de l'habitation moderne qui doivent non seulement assurer la protection de la personne humaine mais encore lui donner les moyens d'un perfectionnement croissant. Ainsi le sol des villes, les quartiers d'habitation, les logis sont répartis au jour le jour, au hasard des intérêts les plus inattendus et parfois les plus bas<sup>43</sup>.

De ces faits nous pouvons noter que malgré l'importance accordée au savoir faire et à la technique des urbanistes – tenus comme éléments-clefs pour la solution des problèmes urbains – le droit et ses règles se présentent comme essentiels pour la concrétisation d'une ville saine.

---

<sup>41</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>42</sup> *Idem, p. 116.*

<sup>43</sup> *Idem, p. 38.*

Un autre point d'intérêt est la mention faite à la concertation, qui doit avoir lieu au moment de confronter les intérêts privés face à l'intérêt public, *les deux pôles entre lesquels se déroule le jeu de la vie*<sup>44</sup>. La Charte, en évoquant *la violence* des premiers, fait allusion au besoin d'un cadre réglementaire général pour assurer que l'aménagement urbain se produise de façon cohérente par rapport aux fonctions de la ville ; il s'agit d'une condition déterminante de la qualité de vie en milieu urbain. Cette cohérence est réglementée par ce dont la Charte nomme de *statut de la ville*<sup>45</sup>, un statut qui, allié au *statut du terrain*, fait que l'aménagement urbain conduise les intérêts privés et publics à se concerter – ayant dans l'esprit la prédominance de l'intérêt général. Or c'est justement dans cet esprit que la densité urbaine doit également faire partie d'une réglementation stricte, pour éviter l'étalement inutile des établissements humains : *Les densités de population d'une cité doivent être dictées par les autorités. Elles pourront varier suivant l'affectation du sol urbain et donner, selon leur chiffre, une ville largement étendue ou contractée sur elle-même*<sup>46</sup>.

Enfin, dans une optique contemporaine des droits de l'environnement et de l'urbanisme, nous notons que le but majeur de ce document n'était autre que la promotion d'un développement durable de tout établissement humain, à commencer par les zones urbaines. Ceci nous conduit à l'analyse de la Nouvelle Charte d'Athènes, un document qui a sept décennies de moins que son prédécesseur, et qui représente, en quelque sorte, une révision de la Charte de 1933, ainsi que des enseignements de LE CORBUSIER, de 1941.

## ***B. Entre 1933 et 2003, la nouvelle Charte d'Athènes : des propositions qui peuvent conduire à des établissements humains durables***

Il est vrai que les propositions établies dans la version originale de la Charte d'Athènes méritent d'être revisitées. Cette tâche, qui se justifie par l'évolution de l'aménagement du territoire, aux niveaux local et supra local, a été faite par le

---

<sup>44</sup> *Idem*, p. 99.

<sup>45</sup> « La violence des intérêts privés provoque une rupture d'équilibre désastreuse entre la poussée des forces économiques d'une part, la faiblesse du contrôle administratif et l'impuissante solidarité sociale d'autre part », in *Charte d'Athènes*, cit. p. 97.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 49.



Conseil européen des urbanistes (CEU), en juin 2003, avec la parution de *La nouvelle Charte d'Athènes*<sup>47</sup>. Ce document a la vocation de remplacer<sup>48</sup> la Charte d'Athènes ainsi que les fondements de celle de LE CORBUSIER, qui se trouvent dans le texte issu de la 4<sup>ème</sup> conférence des CIAM. Cette vocation peut provenir des considérants de la première version de la Nouvelle Charte, datant de 1998, où l'on affirme, ayant conscience des *lacunes des types de structures et de schémas d'urbanisme auxquels l'application de la Charte de 1933 a donné lieu, le CEU s'est chargé de la mission de préparer une Nouvelle Charte, plus appropriée pour le 21<sup>ème</sup> siècle*<sup>49</sup>.

Analysons ainsi les éléments les plus importants de ce texte, en rapport avec le concept d'établissement humain durable : à cet égard, *quid* de la ville cohérente et de la vision prospective, proposées par la NCA, envers les établissements humains durables ?

## **1. La ville cohérente et l'établissement humain durable**

La NCA se compose de deux parties : une première dédiée à *La vision future* des villes européennes et une deuxième consacrée aux *Dix thèmes dominants pour la ville de demain* ; sans oublier les *questions et défis* possibles, pour les villes et pour les urbanistes.

C'est dans sa première partie que la nouvelle charte prône la notion de *ville cohérente*, un concept qui remet en cause la conception et la gestion urbaine

---

<sup>47</sup> La Nouvelle Charte d'Athènes a été adoptée par le Conseil Européen d'Urbanistes (CEU) en mai 1998, à la conférence internationale d'Athènes. À cette occasion, il a été décidé que le CEU devrait maintenir la Charte dans un processus de révision continu, actualisé tous les quatre ans. Le document de 2003, élaboré par un comité de rédaction du CEU, est le résultat de ce processus de révision. Il a été présenté dans la réunion du CEU à Lisbonne, au Portugal, les 20 et 21 novembre 2003. Son texte intégral peut être trouvé sur le site de la Société française des urbanistes (SFU) : <http://www.urbanistes.com/file/download/charteCEU2003.doc>, accès le 1<sup>er</sup> mars 2006.

<sup>48</sup> Il est vrai que cette vocation de la NCA peut paraître controversée, dans un premier temps, aux yeux du chercheur, puisque la version présentée par le site Internet du CEU (<http://www.ceu-ectp.org/f/athens/index.html>, accès le 1<sup>er</sup> mars 2006) ne le prévoit pas expressément. Au contraire, au lieu de prévoir « Il est important de reconnaître que la Charte du CEU remplace la Charte d'Athènes originale de 1933 » (site Internet de la SFU), elle prévoit « Il est important de comparer la Charte du CEU avec la Charte d'Athènes originale de 1933 ». Cet aspect moins incisif du texte apparaît, d'ailleurs, également dans sa version anglaise. Après avoir contacté, par courriel, le CEU, j'ai eu rapidement la réponse à cette différence entre les textes, de la part de trois de ses membres : M. Jan VOGELI, le président du CEU ; M. Luc-Emile BOUCHE-FLORIN, son vice-président et membre de la SFU ; et M. Dominique LANCRENON, délégué de la SFU auprès du CEU. Les réponses données par chacun de ces urbanistes se trouvent dans l'Annexe.

<sup>49</sup> Nouvelle Charte d'Athènes (v. 1998), p. 1.

actuelles, pour rendre aux villes européennes leur cohérence perdue<sup>50</sup>. En partant de ce constat et à partir de quatre axes – la cohérence sociale, les cohérences économiques, la cohérence environnementale, le rapport à l'espace – la NCA présente sa vision de la ville européenne au 21<sup>ème</sup> siècle, une vision qui s'inspire des tendances modernes concernant les relations entre l'Homme, le milieu bâti et l'environnement naturel. En effet, les piliers du développement durable, comme certaines déterminations d'Agenda 21 ou d'autres documents internationaux concernant l'environnement urbain<sup>51</sup>, demeurent clairement établis dans chacun des axes mentionnés en sus.

La cohérence sociale prônée par la NCA s'appuie sur la notion d'équilibre, visant à supprimer les inégalités existantes en milieu urbain. A cet égard, la ville cohérente est celle qui *respecte les intérêts de la société comme un tout, en tenant compte des besoins, des droits et des devoirs de groupes divers et des citoyens individuels eux-mêmes*<sup>52</sup>. Pour cela les différentes cultures comme les différentes générations doivent être reconnues et avoir leurs besoins pris en compte, de façon équitable par rapport à l'ensemble de la population. La ville cohérente s'engage, ainsi, du point de vue social, à respecter ces différences individuelles et à contribuer à donner à toute personne qui fréquente la ville – y habitant ou pas – la possibilité de disposer d'équipements publics de qualité et adaptés à leurs besoins. La cohérence sociale rejoint également la cohérence environnementale. En effet, en s'agissant de la mobilité des usagers de la ville, la NCA prône que la ville cohérente mettra à disposition de son usager des moyens de transport efficaces et durables – sous le point de vue environnemental. L'intégration entre l'urbanisme et les politiques de transport devient une règle à suivre, alliée à l'accessibilité aux technologies d'information et de communication.

En ce qui a trait aux cohérences économiques, elles se relient aux enjeux de la mondialisation, reflétés également dans le cadre des villes européennes : elles

---

<sup>50</sup> Dans ce sens, la nouvelle charte affirme que le problème de base des villes d'aujourd'hui est le manque de cohérence « ...non seulement en termes physiques, mais aussi le manque de cohérence dans la continuité des évolutions dans le temps, dans les structures sociales et dans l'attention portée aux différences culturelles. Cela ne signifie pas seulement continuité de caractère des espaces bâtis, mais aussi continuité d'identité, valeur très importante à protéger et à promouvoir dans un monde tellement dynamique ».

<sup>51</sup> Nous pensons notamment au système établi par la Charte d'Aalborg sur les villes durables européennes, de 1994. Pour plus d'informations sur le sujet, v. notre article « De Aalborg a Aalborg : dez anos de cidades sustentáveis » in *Temas Atuais de Direito Ambiental*, Bruno CAMPOS SALES (dir.), Lemos & Cruz : São Paulo, 2005.

<sup>52</sup> La Nouvelle charte d'Athènes (v. 2003), p. 3.

doivent être compétitives, à partir de leurs propres atouts, et coopératives vis-à-vis du développement régional. Dans ce sens, le développement des réseaux de villes européennes se fait nécessaire, pour augmenter leurs avantages compétitifs<sup>53</sup>. Or, tout comme la cohérence sociale, les cohérences économiques ne s'éloignent pas des considérations environnementales des villes européennes : de fait, le patrimoine environnemental<sup>54</sup> fait partie des atouts économiques locaux d'une ville et/ou d'un réseau de villes. Selon la nouvelle charte, ce sont justement ces patrimoines, locaux et spécifiques, alliés à d'autres éléments, qui rendent possible l'existence d'une diversité économique à la hauteur de celle des villes européennes.

Pour la cohérence environnementale en soi, la NCA fait allusion aux enjeux environnementaux présents en milieu urbain, comme les pollutions de tout genre, les risques naturels ou la consommation d'énergie. De ces faits, la nouvelle charte prêche, entre autres, une utilisation sage des ressources disponibles, la protection des villes des excès de pollution, une consommation limitée des ressources naturelles, une production d'énergie plus efficace et propre, ainsi qu'un système adéquat pour le traitement et le recyclage des ressources utilisées<sup>55</sup>.

La charte mentionne encore le rapport à l'espace, qui doit être utilisé de façon cohérente. Dans ce sens, ce document souligne l'importance des espaces verts qui se trouvent en dehors de la ville : ils ne peuvent pas continuer à subir les influences néfastes d'une urbanisation non maîtrisée ou peu maîtrisée. De même, le texte prône une gestion intégrée des espaces urbains et ruraux. Encore en matière d'espace, la NCA fait allusion à l'importance pour l'habitant de ressentir son appartenance à la ville, son identification avec sa culture, pour la construction de sa propre qualité de vie. De fait, prenant en compte le grand nombre de citoyens européens et la diversité des villes européennes, la charte prône certaines mesures, comme la réhabilitation des formes urbaines inhumaines ou dégradées, l'entretien de l'esthétique dans la ville, la protection du patrimoine culturel, entre autres<sup>56</sup>.

L'Europe, affirme la nouvelle charte, présentera un nouveau modèle de développement de ses villes... [qui seront] vraiment cohérentes dans tous les sens du terme... assurant des conditions de vie et d'emploi décentes en matière et en qualité ;

---

<sup>53</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>54</sup> Considéré au sens large.

<sup>55</sup> La Nouvelle charte d'Athènes (v. 2003), p. 8.

<sup>56</sup> *Idem*, pp. 10-11.

des villes qui assurent la cohérence entre le passé et le futur en faisant palpiter d'entrain le présent !<sup>57</sup>. C'est pourquoi la NCA présente, dans sa deuxième partie, dix thèmes dominants pour la ville de demain, ce que nous verrons dans la sous-section suivante.

## **2. Les thèmes dominants pour la ville de demain et la construction du concept d'établissements humains durables**

Les *thèmes dominants pour la ville de demain*<sup>58</sup>, énoncés par la nouvelle charte, contribuent de façon significative à la construction du concept d'établissement humain durable. D'une part, par le fait que, même si le texte de la nouvelle charte ne fait référence qu'aux *villes* européennes, il reconnaît le rôle complémentaire et indissociable de l'aménagement stratégique du territoire et de l'urbanisme à l'affirmation du développement durable. D'autre part, les *thèmes pour la ville de demain* reprennent les préconisations de la NCA, se reliant à tous et à chacun des piliers du développement durable – y compris le patrimoine culturel.

Le premier des thèmes, *la ville pour tous*, préconise la cohésion sociale et l'intégration de la population exclue. Il est suivi par *la ville participative*, qui parie sur la mixité sociale en tant qu'élément à mettre en place pour permettre aux habitants de participer de façon active et cohérente aux processus locaux de prise de décision<sup>59</sup>. Cette préoccupation de la NCA apparaît également dans un autre thème, *la ville de la culture* : le texte reconnaît que les différences culturelles composent le tissu urbain. D'où le besoin d'une évolution constante du processus de planification d'usage de l'espace : les tissus social, culturel et physique de la ville doivent ainsi permettre de *générer une variété de formes et de structures qui enrichissent et diversifient le tissu urbain et le réseau d'espaces publics*<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>58</sup> Ces thèmes sont ainsi énoncés : la ville pour tous ; la ville participative ; la ville rassurante ; la ville saine ; la ville efficace ; la ville innovante ; les déplacements : la ville accessible ; l'environnement : la ville moderne ; la ville de la culture ; la ville cohérente.

<sup>59</sup> Cela rejoint également le pilier social du développement durable ; ce thème rejoint la détermination établie par le principe 10 de la déclaration de Rio et la section 3 d'Agenda 21.

<sup>60</sup> A ce titre, « Le principe de l'usage mixte doit être promu, spécialement aux centres des villes, pour introduire plus de variété et de vitalité dans le tissu urbain », *in* Nouvelle Charte d'Athènes (v. 2003), cit. p. 15.

La ville cohérente vise notamment les patrimoines historique et culturel en milieu urbain : L'aménagement du territoire et l'urbanisme doivent chercher à sauvegarder et/ou développer davantage les éléments traditionnels, les mémoires partagées et l'identité de l'environnement urbain, incluant les traditions locales, le caractère du bâti et les méthodes de construction, les quartiers historiques, les espaces ouverts, et les zones vertes. Tous ces éléments contribuant à la mise en valeur du cadre de vie et du bien être en ville.<sup>61</sup> Nous notons, ainsi, une allusion intrinsèque de la nouvelle charte aux conventions de l'Unesco pour la protection du patrimoine<sup>62</sup>.

Un autre thème énoncé par la nouvelle charte s'intitule *la ville rassurante*. C'est ici que l'on prend en compte le besoin d'assurer tantôt la sûreté physique des habitants, tantôt le regain du sentiment de sécurité en ville. Pour cela ce thème s'ouvre sur deux axes : le refus des violences urbaines, y compris les guerres ; la prévention et la protection de la population contre les risques naturels.

Concernant la *ville saine*, la NCA affirme que l'urbanisme doit promouvoir et assister l'établissement de « Villes Saines » en ligne avec les standards de l'Organisation Mondiale de la Santé<sup>63</sup>. C'est sous ce thème que nous pouvons noter l'importance reconnue à la liaison entre santé et environnement, présente dans la planification urbaine : elle doit, selon la nouvelle charte, contribuer à la réduction des niveaux de pollution, des déchets et à la conservation des ressources rares<sup>64</sup>. L'accès aux équipements publics de santé, ainsi que l'attention aux personnes les plus faibles font également partie de ce thème, en rejoignant le volet social du développement durable. Ces mêmes piliers se retrouvent également quand la NCA traite des déplacements, sous le thème de la *ville accessible*. Dans cette perspective, ce document vise l'efficacité du système de transport, en vue de répondre aux besoins de l'usager, tout en réduisant les impacts sur l'environnement. C'est ainsi que l'on doit d'une part intégrer les différents moyens de transport, de façon planifiée et

---

<sup>61</sup> *Idem*, pp. 15-16.

<sup>62</sup> D'une part, la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (CPPM, Paris, 16 novembre 1972) et, d'autre part, la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (CSPCI, Paris, 17 octobre 2003). Ces deux textes relient la profonde interdépendance qui existe entre le patrimoine culturel immatériel, le patrimoine matériel culturel et le patrimoine naturel. A cet égard, l'esprit de la nouvelle charte se rapproche de la Convention de 1972 : le patrimoine culturel d'un établissement humain mérite d'être conservé en tant que lieu de mémoire, d'intégration sociale, d'appartenance à un territoire.

<sup>63</sup> Nouvelle Charte d'Athènes (v. 2003), cit. p. 13.

<sup>64</sup> *Idem, ibidem*.

coordonnée. D'autre part, il s'agit de réduire la circulation de voitures en ville, à la fois par l'incitation à l'utilisation du transport public et des modes de transport *doux*<sup>65</sup> et par la réduction des distances entre l'habitat et le travail<sup>66</sup>.

Dans la confluence entre les piliers social et économique du développement durable se trouve *la ville efficace*. C'est ici que la NCA envisage d'encourager les initiatives qui ont pour but de renforcer la base économique de la ville. Elle prône ainsi l'utilisation d'une approche intégrée, ancrée sur le développement durable, pour la lutte contre les problèmes sociaux. En outre, ce thème relie la qualité de vie<sup>67</sup> et la prospérité économique de l'établissement humain.

Avec *la ville innovante* la nouvelle charte préconise l'accès équitable pour tous à des technologies d'information et de communication. Cela permet le renfort, d'une part, de la démocratie participative et, d'autre part, l'intégration et la mixité sociales. En effet, l'accès de tous à ces outils rend possible des échanges variés, qui ignorent l'espace, le temps, les sujets, les interlocuteurs.

La liaison entre la ville et l'environnement se présente sous *la ville moderne*. C'est ici que les thèmes mentionnés en *sus* se retrouvent, puisqu'elle s'attache aux conditions environnementales optimales de vie, au cœur des établissements humains en général. En outre, dans la série de recommandations établies à ce sujet, la NCA prône une réduction de l'empreinte écologique des villes, reliant le développement durable à l'aménagement des établissements humains<sup>68</sup>. La participation publique est, ainsi, un volet obligatoire pour la mise en œuvre des plans et programmes d'aménagement et de gestion des établissements humains. De ce fait, nous notons qu'en plus des recommandations de la section 3 d'Agenda 21, la NCA se rapproche, au niveau international<sup>69</sup>, de la Convention d'Aarhus de 1998<sup>70</sup>. La coopération entre les établissements humains n'est pas oubliée : la nouvelle charte affirme, en faisant

---

<sup>65</sup> Les modes de transport *doux* sont ceux qui ont un impact nul ou très faible sur l'environnement. Ainsi, les voitures électriques, la marche à pied, le vélo, le roller, etc.

<sup>66</sup> Nous pouvons noter ici une reprise, en quelque sorte, d'une des préconisations de LE CORBUSIER (La Charte d'Athènes, cit.).

<sup>67</sup> Assurée, entre autres, par la protection de l'environnement, du patrimoine historique et culturel.

<sup>68</sup> La nouvelle charte préconise, d'ailleurs, que « Tous les plans et programmes doivent être basés sur les principes du développement durable ; les évaluations de durabilité doivent faire parties intégrantes des plans, et être liés au processus de participation publique ». *Idem, ibidem*.

<sup>69</sup> Il convient de mentionner, au niveau communautaire, la proximité existante entre la nouvelle charte et la directive n° 2001/42, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE* n° L.197, du 21 juillet 2001, p. 30.

<sup>70</sup> Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, cit.

une allusion claire à l'écologie urbaine<sup>71</sup>, que *la ville et les réseaux de villes, bien qu'ouverts sur le monde, doivent être regardés comme des écosystèmes, où le citoyen est le centre du processus de planification de l'espace*<sup>72</sup>. Malgré la place de l'anthropocentrisme, la nouvelle charte recommande que l'aménagement territorial doit *encourager et assurer*, entre autres, la conservation et la gestion du capital naturel et des ressources non renouvelables<sup>73</sup>.

Tous et chacun de ces thèmes contribuent autant à l'affirmation de la notion d'établissement humain, qu'à celle de la durabilité dans sa gestion. Cela se doit par l'approche intégrée que propose ce document, envers l'ensemble des villes européennes, mais aussi envers l'aménagement durable du territoire européen. La NCA suit, en outre, les documents internationaux liés à la fois à la protection de l'environnement et à la mise en valeur de la qualité de vie dans les établissements humains – ces deux étant intégrés par le développement durable –, contribuant à la formation du concept d'établissement humain durable. Ceci peut s'avérer également à partir d'un autre élément, à savoir, la science des établissements humains : *Ekistics*.

## ***Deuxième paragraphe. Ekistics, la science des établissements humains***

Plusieurs exemples historiques démontrent la quête constante de l'Homme pour la ville idéale : les mayas, les incas, les égyptiens, les grecs et les romains, les pensées de la Renaissance, les travaux haussmanniens à Paris ou même les rails du TGV Est en France... Ces pensées, actions, œuvres, réseaux, visent à répondre au mieux les attentes du citoyen et contribuent ainsi à cette recherche de l'établissement humain idéal. Nous y trouvons aussi *Ekistics*, la science des établissements humains, créée par l'architecte et urbaniste grec Constantinos A. DOXIADIS. Elle mérite une allusion spéciale en raison de son aspect visionnaire, qui

---

<sup>71</sup> V., *infra*, « Les regards sociologiques autour des établissements humains durables ».

<sup>72</sup> Nouvelle Charte d'Athènes (v. 2003), cit. p. 14.

<sup>73</sup> *Idem*, pp. 14-15.

est encore d'actualité et qui nous fournit plusieurs éléments de support à la concrétisation du concept d'établissement humain durable<sup>74</sup>.

A cet égard, nous présenterons d'abord la relation entre les éléments d'*Ekistics* et le concept d'établissement humain. Ensuite, c'est le cadre contemporain des établissements humains qui nous intéressera, en regard de cette science qui les est spécifique.

## **A. Les éléments d'*Ekistics*, une approche du concept d'établissement humain**

L'établissement humain représente, dans *Ekistics*, le lieu de vie de l'Homme : le corps humain, la chambre, la maison, le jardin, le quartier, la ville, la région, le pays, le monde. Chacun de ces espaces a été pris en compte par cette science, ils se révèlent dans des différents établissements humains, comme nous le verrons par la suite. Et cette prise en considération de l'ensemble des regroupements humains se fait justement dans le but d'inculquer au sein de tout établissement humain – peu importe sa localisation ou sa taille – les principes prônés par cette science.

C'est en classifiant les différents types d'établissements humains que DOXIADIS a identifié leurs éléments de base. Les établissements humains trouvent, d'ailleurs, une classification très particulière – et élargie – dans son œuvre. Les critères retenus sont multiples, relevant de la *taille*, de la *pérennité*, de la *méthode de création* ou des *fonctions essentielles* des établissements humains. En outre, l'auteur fait allusion à toute une série de combinaisons entre les différentes classifications proposées, ce qui démontre la complexité et la diversité des établissements humains existants sur Terre, d'après *Ekistics*<sup>75</sup>. Ces classifications ne signifient pas un

---

<sup>74</sup> L'œuvre de cet architecte grec constitue, d'ailleurs, la preuve de la présence et de la persistance du principe d'intégration – et de la durabilité – dans les démarches humaines en quête de meilleures conditions de vie dans ses établissements humains. Elle est exprimée dans *Ekistics. An Introduction to the Science of Human Settlements*, New York : Oxford University Press, 1968, 527 p.

<sup>75</sup> A cet égard, les établissements humains se classifient, dans *Ekistics*, comme suit : a) selon leur taille : *simples* et *complexes* (*composites*, en anglais) ; b) selon leur population : *individu* ; *chambre/pièce* ; *logement* ; *groupe de logements* ; *pâté de maisons* ; *quartier* ; *hameau* ; *village* ; *ville* ; *agglomération* ; *conurbation* ; *mégapole* ; *région urbaine* ; *continent urbain* ; *œcuméno-polis* (v. p. 30 de l'ouvrage) ; c) selon leur pérennité : *temporaires*, *semi temporaires* et *définitifs* ; d) selon leur méthode de création : *naturels* et *planifiés* ; e) selon les fonctions essentielles et la raison d'être : *établissements ruraux* ; *institutions* ; *établissements urbains* ; *établissements humains dynamiques*.



abandon de la vision d'ensemble, horizontale, par rapport à la gestion des établissements humains et, spécialement, par rapport à leurs problèmes. La conception d'établissement humain elle-même prend une dimension globale chez DOXIADIS : en traitant de l'Homme ou d'*æcuménopolis*<sup>76</sup>, les extrêmes de l'échelle *ekisticienne*, il considère la surface terrestre dans son ensemble.

De fait, l'auteur relie les établissements humains à une vision globale, similaire à celle adoptée de nos jours, où l'esprit du *agir localement, penser globalement*, joue un rôle prépondérant. Et il le fait de façon particulière, dans l'affirmation de l'établissement humain durable, à partir des éléments qui composent les établissements humains dans *Ekistics*, à savoir : les éléments *naturels*<sup>77</sup> – la nature, l'Homme, la société – et *fonctionnels* – les structures et les réseaux.

## **1. Les éléments naturels**

La nature est la première mise en avant parmi les éléments naturels des établissements humains. Elle est présentée chez DOXIADIS comme *la fondation sur laquelle on crée l'établissement, ainsi que le cadre dans lequel il peut fonctionner*<sup>78</sup>. La nature constitue, en effet, un composant physique de l'établissement humain<sup>79</sup>, qui doit être considéré à la fois dans son cadre d'origine et dans son cadre dérivé. D'où la différence entre les approches concernant la gestion de la nature ou des ressources naturelles, selon le cadre où ils s'insèrent.

C'est ainsi que chacune des unités des établissements humains mérite dans *Ekistics* une étude et une approche à la fois indépendante et horizontale<sup>80</sup>. Or, la prise en compte de modèles de gestion différents pour la nature, selon qu'elle se trouve dans son cadre d'origine ou dans un milieu anthropique, révèle une préoccupation d'*Ekistics* par rapport à une gestion intégrée de l'environnement. Dans son ouvrage DOXIADIS mentionne l'exemple d'une rivière : si elle traverse une zone rurale

---

<sup>76</sup> Selon DOXIADIS, l'*æcuménopolis* est l'interconnexion entre tous les établissements humains sur Terre, formant un système continu ; c'est la ville universelle, cf. *Ekistics*, cit. p. 217 et s.

<sup>77</sup> DOXIADIS les nomme *éléments organiques*, puisqu'il considère qu'un établissement humain est un être vivant, qui voit se former des relations à son intérieur mais qui entame des relations avec son environnement. À ces éléments s'opposent les *éléments non-organiques*, que nous nommons *fonctionnels*.

<sup>78</sup> *Ekistics*, cit. p. 21.

<sup>79</sup> *Idem*, p. 35.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 385.

inhabitée ou peu habitée, son plan de gestion sera forcément différent de celui d'une rivière qui sillonne une vallée industrielle ou une grande agglomération. Dans le même sens, nous pourrions ajouter que les aires vertes qui servent aux établissements humains doivent être également gérées de façon intégrée : celles qui se trouvent à l'intérieur de l'établissement humain, doivent avoir un plan de gestion qui prend également en compte leurs fonctions à l'extérieur de ce premier. Ceci se justifie par le fait qu'un espace vert *urbain* peut faire partie d'un corridor écologique ; ainsi, la gestion d'une telle zone peut se présenter comme étant complexe, au vu de l'extension de sa fonction écologique.

Tout bien considéré, c'est ainsi que les fonctions écologique, économique et sociale du milieu naturel au sein d'un établissement humain pourront être prises en compte, d'une part, à tous les niveaux de sa gestion et, d'autre part, par l'ensemble des politiques publiques d'aménagement du territoire. Il s'agit ainsi d'imprimer une stratégie de gestion durable, considérant tantôt la préservation de l'environnement naturel, où elle se fait nécessaire et/ou possible, tantôt sa conservation. Car l'Homme est tributaire des ressources naturelles, comme du milieu naturel en soi. Or, ce sont justement les ressources naturelles qui donnent à la nature<sup>81</sup> une valeur très importante, valeur qui se dessine sous deux aspects différents. D'abord, la nature constitue l'élément de base de tout établissement humain, puisqu'elle fournit le sol sur lequel l'Homme s'installe. C'est d'ailleurs ce même sol qui constitue, au fur et à mesure du développement de l'établissement humain, un élément économique à forte valeur ajoutée, à savoir, le patrimoine foncier. Ensuite, il est de connaissance générale que la nature renferme les ressources renouvelables et non renouvelables dont nous avons besoin pour répondre à nos besoins. Or, ces ressources disposent d'un rôle déterminant pour la pérennité d'un établissement humain, que ce soit sur le plan économique ou sur le plan de l'habitabilité. L'environnement naturel a encore d'autres fonctions, comme l'assimilation des résidus et des pollutions de toute sorte, dont l'Homme fait également usage et en dépend étroitement.

Le deuxième élément naturel d'un établissement humain est l'Homme<sup>82</sup>, qui ne peut pas être dissocié de ses besoins, de ses sens et de ses valeurs. De fait, nous avons tous besoin d'un espace convenable pour habiter ; autrement dit, un espace

---

<sup>81</sup> Notamment en tant qu'élément organique d'un établissement humain.

<sup>82</sup> L'utilisation d'une majuscule identifie la race Humaine dans son ensemble et sa diversité.

considérable, avec des conditions de vie satisfaisantes, dans une société qui garde ses valeurs morales pertinentes. La qualité de vie dans les établissements humains est une exigence des besoins émotionnels de l'être humain qui, dans son lieu de vie et de travail cherchera toujours à entretenir de bonnes relations humaines, dans un environnement qui lui plaît et qui le sécurise. Néanmoins, ce sont essentiellement les besoins biologiques de l'être humain qui conduiront les établissements humains à avoir un impact sur l'environnement : la subsistance de ces établissements est à la fois un vecteur de consommation et de destruction de ressources naturelles.

Le dernier élément organique d'un établissement humain réside dans l'ensemble des êtres humains, à savoir, la société. A l'égard de l'individu, la société a des besoins et des aspirations à être atteints, selon ses caractéristiques. Ainsi, sa composition – densité de la population, stratification sociale – et ses valeurs culturelles détermineront la direction à prendre quand il s'agit du développement économique de l'établissement humain, une pièce fondamentale de la qualité de vie de cette société. En effet, c'est à partir des moyens financiers, produits par des conditions économiques favorables, que le pouvoir public pourra offrir les équipements et les services de qualité ; en outre, dans l'absence de l'État, c'est la condition financière de sa société la responsable de l'approvisionnement de ces équipements et services. Une société doit avoir des règles et d'une administration pour qu'elle puisse se développer. C'est dans ce sens que le droit s'avère comme un outil nécessaire pour encadrer les rapports sociaux, économiques et environnementaux, au sein des établissements humains. DOXIADIS fait, d'ailleurs, tout au long de son ouvrage, une *allusion indirecte* au rôle des règles juridiques pour assurer les préconisations d'*Ekistics*. En effet, l'auteur ne parle pas de l'importance de la norme ou du droit, mais nous pouvons trouver dans l'esprit de son ouvrage que la mise en œuvre d'*Ekistics* a besoin d'un encadrement juridique, notamment dans des termes de planification.

Vérifions maintenant le contenu de la deuxième catégorie d'éléments des établissements humains, présentée par *Ekistics*.

## 2. Les éléments fonctionnels

Concernant les éléments fonctionnels nous avons, d'une part les *structures*, de l'autre les *réseaux*.

Pour les premiers, ils se composent du milieu bâti en général, qu'il soit public ou privé. Ce sont les *coquilles*<sup>83</sup> mentionnées par *Ekistics* comme étant les éléments qui abritent les habitants d'un établissement humain : *La combinaison entre l'Homme, le contenu, et son contenant, forme l'établissement humain, et une combinaison balancée forme un établissement réussi. L'interrelation entre ces deux éléments est très proche. L'Homme construit les coquilles et crée ainsi le contenant qui enveloppe l'ensemble des activités humaines*<sup>84</sup>. Ces *coquilles* se composent, ainsi, de l'habitat, des services communautaires – écoles, hôpitaux –, des structures de l'administration, du commerce, des équipements de récréation – théâtres, musées, stades, etc. – de l'industrie et des centres de transport. Quant aux réseaux, ils constituent les relations vitales pour l'établissement humain, lesquelles se font tant à son intérieur qu'à son extérieur, comme : les systèmes d'approvisionnement en eau et en électricité ; les systèmes de transport<sup>85</sup> ; les systèmes de communication<sup>86</sup> ; les systèmes d'assainissement et de drainage des eaux pluviales et de ruissellement.

C'est ici que les fonctions d'un établissement humain rejoignent en quelque sorte celles prônées par LE CORBUSIER comme étant les fonctions de la ville<sup>87</sup>. En effet, le premier groupe d'éléments fonctionnels tourne autour des structures des établissements humains, tandis que le deuxième comprend les conditions qui rendent possible la vie à l'intérieur de ces structures, ainsi que leur utilisation. La différence entre ces éléments réside ainsi dans le fait que les structures fournissent des abris aux fonctions humaines, tandis que les réseaux sont une partie de ces fonctions<sup>88</sup>. Parmi d'autres, les structures et les réseaux sont les éléments bâtis les plus visibles au sein

---

<sup>83</sup> *Shells*, en anglais.

<sup>84</sup> *Ekistics*, cit. p. 22.

<sup>85</sup> Fluvial, routier, ferroviaire, aérien.

<sup>86</sup> Le téléphone, la radio, la télévision, [de nos jours] Internet etc.

<sup>87</sup> Nous devons mentionner, néanmoins, que *circuler* n'est pas une fonction de la ville comme les autres, selon DOXIADIS. En effet, cet auteur considère que la classification de LE CORBUSIER est erronée sur ce point, car les transports ne sont qu'une partie de l'établissement humain qui sert aux autres fonctions. (Cf. *Ekistics*, p. 27).

<sup>88</sup> Cf. *Ekistics*, cit. p. 21.

d'un établissement humain. Ils constituent, en quelque sorte, sa carte de visite. C'est ainsi que leurs conditions physiques peuvent démontrer les conditions de vie dans un établissement humain. A ce titre, DOXIADIS affirme que :

De fait, en parlant techniquement, les Coquilles ne sont que la peau qui couvre les fonctions et l'espace humain, ce qui peut être également mentionné pour exprimer les conditions de la vie qu'il renferme. Nous pouvons, néanmoins, juger un établissement humain par ses aspects physiques, c'est à dire, par ses Coquilles et Réseaux, de la même façon qu'un docteur juge la condition de son patient par son apparence, même si la maladie agit intérieurement.<sup>89</sup>

Or, il est clair que les éléments fonctionnels ne peuvent pas, d'eux-mêmes, déterminer si un établissement humain est dans des bonnes conditions ou pas ; cela se détermine par l'équilibre entre les différents éléments qui constituent un tel établissement. En effet, l'interprétation d'un établissement humain, son étude, supposent une analyse holistique, horizontale, de tous les éléments qui le composent, ainsi que de leurs conditions, les uns par rapport aux autres :

Si l'on ne comprend pas les relations entre la Nature et l'Homme, les Réseaux et la Société, les Coquilles et la Nature, et ainsi de suite, nous ne pouvons pas comprendre l'établissement humain et nos conclusions seront erronées comme si l'on aurait étudié le système cardiovasculaire de l'Homme sans une référence au système digestif et à l'ensemble du corps. C'est seulement l'approche holistique des établissements humains qui peut illuminer notre sujet.

Parlant de façon chronologique, l'établissement peut être présente comme suit : la Nature est son contenant, l'Homme arrive et forme des groupes sociaux, qui fonctionnent en tant que société. Le groupe social, dans son besoin de protection, crée finalement les Coquilles et, dans la mesure de sa croissance et complexité, les Réseaux.<sup>90</sup>

Or, c'est dans ce sens, assez cohérent avec l'approche actuelle des établissements humains, que nous proposons de passer à la sous section suivante, où nous analyserons *Ekistics*, ses règles et propositions, sous une optique contemporaine.

## ***B. Une approche contemporaine pour Ekistics, à la lumière du concept d'établissement humain durable***

Pour la création d'*Ekistics*, le raisonnement de Constantinos A. DOXIADIS se fonde, dans un premier temps, sur les problèmes vécus au sein des établissements

---

<sup>89</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>90</sup> *Idem*, *ibidem*.

humains et, dans un second temps, l'auteur présente des solutions jugées adéquates à les contrer. Cela se fait à partir d'un point de départ, à savoir : l'Homme n'est pas satisfait avec son habitat. En effet, la race humaine éprouverait un sentiment nostalgique envers les villes, villages, les lieux anciens, où l'on a réussi à garder certaines valeurs<sup>91</sup>. Ou, en d'autres mots, les sites où l'établissement humain lui-même prend en compte l'échelle humaine. L'Homme essaye d'échapper à sa réalité, en quittant *l'établissement urbain soit de façon temporaire, pendant les week-ends et les vacances, soit de façon permanente, voire en essayant de créer une utopie à ses abords, pour pouvoir s'échapper ; tout cela pour se rendre compte, dans peu de temps, qu'il n'a pas réussi à solutionner ses problèmes, mais qu'il les a uniquement transposés vers un site différent, en changeant uniquement la nature de certains [problèmes]*.<sup>92</sup>

Les causes de cette insatisfaction, selon DOXIADIS, résident dans le déséquilibre entre les éléments qui forment un établissement humain<sup>93</sup>. Déséquilibre qui naît d'une série de problèmes, venus de défaillances dans la création, la gestion et le développement de chaque établissement humain. En étudiant et en analysant les établissements humains, *Ekistics* serait capable de leur redonner l'équilibre, notamment par le biais de ses lois – des règles qui fonctionnent comme points de repère pour la mise en œuvre de cette science<sup>94</sup>. Les *lois ekisticiennes* ne sont en aucun cas contraignantes pour la conception et/ou la gestion d'un établissement humain. Notons, néanmoins, les similarités de ces dispositions par rapport au cadre contemporain lié à la création et/ou à la gestion des établissements humains.

C'est dans ce sens que nous proposons, dans un premier temps, de revenir sur les problèmes vécus par les établissements humains, sous l'optique de DOXIADIS, pour ensuite analyser les *lois ekisticiennes*, à la lumière du 21<sup>ème</sup> siècle.

---

<sup>91</sup> Cf. Constantinos A. DOXIADIS, *Ekistics*, cit. p. 5.

<sup>92</sup> Cf. *Ekistics*, cit. p. 6.

<sup>93</sup> A savoir, l'Homme, la nature, la société, les structures, les réseaux.

<sup>94</sup> V. *Ekistics*, cit. p. 288 et s.

## **1. Ekistics et le diagnostic des problèmes des établissements humains**

En suivant le raisonnement de DOXIADIS, nous allons noter que les problèmes qui affectent les établissements humains peuvent être divisés en quatre modalités : les problèmes d'ordre quantitatif ; ceux d'ordre qualitatif ; les problèmes de coordination ; et enfin, ceux d'adaptation.

Pour les problèmes d'ordre *quantitatif*, ils se relient notamment au manque d'infrastructures destinées aux populations de chaque établissement humain. Cette situation, à son tour, serait une conséquence de deux facteurs, à savoir : d'un côté, le décalage entre le développement économique et le développement social ; de l'autre côté, le manque de capacité de l'Homme d'envisager l'évolution de son établissement humain et, ainsi, d'établir – clairement et de façon opportune – ses besoins. De ces faits, DOXIADIS constate que ce n'est pas l'intégralité de la population qui peut profiter du développement économique d'un établissement humain. Au contraire, dans la mesure où l'établissement humain se développe<sup>95</sup>, la distribution d'équipements publics nécessaires à la consécration du bien-être du citoyen n'est pas équitable. Ce constat ne diffère pas de ce que nous pouvons voir de nos jours, au sein des établissements humains. En effet, prenant en compte les données pour les villes autour du globe, nous allons vérifier que l'inégalité économique et sociale fait partie de leur quotidien<sup>96</sup>. Et cela provient également d'un manque d'équité dans l'offre de *structures* et de *réseaux*<sup>97</sup>, qui n'arrive pas, dans la grande majorité des cas, aux zones où la nécessité se fait vraiment entendre.

Le deuxième des problèmes énoncés par DOXIADIS veut souligner la *confusion* entre les différentes solutions et les problèmes existants au sein des établissements humains. Ce fait est présenté en deux temps, à savoir, selon les éléments *référentiel* et *temporel*. Ainsi, l'auteur démontre, dans un premier temps, que la confusion entre solutions et problèmes [des établissements humains] se fait remarquer à partir de l'existence de différents points de vue sur un même sujet. Cette

---

<sup>95</sup> Physiquement et/ou économiquement.

<sup>96</sup> Consulter, à cet égard, le rapport *Global Environmental Outlook 2003*, préparé par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), pp. 242-243.

<sup>97</sup> Pour utiliser la nomenclature d'*Ekistics*.

situation, à son tour, peut conduire soit à un blocage dans la mise en œuvre d'une solution, soit à la mise en œuvre d'une solution inadaptée. Tels sont les cas pour tout ce qui a trait à la densité urbaine ou à l'habitat social, pour ne citer que ces deux exemples reliés entre eux. Tandis que certains prêchent une ville plus dense et le renouvellement de l'habitat au centre ville, d'autres souhaitent une ville à faible densité, étant persuadés des bienfaits de l'extension de l'habitat nouveau en banlieue. Dans un deuxième temps, DOXIADIS mentionne la confusion d'idées [ou de solutions] dans le temps. C'est là qu'il parle du *besoin de nouvelles solutions créées par de nouvelles conditions*<sup>98</sup>. Effectivement, à partir de l'évolution technologique, ainsi que du développement de la recherche sur les établissements humains, les solutions techniques proposées sont [et seront] en constante évolution. Elles sont souvent différentes, évolutives, pour chacun des problèmes vécus. Cela peut conduire, selon l'auteur, à des solutions également inadaptées aux problèmes posés.

Un autre problème, parmi ceux mentionnés par l'auteur, est l'*absence de coordination* d'efforts pour leur solution. C'est là que nous trouvons une conséquence directe de l'approche sectorielle pour la conception, la gestion ou l'étude des établissements humains. Ceci est un mépris à l'approche intégrée, nécessaire dans les rapports entre le spécialiste et l'établissement humain<sup>99</sup>. DOXIADIS fait, de même, allusion aux dangers de la sur-spécialisation à laquelle on doit faire face quand il s'agit de la gestion de ces établissements, envisageant l'intégration entre les politiques publiques de gestion d'un établissement humain.

Enfin, l'auteur parle d'une *difficulté d'adaptation* des spécialistes aux nouveaux besoins prêchés par les habitants des établissements humains. Cela serait une conséquence directe du manque de coordination, un élément directement relié au besoin d'une vision d'ensemble dans la gestion des établissements humains. Ainsi, selon DOXIADIS, la sur spécialisation, alliée à une sorte de stagnation des connaissances spécialisées – et à leur dispersion –, ne peut conduire qu'à l'échec [ou bien à une satisfaction mitigée] de toute action, plan ou programme qui envisage de combattre les problèmes des établissements humains.

---

<sup>98</sup> Cf. *Ekistics*, cit. p. 9.

<sup>99</sup> V., *supra*, les éléments des établissements humains selon *Ekistics*, où nous parlons de leur approche holistique.



Leur conception et gestion doivent suivre les lois d'*Ekistics*, lois que nous verrons par la suite.

## **2. Les lois ekisticiennes dans un cadre juridique contemporain**

En ce qui concerne les lois énoncées par Ekistics<sup>100</sup>, DOXIADIS les a divisées en trois groupes, chacun lié à une étape de la vie de l'établissement humain et à ses fonctions – l'analogie avec les corps vivants est chère à cet auteur<sup>101</sup>. C'est ainsi que les lois concernent, respectivement, le développement d'un établissement humain, son équilibre interne et ses caractéristiques physiques. Le premier groupe de normes se relie à la création, au développement et à l'extinction des établissements humains. Le deuxième se fonde sur le besoin d'équilibre entre les éléments qui composent les établissements humains. Enfin, le troisième groupe énonce les règles concernant la localisation, les fonctions, la structure, et les formes d'un établissement humain.

En ce qui concerne le premier groupe de *lois*, liées à la *création* des établissements humains, DOXIADIS a voulu démontrer que la liaison existante entre l'être humain et son établissement est vitale, aussi bien pour l'un que pour l'autre. En effet, l'établissement humain est créé pour répondre à des besoins humains spécifiques qui, disparaissant, font cesser son existence. Au contraire, dans le cas où ces besoins ne sont pas atteints, des nouvelles réponses doivent voir le jour, l'établissement humain doit s'adapter, sous peine que l'Homme l'abandonne. C'est ainsi que pour *Ekistics* il doit y avoir un équilibre entre les éléments qui composent un établissement humain : l'Homme, la nature, la société, les structures et les réseaux. Or, le besoin de cet équilibre met sur la même longueur d'onde ce groupe de normes *ekisticiennes* et celles qui régissent actuellement la gouvernance des établissements humains. A titre d'exemple, le chapitre 7 d'Agenda 21 (1992) prévoit que l'amélioration de la qualité des établissements humains – sous les points de vue social, économique et écologique – constitue un objectif général à poursuivre. Ce

---

<sup>100</sup> Leur texte se trouve dans l'Annexe.

<sup>101</sup> Il la justifie, de même, à plusieurs reprises, par le fait qu'il devait s'appuyer sur les enseignements et sur la pratique d'autres sciences, déjà consacrées – comme la médecine – pour illustrer ses propositions et son approche pour *Ekistics*.

document parle, en outre, du besoin d'assurer des conditions de vie et de travail à tous, en particulier aux pauvres des zones urbaines et rurales<sup>102</sup>.

Nous trouvons encore dans ce groupe de *lois* nous trouvons celles qui ont trait au *développement* des établissements humains, un processus continu, dépendant de multiples facteurs, responsables pour déterminer l'essor ou l'échec d'un établissement humain<sup>103</sup>. Ces facteurs peuvent se diviser dans les conditions d'installation et de développement d'un établissement humain, d'une part, et dans sa gouvernance, d'autre part. Les premiers comprennent les conditions géographiques et structurelles qui rendront plus [ou moins] facile le développement de certaines activités économiques dans un établissement humain donné. Ainsi, la proximité d'un fleuve ou de la mer, alliée à l'existence d'un réseau routier, ferroviaire et portuaire peut conduire à l'essor économique d'un établissement humain. En ce qui a trait à la gouvernance, notons que les actions de planification et de gestion des établissements humains doivent prendre en compte, en plus des facteurs mentionnés, le facteur temporel qui permet de considérer l'évolution de l'établissement humain, une chose qui se fera à la fois aux niveaux territorial, économique et de la population, d'où les exigences qui figurent aujourd'hui dans nos règles d'urbanisme<sup>104</sup>.

Enfin, nous trouvons les lois concernant l'*extinction* des établissements humains. Elles démontrent que le déclin d'un établissement humain et, par conséquent, sa mort<sup>105</sup>, sont étroitement liées à l'absence d'une activité économique capable d'attirer les investissements et/ou des habitants. C'est pour éviter cela qu'un établissement humain doit pouvoir s'adapter aux changements qu'on lui impose ; de ce fait, ce groupe de lois affirme qu'un établissement humain peut renaître de son déclin et/ou de sa mort. Cela s'illustre assez facilement à partir de plusieurs exemples actuels, qui reposent sur l'utilisation et la restauration des zones abandonnées ou désavantagées<sup>106</sup>.

L'*équilibre interne* d'un établissement humain se trouve dans l'équilibre de chacune de ses unités. Il détermine l'équilibre global de l'établissement humain, qui

---

<sup>102</sup> Agenda 21, chapitre 7, § 7.4.

<sup>103</sup> Y compris une bonne ou mauvaise adaptation de l'établissement humain, selon les éléments dont il dispose pour attirer des nouveaux investissements.

<sup>104</sup> D'ailleurs, par rapport à ce dernier pilier, il convient de souligner qu'un établissement humain plus peuplé aura toujours un coût *per capita* plus élevé que celui à taille humaine.

<sup>105</sup> Qui se concrétise par l'abandon total de ses habitants, par la perte de son patrimoine physique (donc, économique) et culturel.

<sup>106</sup> Cf. énoncé n° 5.

est dynamique, et qui tend à revenir au point de départ – à savoir, l'équilibre entre les cinq éléments qui le composent. Il convient de noter que cette *tendance à l'équilibre* demeure vraie au niveau des politiques publiques en thèse, car en pratique d'autres facteurs déterminent la durée de la période d'inflexion entre le déséquilibre et le retour à l'équilibre. En tout état de cause, il est intéressant de mentionner l'allusion faite par DOXIADIS sur l'une des orientations les plus importantes d'un document contemporain qui s'applique aux établissements humains, Agenda 21 (1992) : l'action locale doit s'orienter vers une pensée globale. Ceci est repris par tout un ensemble de documents internationaux concernant la protection de l'environnement ou les établissements humains, comme il est le cas des documents issus du réseau européen des villes durables<sup>107</sup>.

Concernant les lois liées aux *caractéristiques physiques* des établissements humains, elles comprennent leur localisation, leur taille, leurs fonctions, leur structure et leur forme<sup>108</sup>. Pour la *localisation*, Ekistics mentionne qu'elle doit être la plus adaptée aux besoins et aux fonctions d'un établissement humain, comme à ceux du système auquel il se relie. Nous revenons ici, en quelque sorte, à ce qui a été mentionné par rapport au développement d'un établissement humain, en ce qui a trait à ses conditions géographiques : l'enjeu économique est très présent dans les règles *ekisticiennes*, c'est-à-dire, le développement d'un établissement humain est toujours lié à sa position stratégique, aux ressources naturelles dont il dispose, aux réseaux auxquels il se relie. Les éléments économiques jouent, encore une fois, un rôle déterminant en ce qui concerne la *taille* d'un établissement humain. A cet égard, DOXIADIS fait allusion à la population et à ses besoins, au rôle de l'établissement humain par rapport à d'autres et, enfin, aux besoins imposés par les activités économiques qui font son essor. Ces caractéristiques trouvent leur origine dans le caractère dynamique des établissements humains contemporains, tantôt par rapport à leurs structures, tantôt par rapport à leurs fonctions, comme à leurs populations<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> « ... la durabilité n'est ni une vision ni un état immuable, mais un système d'équilibrage novateur au plan local qui touche tous les aspects du processus décisionnel de la collectivité », cf. énoncé I.4, de la déclaration commune « Les villes européennes pour la durabilité ». Dans les engagements d'Aalborg+10 nous pouvons vérifier l'importance et la liaison entre l'action et l'équilibre locaux pour la construction du développement durable, au niveau global.

<sup>108</sup> *Laws of physical characteristics*.

<sup>109</sup> C'est dans ce sens que l'auteur mentionne que *les besoins et les forces qu'expriment ces besoins déterminent la taille d'un établissement [humain]*. Dans notre ère, un établissement n'est plus un organisme indépendant, séparé des autres, in *Ekistics*, cit. p. 302.

Pour les *fonctions* de l'établissement humain, elles sont interdépendantes par rapport : à son rôle dans l'ensemble des établissements humains ; à sa localisation géographique et topographique ; à sa population ; à sa taille. Cette relation étroite et interrelationnelle entre ces éléments est très bien éclairée par Doxiadis, quand il affirme que *chacun des six facteurs déjà mentionnés par les Lois 26 à 31 – c'est-à-dire, la localisation géographique, la localisation topographique, la taille de la population, l'étendu physique, les fonctions et le rôle d'Ekistics – forment un cercle dans lequel toutes les connections possibles se justifient à des différents degrés*<sup>110</sup>.

La *structure* d'un établissement humain doit obéir aux différentes communautés qu'il est censé abriter : sa dimension sociale doit être prise en compte dans le but d'assurer un fonctionnement régulier de ces différentes communautés humaines qui composent, dans les mots de DOXIADIS, des unités d'*Ekistics*. Ceci peut se noter, de nos jours, par l'ouverture de certains des processus décisionnels à la participation du public concerné. Dans ce sens, les dispositions de la Convention d'Aarhus<sup>111</sup> comme les déclarations issues des conférences sur les villes durables européennes<sup>112</sup>, en font un bon exemple au niveau international. Localement, nous pouvons mentionner les dispositions du Statut brésilien de la ville<sup>113</sup> ou du code français de l'urbanisme, avec les modifications apportées par la loi sur la démocratie de proximité<sup>114</sup>. Cette norme a renforcé la participation des habitants à la démocratie locale, avec la création des conseils de quartier, tandis que le Statut de la ville élève la participation des citoyens aux processus décisionnels à la condition d'orientation générale de la politique urbaine<sup>115</sup>.

Enfin, pour les règles *ekisticiennes* concernant la *forme* des établissements humains, DOXIADIS affirme qu'un établissement humain se développe spatialement selon les pressions exercées par différentes forces qui sont en autres, sa localisation, les facilités de transport à ses portes, son attraction pour les investissements, ses moyens de transport privilégiés. D'où les difficultés pour planifier et maîtriser sa forme finale. En tout cas DOXIADIS donne la forme d'un établissement humain pour satisfaisante quand elle arrive à répondre aux besoins des différentes forces qui l'ont

---

<sup>110</sup> *Ekistics*, cit. p. 307.

<sup>111</sup> Convention sur le droit d'accès à l'information, à la participation et pour l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus, au Danemark, le 24 juin 1998.

<sup>112</sup> Notamment les deux documents mentionnés en sus.

<sup>113</sup> Loi n° 10.257, du 10 juillet 2001, *DOU* du 11 juillet 2001.

<sup>114</sup> Loi 2002-276, du 27 février 2002, *JORF* du 28 février 2002.

<sup>115</sup> Art. 2, II.

modélisée. Parler de la forme d'un établissement humain implique également parler de sa densité. Elle doit être adaptée aux services que cet établissement veut offrir à ses habitants. Dans ce sens, les différents degrés de densité au sein de l'établissement humain doivent changer de façon permanente et rationnelle, pour s'adapter au mieux aux besoins de ses habitants.

La science des établissements humains, telle que proposée par DOXIADIS, se rapproche de la vision apportée par la sociologie. Ils se renforcent avec l'Ecole de Chicago, au début du 20<sup>ème</sup> siècle, avec une évolution contemporaine qui prend en compte la vision intégrée entre les milieux naturel et humain. C'est le sujet que nous traitons dans le paragraphe suivant.

## ***Section 2. L'évolution des regards sociologiques autour des établissements humains***

La notion d'établissement humain est également traitée par la sociologie urbaine, quand elle parle des groupements humains sous le point de vue des relations qui s'y produisent. En effet, tout groupement humain est vivant et, par conséquent, dynamique, comme le démontre bien Yankel FIJALKOW : *les éléments fondamentaux de la vie urbaine résultent des interactions entre les différents acteurs et institutions qui concourent à leur mise en place et à leur utilisation*<sup>116</sup>. Dans le même sens Raymond LEDRUT<sup>117</sup> affirme que *les diverses fractions de l'étendue urbaine entretiennent des rapports les unes avec les autres*. Or, c'est à partir de cet angle que des relations d'interdépendance s'y produisent et se renforcent, comme l'analyse sociale sur la ville et sur tout établissement humain : les habitants entament des contacts entre eux, mais aussi avec d'autres acteurs sociaux ; à leur tour, les établissements humains eux-mêmes se prêtent à des relations extérieures, en vue de répondre à certains de leurs besoins.

La notion de durabilité [au sein de l'établissement humain] trouve également sa place dans les discussions de la sociologie urbaine. En effet, l'écologie urbaine dans un cadre contemporain, revu, dispose d'un rôle important pour établir la liaison

---

<sup>116</sup> Cf. Yankel FIJALKOW, *Sociologie de la ville*, Paris : La Découverte, coll. Repères, 2002, 121 p. V. p. 13.

<sup>117</sup> Raymond Ledrut, *Sociologie urbaine*, Paris, PUF, coll. SUP, 1968, p. 135.

entre les milieux bâti et naturel, ce qui marque le début d'un processus lent, mais progressif, qui se rapproche du développement durable des établissements humains.

C'est à partir de ces éléments que nous proposons d'analyser les apports sociologiques pour l'affirmation du concept d'établissement humain durable. Il convient de souligner ici qu'il est hors de propos de prétendre récapituler et synthétiser l'intégralité des apports de la sociologie urbaine, à travers ses différents objets sectoriels, ses différentes méthodologies, et aussi ses différents courants de pensée. Nous n'allons retenir que les options qui sont apparues les plus congruentes avec la notion d'établissement humain durable, en particulier le corpus constitué autour de l'École de Chicago et de l'écologie urbaine.

L'analyse se présente, ainsi, en deux parties : d'une part, un bref historique de la sociologie urbaine et de sa prédilection pour le milieu urbain et, d'autre part, les apports de cette matière à la construction du concept d'établissement humain durable.

### ***Paragraphe premier. Une fixation sur le milieu urbain et ses problèmes***

C'est dans les rapports sociaux extérieurs et intérieurs aux établissements humains que nous trouvons le berceau de la *sociologie urbaine*, une matière qui cherche à étudier *les effets de l'urbanisation sur la vie en société et sur les processus sociaux intervenant dans l'évolution des espaces urbanisés*<sup>118</sup>. Les études de la sociologie liées au milieu urbain ont donné naissance aux récits de l'École de Chicago, à vrai dire, c'est un groupe de sociologues de l'Université de Chicago qui a fait des recherches sur la problématique urbaine. C'est à partir des études proposées par ces chercheurs que se dégage une affirmation du concept d'établissement humain, puisqu'ils se penchent sur la prise en compte des aspects écologiques de la ville – par le biais de l'écologie urbaine. La ville est ainsi étudiée à partir de ses mouvements internes, mais qui prend aussi en compte ses relations extérieures. De ces faits, elle est considérée en tant qu'être vivant, qui entame des relations et qui se

---

<sup>118</sup> Cf. *Dictionnaire de sociologie*, organisé par André AKOUN et Pierre ANSART, Paris, Le Robert-Seuil, 1999, 587 p. Le vocable est défini dans les pages 553-555 de cet ouvrage.

relie à d'autres groupements humains. Une vision de l'ensemble des établissements humains se présente, donc, comme indispensable pour les recherches sociologiques autour de la vie en milieu urbain.

Pour vérifier l'adoption de cette notion par les sociologues urbains, nous proposons de traiter, de façon plus approfondie, l'histoire de la sociologie urbaine. Nous allons vérifier, ainsi, dans un premier temps, que la sociologie urbaine se penche sur le milieu urbain, car ses origines s'y trouvent. Dans un second temps, nous allons noter comment la sociologie urbaine a pu contribuer à former la notion d'*établissement humain*.

## **A. La sociologie urbaine est née en milieu urbain, pour le milieu urbain**

La genèse de la sociologie urbaine se trouve dans le chaos éternel qui règne et qui constitue l'équilibre du milieu urbain. Elle l'analyse, le critique, propose des solutions. Cette matière regroupe des noms comme MARX, ENGELS, DURKHEIM, SIMMEL ou WEBER. En effet, la sociologie urbaine *est née à l'articulation des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, de courants qui sont longtemps demeurés séparés, en Allemagne, avec MARX, SOMBART, SIMMEL, Max WEBER ; en France, avec Maurice HALBWACHS, disciple de DURKHEIM ; aux Etats-Unis avec PARK, BURGESS, WIRTH et les autres auteurs de l'Ecole de Chicago*<sup>119</sup>. Chacun de ces auteurs dispose de ses propres positions sur la ville et ses influences sur le comportement des citoyens, néanmoins ils ont cherché à définir la spécificité du fait urbain et à en donner des illustrations concrètes exemplaires.

Dans ses textes, Max WEBER s'attache à définir divers types de villes comme des combinaisons originales de traits interdépendants : économiques, politiques, administratifs, culturels, sociaux, militaires, etc.<sup>120</sup>. Pour les sociologues de l'Ecole de Chicago, cette ville est utilisée en tant que laboratoire grandeur nature, à cause de la cadence de croissance exceptionnelle et à un afflux considérable de groupes ethniques hétérogènes, particulièrement peu préparés à la vie dans les grandes

---

<sup>119</sup> Pierre MERLIN et Françoise CHOAY, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2000, 902 p. La citation se trouve à la page 780.

<sup>120</sup> *Idem*, p. 781.

villes...<sup>121</sup>. En France, HALBWACHS fonde la sociologie fonctionnaliste des villes, en analysant la ville de Paris. Son successeur, Chombart DE LOWE, a consacré une partie considérable de son travail aux grands ensembles d'habitation, construits massivement dans les années 1950.

L'approche sociologique du milieu urbain est riche, très diversifiée, et renforce la notion d'établissement humain. Vérifions ainsi, par la suite, les moments qui marquent, dans un premier temps, la naissance de la sociologie urbaine et, dans un deuxième temps, sa consécration.

## **1. La sociologie urbaine au 19<sup>ème</sup> siècle : l'industrialisation des villes et la misère de la classe ouvrière**

La sociologie urbaine a ses origines dans la critique, massivement faite, aux conditions de vie des classes ouvrières à Londres. En effet, comme le souligne bien Françoise CHOAY :

...dans le temps où la ville du XIX<sup>e</sup> siècle commence à prendre son visage propre, elle provoque une démarche nouvelle, d'observation et de réflexion. Elle apparaît soudain comme un phénomène extérieur aux individus qu'elle concerne. Ceux-ci se trouvent devant elle comme devant un fait de nature, non familier, extraordinaire, étranger.<sup>122</sup>

Cet auteur fait allusion à deux courants différents de cette analyse, qui est ainsi faite de façon *descriptive* ou bien de façon *politique*. C'est dans la confluence de ces deux pôles que la sociologie urbaine naît. Dans un cas, comme dans l'autre, le but est de se centrer sur les problèmes urbains, afin d'adopter à partir de leur analyse les mesures nécessaires à leur contournement. En effet :

Ce qui est ressenti comme désordre appelle son antithèse, l'ordre. Aussi va-t-on voir opposer à ce pseudo désordre de la ville industrielle, des propositions d'ordonnements urbains librement construites par une réflexion qui se déploie dans l'imaginaire. Faute de pouvoir donner une forme pratique à sa mise en question de la société, la réflexion se situe dans la dimension de l'utopie ; elle s'y oriente selon les deux directions fondamentales du temps, le passé et le futur, pour prendre les figures de la *nostalgie* ou du *progressisme*.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> *Idem*, p. 780.

<sup>122</sup> Françoise CHOAY, *L'urbanisme : utopies et réalités. Une anthologie*, Paris : Seuil, 1965, 445 p. La citation se trouve à la page 12 de cet ouvrage.

<sup>123</sup> *Idem*, p. 15.



Ces figures donnent naissance, respectivement, aux modèles *culturaliste* et *progressiste* des villes, en vue de surmonter les problèmes urbains d'alors. Dans ce sens, le premier fait allusion au retour à un passé idéal, prouesse qui s'accomplit par un retour aux formes de la cité idéale, par le biais de la culture ; le deuxième, à son tour, prône la technique en tant que solution originaire du progrès.

Nous ne pouvons pas éviter de mentionner les critiques faites par MARX et ENGELS, qui ne présentent aucune proposition spécifique pour vaincre les problèmes urbains : leurs mots prennent en compte l'aspect historique des villes, considérant que leur avenir sera le résultat des actions présentes, restant, ainsi, très ouvert. En outre, les critiques faites sur le continent américain, où l'on s'opposait fermement à l'urbanisation en soi, engendrent une conception idyllique d'un Etat rural.

Ces pensées autour de la ville et de ses problèmes, origines d'une sociologie naissante, se retrouvent avec bien d'autres dans les récits des sociologues de l'Ecole de Chicago, un laboratoire qui s'empare de cette ville nord-américaine pour la consécration de la sociologie urbaine.

## **2. L'Ecole de Chicago : le point de rassemblement de la sociologie urbaine**

Nous ne pouvons pas nous limiter à dire que les travaux de l'Ecole de Chicago ont été les responsables de la création de la sociologie urbaine, puisque *la sociologie américaine n'est pas seulement née à Chicago ; elle y a également constitué la première véritable « école » de son histoire – même si son intégration théorique peut paraître moindre que son unité empirique*<sup>124</sup>. Nous devons nous rendre à l'évidence, toutefois, du rôle important de cette école pour la consécration de la sociologie urbaine, à la fois aux Etats-Unis et ailleurs.

Les sociologues de Chicago ont trouvé dans cette ville un laboratoire à ciel ouvert, vivant et en constante mutation, très intéressant pour leurs objectifs : elle représentait alors le terrain idéal pour l'affirmation d'une sociologie naissante. En effet, cette ville a pu expérimenter une croissance exceptionnelle – de son aire

---

<sup>124</sup> Cf. Charles-Henry CUIN et François GRESLE, *Histoire de la sociologie, v. 2, Depuis 1918*, Paris : La Découverte, 1996, coll. Repères, 124 p. La citation se trouve à la page 30 de l'ouvrage.

urbaine et de sa population – dans une période assez courte. Or, cela a conduit à la coexistence forcée de plusieurs races d’humains appartenant à différentes classes sociales qui n’avaient qu’un seul objectif : atteindre un développement personnel satisfaisant. Les chiffres donnés par Jean-Michel CHAPOULIE nous montrent, ainsi, que Chicago est passée de 4 500 habitants, en 1840, à 300 000 habitants en 1870, 500 000 en 1880, 1 700 000 en 1900, 2 700 000 en 1920<sup>125</sup>.

Certes, ces éléments n’attirent pas que des travailleurs américains, mais également venus d’ailleurs. C’est ainsi que la ville est *envahie* par une masse d’immigrants, venus par vagues successives de toutes les parties de l’Europe. Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, les immigrants de toute sorte constituaient la moitié des habitants de la ville ; et après 1914, Chicago a reçu, dans un nouveau flux d’immigrants, des noirs, afro-américains, venant des Etats ruraux du sud<sup>126</sup>. Les mots de Max WEBER, à l’occasion de sa première visite dans cette ville américaine, en 1904, nous montrent clairement le mélange de fascination et d’épouvante que la Chicago du début du siècle dernier dégage alors :

L’une des villes les plus ahurissantes est Chicago. Au bord du lac, on trouve quelques quartiers résidentiels agréables et de belle apparence, la plupart avec des maisons de pierre au style imposant et massif, et tout de suite derrière, ce sont de vieilles maisonnettes en bois comme on en trouve dans l’Helgoland. Viennent ensuite les logements des ouvriers et la saleté inimaginable des rues : pas de pavage ou bien un misérable revêtement dès qu’on s’éloigne des quartiers résidentiels. Dans le centre-ville, entre les gratte-ciel, l’état des rues est absolument épouvantable (...)<sup>127</sup>.

La description de Max WEBER relève la plupart des traits qui font de Chicago une ville singulière, où se donnent immédiatement à voir le développement rapide de la grande industrie et ses conséquences<sup>128</sup>, et sans doute la difficulté pour un sociologue allemand, qui a fait de la ville médiévale européenne un archétype, de concevoir le modèle de ville américaine en genèse. C’est dans cet environnement que la sociologie urbaine s’affirme, de façon rapide mais aussi polémique. En effet, l’Ecole de Chicago triomphe pendant une dizaine d’années, avec, d’une part, une *conception spatialisée du social* et, d’autre part, une *conception socialisée de*

---

<sup>125</sup> Jean-Michel CHAPOULIE, *La tradition sociologique de Chicago – 1892-1961*, Paris : Seuil, 2001, 490 p. La citation se trouve à la page 26.

<sup>126</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>127</sup> *Idem*, pp. 23 et 24.

<sup>128</sup> *Idem*, p. 25.

*l'espace*<sup>129</sup>. La ville devient ainsi un laboratoire social très intéressant car *dans les conditions de la vie urbaine... les processus de leur développement* [des institutions] *sont accessibles à l'observation et, en définitive, à l'expérimentation*<sup>130</sup>.

Ce sont ces éléments qui rendront possible la naissance de l'écologie urbaine dans l'Ecole de Chicago, une approche écologique du milieu urbain, en vue des différents aspects et caractéristiques que ce dernier présente. Cette école décline au début des années 30, quand la *deuxième Ecole de Chicago* surgit. Elle a voulu rompre avec la vision écologique des études sociologiques sur le milieu urbain. Pourtant, l'écologie urbaine surgira à nouveau dans les années 1950, comme nous le verrons plus tard. Malgré le fait que la vision chicagienne construit et s'appuie sur une approche écologique du milieu urbain, nous allons noter qu'elle prêche également une séparation nette entre les milieux urbain et rural pour ses études.

## ***B. La sociologie urbaine étendue : l'affirmation de la notion d'établissement humain***

C'est avec l'écologie urbaine que l'Ecole de Chicago adopte – de façon peut être complètement aléatoire – la notion d'*établissement humain*. Elle peut se vérifier également à partir des critiques formulées par *la première école de Chicago*, notion développée jusqu'aux années 1930. En effet, l'approche écologique de Chicago s'applique, d'une part, exclusivement en milieu urbain. L'habitat et les conditions de vie en milieu rural – qui comprennent l'environnement naturel – ne sont pas pris en compte par les analyses sociologiques de cette école. D'autre part, les sociologues de Chicago attribuent aux villes la condition d'organismes vivants, qui abritent et entretiennent des relations mutuelles. Mais l'écologie urbaine de Chicago ne vise pas ce que nous comprenons de nos jours par écologie, puisqu'il n'y a pas de liaison directe entre l'écologie de Chicago et le milieu naturel. Les chercheurs de cette école sociologique se sont inspirés de la racine *oikos* pour avancer l'idée de la ville en tant qu'une *maison* du citoyen, où la vie urbaine se présente de façon dynamique, constituée d'identités emboîtées, superposées.

---

<sup>129</sup> Cf. Charles-Henry CUIN et François GRESLE, *Histoire de la sociologie, v. 2, Depuis 1918*, Paris : La Découverte, 1996, coll. Repères, 124 p. La citation se trouve à la page 31 de l'ouvrage.

<sup>130</sup> In Yves GRAFMEYER et Isaac JOSEPH, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris : Aubier Montaigne, 1979. La citation se trouve à la page 179.

Dès lors s'impose la vérification des critiques dressées à l'encontre de l'École de Chicago pour son mépris du milieu naturel et de sa contribution par certains de ses travaux sociologiques à la concrétisation de la notion d'établissement humain.

## **1. L'antagonisme urbain-rural et ses impasses dans la sociologie urbaine**

Les études de l'École de Chicago, comme la propre dénomination d'*école*, ont fait l'objet de critiques pour des raisons différentes. De même, certains auteurs comme Howard S. BECKER, ne considèrent pas que nous puissions parler d'une *école de la sociologie* à Chicago, opinion qui se justifie par les divergences avérées dans la pensée de ses sociologues<sup>131</sup>. En outre, les études conduites à Chicago ont été critiquées pour leur contenu et pour les méthodes employées, comme nous démontre bien Anne-Sophie LETURCQ :

La distinction fondamentale pour l'École de Chicago – entre « communauté biologique » et « société culturelle » fut sévèrement critiquée par FIRM en 1940. Selon ce dernier, les décisions des citoyens ne pouvaient être séparées en dimensions planifiées ou non planifiées, biologiques ou culturelles. En effet, l'équilibre biologique est fonction des progrès technologiques, des systèmes de distribution, des contraintes environnementales, des modes de vie, de la culture, des rapports sociaux.<sup>132</sup>

L'École de Chicago a péché par rapport à son champ d'étude, limité au milieu urbain. Il ne prend pas en compte l'intégration entre les milieux urbain et rural, ainsi que leurs relations. Les causes des problèmes urbains sont alors reconnues par ses chercheurs dans des phénomènes comme l'industrialisation massive ou les courants migratoires divers. La propre classification des communautés humaines, proposée par Roderick D. MCKENZIE dans un article qui envisage justement d'établir les

---

<sup>131</sup> « L'école de Chicago n'a jamais été une école au sens du terme. Selon l'éclaircissement de Jennifer PLATT, Chicago, la Chicago réelle de la rue 59, au bâtiment de sciences sociales, opposée à la Chicago du mythe d'origine, était beaucoup plus diverse et variée que cela. (...) Tout ce qui y était à cette période (comme j'étais pendant la fin des années 1940 et début des années 1950) ne pouvait pas laisser de remarquer les grandes différences que partageaient la faculté et ses styles de travail, des divisions qui se transmettaient aux étudiants, quelques-uns devenant des vrais dévotés d'un ou d'autre [professeur] de la faculté, mais dont la grande majorité construisait leurs propres combinaisons d'idiosyncrasie de la variété d'ingrédients que leur était offerte », Howard S. BECKER, « The Chicago School, So-Called », article, in *Qualitative Sociology*, v. 22, n° 1, 1999, pp. 3-12. Les citations se trouvent aux pages 4 et 5.

<sup>132</sup> Cf. Anne-Sophie LETURCQ, *De l'écologie urbaine au développement durable*, Voiron : La lettre du cadre territorial, 2001, 186 p. La citation se trouve à la page 5.

contours d'une écologie humaine<sup>133</sup>, ne relie pas ces communautés à la réalité environnementale qui les entoure. Il s'agit ainsi d'une vision écologique qui se limite, de façon contradictoire et qui pourrait faire croire à une négation de la notion d'établissement humain.

L'Ecole de Chicago a, néanmoins, contribué à la formation de cette notion. De fait, si les travaux et les recherches de cette école se dédient uniquement au milieu urbain et à ses individus, flux et relations, nous ne pouvons pas ignorer que la notion d'établissement humain s'y forme – de façon, certes, involontaire.

## **2. La notion d'établissement humain dans la sociologie urbaine**

Dans le cadre de leurs études sur le milieu urbain, les chercheurs de l'Ecole de Chicago se sont penchés sur les sujets problématiques de cet environnement. En effet, l'immigration et ses effets, la violence, l'inégalité sociale, parmi d'autres, ont été analysés au moyen d'une vision de la ville propre, mais qui est empruntée au milieu naturel. Elle met en valeur, même de façon indirecte et involontaire, la notion d'établissement humain, puisque les chercheurs de Chicago visualisent les relations entre les villes, et leur évolution, autant à partir d'une approche matérielle que d'une approche organique.

Dans ce sens, Roderick D. MCKENZIE<sup>134</sup> proclame l'existence d'une écologie urbaine, classifiant les *communautés humaines* selon leurs fonctions économiques et sociales vis-à-vis de l'ensemble de communautés<sup>135</sup>. Avec cette approche organique, l'auteur ouvre les horizons de la sociologie urbaine à tout groupement humain, peu importe sa taille ou sa localisation. L'allusion aux activités primaires, aux fonctions secondaires, à l'industrie, aux agglomérations, entre autres, démontre l'ampleur du spectre des villes et groupements humains abrités sous la classification proposée. L'auteur généralise tout groupement humain sous le concept de *communauté*

---

<sup>133</sup> Cf. *infra*.

<sup>134</sup> Dans son article « L'approche écologique dans l'étude de la communauté humaine » (1922), dans l'ouvrage organisé par Yves GRAFMEYER et Isaac JOSEPH, intitulé *L'école de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, pp. 145-162.

<sup>135</sup> Nous avons ainsi : la *communauté d'activités primaires*, l'*agglomération industrielle* et les *communautés dépourvues d'une base économique spécifique*.

*humaine*, de façon similaire aux propos de Vidal de LA BLACHE ou à la notion onusienne *d'établissement humain*<sup>136</sup>.

Un établissement humain, du point de vue sociologique, est également une entité qui produit un ensemble de relations intérieures et extérieures. Les unes, entre ses habitants ; les autres, entre les établissements humains eux-mêmes. A cet égard, les relations entre les établissements humains et l'environnement extérieur ne peuvent pas non plus être oubliées. Dans ce sens il est intéressant de remarquer le point de vue de HALBWACHS, qui faisait allusion, déjà à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, aux aménagements haussmanniens de Paris<sup>137</sup>. Dans son étude nous pouvons vérifier que l'établissement humain – dans ce cas, la ville de Paris – se présente à la fois comme un produit économique, mais aussi comme un élément producteur d'une culture et de modes de vie particuliers. En outre, cette production se fonde, dans un premier temps, sur les relations entamées entre ses habitants ; dans un second temps, sur les relations entre la ville de Paris et les villes alentour, ou situées plus loin. Sous cette approche matérielle nous trouvons, d'un côté, les souhaits des habitants et, de l'autre côté, les expériences d'*extra-muros*, inspiratrices de l'aménagement parisien. Nous ne pouvons pas négliger les besoins et les conditions économiques qui ont déterminé certains des aspects de l'aménagement urbain et extra-urbain de cette ville – comme c'est le cas pour tout autre établissement humain.

L'établissement humain se montre, ainsi, comme le responsable à la fois de la modification de la vie humaine et d'autres modifications, qui auront lieu au cœur de l'aménagement territorial proche et, même, lointain. C'est ainsi que nous allons vérifier que l'évolution de l'écologie urbaine permet justement de la rapprocher d'une vision intégrale des établissements humains, renforcée par la naissance de l'ère écologique et, plus récemment, du développement durable.

---

<sup>136</sup> V. le chapitre suivant.

<sup>137</sup> Ouverture de grandes voies, harmonisation du patrimoine bâti, monumentalisation de la ville.

## ***Deuxième paragraphe. La sociologie et le développement durable au cœur des établissements humains : une voie ouverte par l'écologie urbaine***

L'écologie urbaine est le fruit d'une évolution des travaux de la sociologie urbaine, telle que consacrée par l'Ecole de Chicago. Elle est également la responsable de la naissance d'une approche horizontale de l'établissement humain, réunissant l'écologie des sciences du vivant et celle des sciences humaines. Il convient de noter que l'écologie urbaine a évolué depuis sa création, tout en adaptant sa méthodologie à l'évolution des établissements humains en général. C'est ainsi que cette *science appliquée*<sup>138</sup> – qui s'est inspirée, un jour, des éléments de l'écologie pour l'analyse sociologique du milieu urbain – a pu se rapprocher de cette vision intégrée des établissements humains. Une vision qui est prônée par le développement durable.

A cet égard nous allons vérifier que l'écologie urbaine contemporaine tend à se rapprocher du développement durable. Pour cela nous allons d'abord vérifier la naissance et l'évolution de l'écologie urbaine et, ensuite, son parallélisme avec le développement durable, ouvrant la voie à la concrétisation d'établissements humains durables.

### ***A. A l'origine, une prise en compte de l'aspect vivant de l'établissement humain***

Nous l'avons vu, l'écologie urbaine est née au sein de l'Ecole de Chicago, plus précisément à partir de l'ouvrage *The City*, en 1925. En s'inspirant de l'écologie et en saisissant la spécificité du milieu urbain comme forme originale et fondamentalement instable de liaison entre la société et l'espace, elle constitue alors une approche novatrice par rapport à celle utilisée traditionnellement par la sociologie. Il s'agit d'une approche sur le milieu urbain qui traite la ville en tant que

---

<sup>138</sup> Cf. Anne-Sophie LETURCQ, *De l'écologie urbaine au développement durable*, cit. p. 16.

système vivant, prenant en compte l'ensemble des relations qui s'y produisent, mais également celles qu'elle entame avec d'autres établissements humains.

Cela dénote, d'une part, le privilège accordé aux relations humaines et économiques qui se produisent en ville, au détriment des relations existantes entre l'Homme et son environnement – ce dernier, constitué notamment par le milieu urbain, matérialisé dans le patrimoine foncier de la ville. D'autre part, nous pouvons vérifier que cette notion initiale d'écologie urbaine se présente dans un moment où tout établissement humain est tributaire des échanges commerciaux qui doivent s'établir obligatoirement, au nom de sa propre survie. C'est cela en effet le fil conducteur des relations entre les établissements humains.

Vérifions ainsi les éléments de l'écologie urbaine dans ses deux moments initiaux, à savoir : du début du 20<sup>ème</sup> siècle et jusqu'aux années 1940, sous l'Ecole de Chicago et puis, par occasion de sa *renaissance*, dans les années 1950.

## **1. L'écologie urbaine dans l'Ecole de Chicago**

L'écologie urbaine dans l'Ecole de Chicago se fonde sur l'analyse que ses chercheurs font de la ville et de la société d'alors : ces deux éléments sont en pleine croissance et connaissent des problèmes d'ordre économique et social, qui méritent une étude approfondie, du point de vue de la sociologie. Certains des chercheurs de Chicago parlent d'une *écologie humaine*, fondée sans doute sur la *géographie humaine* – appliquée alors notamment aux établissements humains. C'est ainsi que Roderick D. MACKENZIE, l'un des membres de cette école, affirme que *...l'écologie humaine se définit comme l'« étude des relations spatiales et temporelles des êtres humains en tant qu'affectés par des facteurs de sélection, de distribution et d'adaptation liés à l'environnement »*<sup>139</sup>.

L'écologie urbaine de l'Ecole de Chicago s'appuie sur une vision globale des mécanismes qui engendrent le fonctionnement des processus urbains. La ville est ainsi prise en compte comme un organisme social, où le désordre est constant du fait d'un équilibre fragile. Ce processus éternel d'équilibre inconstant se montre comme

---

<sup>139</sup> Cf. Yankel FIJALKOW, *Sociologie de la ville*, Paris : La Découverte, coll. Repères, (2004), 123 p. La citation se trouve aux pages 48-49.



un trait spécifique aux sociétés urbaines. C'est pourquoi les chercheurs de cette école peuvent associer *la croissance urbaine à celles des systèmes vivants parce qu'elle n'est pas seulement extension, mais aussi complexification (...)*. Les fondateurs de l'École de Chicago définissent l'environnement urbain comme « une unité de corrélation » d'un espace où les diverses populations tendent à se distribuer suivant des formes spécifiques<sup>140</sup>.

C'est ainsi que l'on identifie, dans un *schéma type*, différentes zones dans la ville de Chicago, qui abritent des activités mais surtout des échantillons de population, très hétérogènes. Ce sont les échanges de tout type entre ces personnes qui déterminent la vie urbaine et qui constituent le nœud de l'écologie urbaine. De fait, les sociologues de cette école associent l'analyse écologique à ce milieu urbain si frémissant et si diversifié, qui est la ville de Chicago. *Le modèle écologique de l'École de Chicago (...) décrit la ville comme une mosaïque d'« aires naturelles » dont le découpage et l'articulation découlent de processus sociaux*<sup>141</sup>.

Notons que les études sociologiques se penchent alors surtout sur les grandes villes, comme Chicago, un cas apparu comme exceptionnel aux sociologues américains. Toutefois, il convient de souligner que d'autres chercheurs ont voulu étudier des modèles réduits, comme *Middletown*<sup>142</sup> ou *Newburyport*<sup>143</sup>, des études qui ont laissé la place à d'autres perspectives et analyses, plus intéressantes du point de vue de laboratoire social<sup>144</sup>. Tels sont les cas de celles concernant les taudis dans les centres urbains ou le développement des banlieues aux Etats-Unis.

Les critiques reçues par l'école ont conduit à son déclin, qui met fin au *premier âge* de l'écologie urbaine sous Chicago, nous conduisant à parler de deux vies pour cette école, à savoir, avant et après 1950.

---

<sup>140</sup> Cf. Anne-Sophie LETURCQ, *De l'écologie urbaine au développement durable*, cit. p. 5.

<sup>141</sup> Cf. Yankel FIJALKOW, *Sociologie de la ville*, cit. p. 47.

<sup>142</sup> Etude réalisée par R. S. et H. L. LYND, en 1929.

<sup>143</sup> Etude réalisée par W. L. WARNER, entre 1941 et 1959.

<sup>144</sup> Nommées les *community studies*.

## **2. La deuxième vie de l'écologie urbaine dans les années 1950**

Nous pensons pouvoir associer la deuxième vie de l'écologie urbaine – ou son deuxième souffle, selon les mots de Anne-Sophie LETURCQ – à ce dont certains auteurs nomment *la deuxième Ecole de Chicago*. Cette période, née après la deuxième guerre mondiale, représente un élargissement de l'horizon de la sociologie américaine. Dans ce sens, les analyses d'Alain COULON nous montrent que :

En tant que mouvement intellectuel et théorique, on peut soutenir qu'une première Ecole de Chicago s'est achevée avec la seconde guerre mondiale, au moment où la sociologie américaine est devenue plus quantitative et plus diverse sur le plan théorique. En revanche, la sociologie qualitative de l'Ecole de Chicago a su développer, a eu des influences considérables sur la sociologie américaine et elle continue d'être revendiquée par un grand nombre de sociologues dans le monde entier.<sup>145</sup>

C'est ainsi qu'à partir de la prise en compte du pouvoir destructeur de l'humanité – avec la domination de la technologie nucléaire – qu'une nouvelle écologie urbaine, basée sur une approche écologique de l'Humanité toute entière, est apparue<sup>146</sup>. En effet, le pouvoir destructeur de bombes comme celles qui ont été lancées sur Hiroshima et Nagasaki, en 1945, a démontré que l'Homme se relie de façon étroite avec l'environnement et peut, de même, entraîner sa destruction complète. Cette vision s'est renforcée avec la prise de conscience mondiale autour des problèmes environnementaux, à partir des années 60. Elle prend en compte *l'étude des relations spatiales et temporelles des êtres humains en tant qu'affectés par des facteurs de sélection, de distribution et d'adaptation liés à l'environnement*<sup>147</sup>.

Or, c'est à partir de cela que la voie pour une vision renouvelée de l'écologie urbaine s'ouvre. Elle se justifie notamment par le fait que le milieu urbain abrite une partie considérable de la population, vivant au quotidien les problèmes liés à la fois

---

<sup>145</sup> Alain COULON, *L'Ecole de Chicago*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2004, coll. Que sais-je ?, 127 p. La citation se trouve à la page 119.

<sup>146</sup> Cf. Patrice BERGER, « Qu'est-ce que l'écologie urbaine pour un sociologue ? Notes préliminaires prises dans la région lyonnaise », in *Actes du colloque national d'écologie urbaine*, Université Claude Bernard Lyon I, 1992, pages 213-219. La citation se trouve à la page 216.

<sup>147</sup> Cf. Roderick MACKENZIE, cité par Patrice BERGER, p. 216.

par cette agglomération et par le progrès humain – autrement dit, l’industrialisation. Les relations entre *écologie urbaine* et *développement durable* deviennent ainsi plus étroites.

## ***B. Une voie contemporaine ouverte sur le développement durable***

L’écologie urbaine représente le maillon de la chaîne qui relie la sociologie urbaine au développement durable. En effet, ce n’est qu’à partir de cette approche que nous pouvons compter sur une vision d’ensemble de la ville – et de tout établissement humain – en tant qu’organisme vivant et qui entame des relations internes et externes<sup>148</sup>.

Dans ce sens, nous proposons d’analyser, dans un premier temps, les relations entre la sociologie urbaine et le développement durable, tout en démontrant leur attachement, fait par le biais de l’écologie urbaine. Ensuite, ce sont les relations entre l’écologie urbaine et le concept d’établissement humain durable qui seront présentées, dans le but de montrer que la première est déterminante pour la construction de ce dernier.

### ***1. La recherche sociologique et le développement durable***

La sociologie urbaine ne se consacre pas, de façon exclusive, aux faits sociaux qui se produisent en milieu urbain. Cela se manifeste, d’une part, par les relations nécessaires et constantes qui existent entre les établissements humains urbains et ruraux. D’autre part, cela se justifie par le *fait urbain*, puisque plus de la moitié de la population mondiale vit en ville. Yves GRAFMEYER nous présente à cet égard les différentes interrogations de cette matière :

La sociologie urbaine n’est pas ... la sociologie de tout « ce qui se passe dans la ville ». Transversale à d’autres découpages en champs spécialisés (la famille, l’éducation, le travail, les loisirs...), elle se centre sur la dimension proprement urbaine des divers aspects de la vie sociale.

---

<sup>148</sup> Cf. Pierre MERLIN et Françoise CHOAY, *Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2000, 902 p. La citation se trouve à la page 291.

Elle s'interroge en particulier sur la manière dont ces derniers se déploient, s'agencent et interagissent dans un contexte urbanisé que tous ensemble concourent à façonner, mais qui leur est en même temps une sorte d'enveloppe commune. Elle s'interroge, d'autre part, sur la manière dont la ville-milieu est aussi constituée en objet d'enjeux qui structurent de façon spécifique les rapports entre les acteurs, les institutions et les groupes sociaux.<sup>149</sup>

Or, prenant en considération les préoccupations multidisciplinaires autour de l'habitat humain de façon générale et, plus particulièrement, de l'habitat urbain, le rapprochement entre les préoccupations et objectifs de la sociologie urbaine et ceux qui entourent le développement durable ne peuvent pas passer inaperçus. En effet, dès les débuts de la sociologie urbaine nous avons noté que les études ne sont pas uniquement menées pour satisfaire les chercheurs.

Au contraire, les études sociologiques du milieu urbain ont des objectifs pratiques très clairs : leur but est d'arriver, d'abord, à comprendre les origines et les raisons des problèmes urbains pour, ensuite, pouvoir contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des habitants qui les subissent au quotidien ou bien à les solutionner. Certes, la sociologie urbaine ne peut pas s'occuper de ces tâches de façon intégrale. C'est pourquoi l'interdisciplinarité s'impose, notamment dans un moment où les préoccupations autour de l'environnement – dans son sens large – et de la qualité de vie sont omniprésentes. Or cela s'insère de façon tout à fait cohérente dans la perspective du développement durable et de son application en milieu urbain. Il convient de mentionner, d'ailleurs, que l'écologie urbaine – en tant que fruit direct de la sociologie urbaine – dispose d'un rôle déterminant pour la consécration du concept de durabilité au sein des établissements humains. En effet, selon Cyria EMELIANOFF, le développement urbain durable s'enracine dans l'écologie urbaine, malgré le fait que *ses propositions abordent plus franchement le champ culturel et humain, tout en affirmant un changement d'échelle dans la portée des problèmes écologiques*<sup>150</sup>.

C'est ainsi que l'évolution de la sociologie urbaine de l'Ecole de Chicago et de l'écologie urbaine, telle que nous la connaissons de nos jours, ne fait que se rapprocher du développement durable et de son application dans le cadre des établissements humains en général, comme nous le verrons par la suite.

---

<sup>149</sup> Cf. Yves GRAFMEYER, *Sociologie urbaine*, Paris : Nathan, 1999, coll. 128, 128 p. La citation se trouve dans les pages 5 et 6.

<sup>150</sup> Cyria EMELIANOFF, *La ville durable, un modèle émergent – Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)*, thèse doctorale en géographie, Faculté des Lettres, Langues et Sciences humaines, Université d'Orléans, 1999, directeur de recherche Prof. Jean-Paul DELEAGE. La citation se trouve à la page 128.

## **2. L'écologie urbaine et les établissements humains durables**

L'écologie urbaine apporte également sa contribution à la formation du concept d'établissement humain durable, dans la mesure où elle s'affirme, de nos jours, dans au moins trois dimensions : l'étude des communautés ; l'étude des processus d'urbanisation, et ; la prise en compte de l'écologie organisationnelle en milieu urbain<sup>151</sup>. De fait, cette matière s'intéresse de près à la façon dont les établissements humains et les individus s'organisent, ce qui représente une ouverture vers l'approche intégrée, chère au développement durable. C'est ainsi qu'il faut avoir une vision d'ensemble, concertée, sur les différents facteurs, activités et actions qui se relient aux aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement de l'établissement humain. De fait, il convient de souligner que l'écologie urbaine est animée par une vision globale des milieux et de leurs composants qui permettent ainsi de conforter la notion de l'action locale aux finalités globales<sup>152</sup>.

Cette évolution de l'écologie urbaine nous permet de parler de relations fructueuses entre la sociologie urbaine et le développement durable, qui se renforcent dans la mesure où nous nous approchons des établissements humains durables. En effet, nous pouvons noter que cette problématique, à l'origine sociologique, de l'établissement humain nous conduit à une analyse multidisciplinaire, qui a pour but de promouvoir le développement durable. C'est dans ce sens que Anne-Sophie LETURCQ affirme, dans la conclusion de son ouvrage, que :

L'écologie urbaine doit devenir une discipline au service des décideurs et des citoyens ; elle doit leur apprendre à mieux comprendre leur environnement quotidien, à connaître la structure et le fonctionnement du système urbain et à réaliser qu'eux-mêmes font partie du système d'interaction. Elle fournit une clé pour apprendre à mieux gérer l'écosystème urbain, en assurant sa survie, et en autorisant un niveau d'exploitation limité mais durable. L'écologie urbaine doit être transdisciplinaire, réunissant l'écologie des systèmes vivants et les sciences humaines.<sup>153</sup>

La vision contemporaine de l'écologie urbaine considère les établissements humains dans une perspective plus élargie, à savoir, ils sont pris en compte en tant

---

<sup>151</sup> Cf. Patrice BERGER, cit. pp. 215 et 216.

<sup>152</sup> Cf. *Entente nationale des élus de l'environnement*, LAPOIX, 1991, apud Anne-Sophie LETURCQ, *De l'écologie urbaine au développement durable*, cit. p. 16.

<sup>153</sup> Cf. Anne-Sophie LETURCQ, *De l'écologie urbaine au développement durable*, cit. p. 103.

que des *éco-sociosystèmes*<sup>154</sup>. Ce constat nous conduit à un rapprochement très prononcé avec ce que les documents internationaux, notamment onusiens, prônent en tant qu'objectifs et/ou éléments pour la construction d'un établissement humain durable. Or, ce sont justement ces documents qui nous allons analyser dans la section suivante, qui est dédiée d'une part aux conférences *Habitat* et d'autre part à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992.

---

<sup>154</sup> Cf. Philippe MIRENOWICZ et Charles GARNIER, *apud* Anne-Sophie LETURCQ, cit. p. 16 : « Il faut donner d'emblée à l'écologie urbaine, comme horizon théorique, la compréhension de l'éco-socio-système urbain et la réinterprétation selon ce point de vue de bon nombre de principes ou concepts, soit purement écologiques (diversité, stabilité, complexité, niveaux trophiques, flux de matières et d'énergie), soit issus des sciences humaines (cultures, normes, conduites sociales, économiques, etc.) ou des pratiques urbaines (architecture, aménagement de l'espace, planification, etc.) ».

## **Chapitre 2. L'évolution des établissements humains durables dans les sphères onusiennes : les conférences Habitat et la Conférence de Rio (1992)**

Pour le concept d'établissement humain durable, il convient de remarquer deux grandes lignes de son processus évolutif dans le système des Nations unies : d'une part, se trouvent l'origine et l'évolution de la *notion* d'établissement humain et, d'autre part, l'intégration de la durabilité à cette notion qui forge le *concept* d'établissement humain durable. Ces lignes se construisent par deux biais différents et simultanés, à savoir : le système onusien *Habitat* et les initiatives onusiennes pour la protection de l'environnement. En effet, l'évolution de la notion d'établissement humain au niveau international se vérifie notamment dans les conférences *Habitat*, organisées par Nations unies. A cet égard, c'est à partir de la conférence onusienne *Habitat I*, tenue à Vancouver en 1976, que les établissements humains – mais plus précisément le milieu urbain – apparaissent au cœur des préoccupations mondiales. La notion d'établissement humain est alors adoptée dans le but de recouvrir l'intégralité des groupements humains sur Terre. Il s'agit, ainsi, d'une notion universelle que le système onusien utilise dans les conférences *Habitat*, comme dans les documents ultérieurs. De ces faits, nous pouvons vérifier que l'allusion onusienne à *établissements humains* se fonde sur leur multitude de formes, définies par leur taille : un hameau, un village, une ville ou une mégapole, tous sont des établissements humains.

Concernant l'intégration de la durabilité à la notion d'établissement humain, elle a suivi l'évolution des règles onusiennes concernant la protection de l'environnement et, certes, la propre évolution du concept de développement durable. C'est ainsi qu'à partir des traits initiaux de ce dernier, avec la Déclaration et le plan d'action de Stockholm (1972), les couleurs de la protection environnementale se sont faites sentir dans la gouvernance des établissements humains – telle que proposée par les documents originaires du système *Habitat*. D'autres actions et documents onusiens ont servi à consacrer cette intégration, comme il est le cas, entre autres, de la conférence de Rio ou d'Agenda 21, en 1992.

Ceci dit, cette section dans un premier temps démontre comment le concept d'établissement humain durable s'est affirmé au niveau international, au sein des sphères onusiennes. Et, dans un second temps, nous verrons le rôle de la Conférence de Rio, de 1992 et, plus particulièrement, d'Agenda 21, pour l'affirmation définitive des établissements humains durables, comme un but des politiques publiques – et par conséquent, des normes juridiques qui doivent les guider – au niveau mondial.

## ***Section 1. Les conférences Habitat : l'affirmation et la juridicisation de l'établissement humain durable***

Les conférences *Habitat* des Nations unies sont au nombre de trois, jusqu'à présent : *Habitat I*, réalisée en 1976, à Vancouver, au Canada ; *Habitat II*, réalisée en 1996, à Istanbul, Turquie ; *Habitat II+5*, réalisée en 2001, à New York, aux Etats-Unis<sup>155</sup>. Tous les documents issus de ces conférences, mais notamment de la première, ont contribué de façon non négligeable à la consécration du concept d'établissement humain durable, dont nous parlons à présent. Un fait qui se justifie par son rôle à affirmer, d'une part, la notion d'établissement humain et, d'autre part, les recommandations tendant vers la durabilité, consignées dans chacune des déclarations.

Chacune de ces conférences et leurs documents dérivés présentent d'éléments qui font partie du concept d'établissement humain durable, un concept qui s'est approprié progressivement d'éléments juridiques – par son intégration dans des textes à caractère normatif.

### ***Paragraphe premier. Les apports généraux des conférences Habitat relatives à l'établissement humain durable***

Quel est le contenu du concept d'établissement humain durable au sein des conférences et des documents qui découlent d'*Habitat* ? C'est ce contenu qui

---

<sup>155</sup> Il convient de mentionner que la dernière des conférences Habitat s'est faite au sein d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale (AG) des Nations unies, du 6 au 8 juin 2001. Dans cette optique, il n'est pas étonnant – à l'égard d'une comparaison entre les conférences de Rio et de Johannesburg – que cette conférence ait été moins porteuse que la réunion d'Istanbul, cinq années auparavant.



détermine, en tout cas, la portée juridique du concept. D'où l'importance de connaître, d'une part, les éléments qui l'intègrent, à partir de chacune des déclarations *Habitat* et, d'autre part, la vraie extension du concept d'établissement humain durable, au sein des documents issus des conférences *Habitat*.

### **A. La présence d'éléments concernant la structure et le contenu d'un établissement humain durable dans les déclarations Habitat**

Chacune des conférences *Habitat* a pour but de présenter, dans un premier temps, un bilan des établissements humains, mettant en évidence leurs problèmes les plus saillants pour, par la suite chercher à énoncer leurs possibles solutions.

Le système *Habitat* propose, outre des solutions relatives au logement, celles qui touchent l'intégralité d'un établissement humain : les propositions faites par chacune des conférences, et insérées dans les déclarations *Habitat* démontrent – notamment à la lumière de l'évolution des normes internationales de protection de l'environnement – que la notion d'établissement humain, telle que présentée par les Nations unies, mérite également de porter l'adjectif *durable*. Et cela non seulement dans le sens de l'esthétique de la nomenclature ou d'une adaptation du nom aux temps modernes. Au contraire, il s'agit d'intégrer, par une planification adéquate, les déterminations du principe de développement durable, né en même temps que la notion d'établissement humain et qui rayonne dans tous les domaines.

De ces faits, nous pouvons identifier, dans les conférences et documents *Habitat*, deux éléments intrinsèques à un établissement humain durable, à savoir, la *planification* et *l'intégration*.

#### **1. Stricto sensu : la planification**

La structure physique d'un établissement humain durable ne se dessine pas de façon uniforme, pour tout établissement humain sur Terre ; cela ne peut pas avoir lieu. En effet, chaque établissement humain s'insère dans un système propre, qui

définit ses dimensions et sa structure selon plusieurs facteurs, endogènes et exogènes. Parmi les premiers, nous trouvons les besoins sociaux et économiques, auxquels les politiques publiques doivent présenter des solutions adaptées. Pour les seconds, il s'agit des relations extérieures dont dépend l'établissement humain ; ces relations peuvent être économiques, sociales, environnementales, parmi tant d'autres. Il est ainsi impossible de définir l'évolution structurelle d'un établissement humain *modèle*, puisque c'est le facteur humain, allié à d'autres, qui définit le caractère *aléatoire* de l'évolution planifiée d'un établissement humain<sup>156</sup>.

Or, c'est justement sous cet aspect non maîtrisable de l'évolution des établissements humains que nous pouvons trouver, dans les différentes déclarations émanant des conférences *Habitat*, un élément-clef itératif concernant leur structure : la nécessité de planifier, en vue d'un avenir plus durable pour l'établissement humain. Planifier à la fois aux niveaux local et supra local est ainsi nécessaire, pour au moins deux raisons précises : prévenir les problèmes des établissements humains et apporter les bonnes réponses aux besoins énoncés par les acteurs de leur développement.

Ainsi, *Habitat I* nous présente un bilan qui démontre une préoccupation constante et grandissante avec les conditions de vie dans les établissements humains : la déclaration affirme la nécessité d'assurer des besoins essentiels de la population, comme le travail, le logement, la santé, les loisirs... Les causes de ces problèmes résident, selon ce document, dans plusieurs facteurs, dont la croissance économique inégale, la dégradation de l'environnement, la croissance démographique ou l'urbanisation non maîtrisée. Par conséquent, la planification demeure un outil privilégié, à la fois dans les principes généraux et dans les lignes d'action de Vancouver. Nous pouvons noter ainsi l'importance accordée à la planification des établissements humains. Elle s'accorde, d'ailleurs, avec la gouvernance<sup>157</sup>, de façon à permettre la participation de tous à la gestion des établissements humains.

Concernant la déclaration d'Istanbul, issue de la deuxième des conférences *Habitat*, nous notons certains éléments qui ont été repris de la déclaration de Vancouver, comme le manque de planification adéquate, une des causes de l'apparition de plusieurs problèmes trouvés de nos jours au sein des établissements

---

<sup>156</sup> Comme l'a proposé Constantinos A. DOXIADIS, avec *Ekistics*, cf. *supra*, p. 34 et s.

<sup>157</sup> A propos de la gouvernance des établissements humains, v., *infra*, p. 508 et s.

humains. En outre, à l'égard de la quatrième ligne d'action d'*Habitat I*, la déclaration d'Istanbul suggère l'interdépendance entre le développement urbain et rural. Ceci concerne, de façon directe, l'aménagement du territoire<sup>158</sup>. C'est ainsi que la planification se présente, encore une fois, en tant qu'élément essentiel pour assurer la qualité de vie dans les établissements humains, par le biais de l'identification de problèmes et de leur prévention. Elle est également responsable d'assurer les éléments essentiels qui garantissent cette qualité de vie, à savoir, des éléments qui se relient aux droits fondamentaux et aux droits de l'Homme<sup>159</sup>.

La troisième des déclarations *Habitat* se présente sous la forme d'une résolution, prise à l'occasion de la vingt-cinquième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies, tenue à New York, le 9 juin 2001<sup>160</sup>. Comme les déclarations précédentes, la *Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire (DVEHNM)* fait également allusion à l'importance de la planification. C'est ainsi que *planifier* apparaît à plusieurs reprises dans le texte, sous l'optique : de l'intégration entre les milieux urbain et rural ; de la gouvernance ; de l'offre de qualité de vie à tous, par le biais de villes plus équitables<sup>161</sup> ; de la prévention des risques naturels et technologiques<sup>162</sup>. Ce verbe se présente également en ce qui concerne l'élémentaire planification foncière, qui doit se faire sur la base de politiques dynamiques<sup>163</sup> et en respectant les prescriptions d'Agenda 21.

## **2. Lato sensu : l'intégration**

La planification des établissements comprend deux aspects de l'intégration, à savoir : l'intégration entre les milieux urbain et rural, d'une part ; l'intégration de l'environnement naturel à la planification et à la gestion des établissements humains.

Pour le premier volet, l'intégration, entre les milieux urbain et rural, doit se faire au niveau de la planification, incorporant à la fois les règles d'urbanisme et les

---

<sup>158</sup> Considéré en tant qu'outil de la planification supra locale.

<sup>159</sup> V., *infra*, p. 98 et s.

<sup>160</sup> Document n° A/RES/S-25/2.

<sup>161</sup> Cf. § 40 de la déclaration.

<sup>162</sup> Cf. § 43 de la déclaration.

<sup>163</sup> V. § 49 de la déclaration.

règles d'aménagement du territoire ; et, certainement, en les intégrant les unes par rapport aux autres. A titre d'exemple, le troisième paragraphe de la DVEHNM fait allusion à la nécessité d'intégrer la planification des milieux urbain et rural, quand s'affirme le besoin de prendre en compte les *conditions de vie tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines* [puisqu'elles] *revêtent une importance déterminante pour toutes les nations*<sup>164</sup>. En effet, nous pouvons vérifier que Vancouver, Istanbul et New York affirment le besoin de cette intégration en vue de combattre l'exode rural : elles montrent ainsi la nécessité d'une offre adéquate d'équipements dans les établissements humains ruraux, pour que la qualité de vie puisse être offerte à leurs habitants. Et, par conséquent, empêcher la fuite des campagnes, de personnes qui sont à la recherche de conditions meilleures dans les villes. La gestion des établissements humains doit permettre, selon l'esprit des conférences et déclarations *Habitat*, une offre de qualité de vie équitable, dans les différents types d'établissements humains<sup>165</sup>. *Habitat II* démontre, à son tour, cette préoccupation d'intégrer les milieux urbain et rural à partir de la planification des établissements humains. Ce texte affirme l'interdépendance entre les milieux urbain et rural<sup>166</sup>.

Quant au deuxième volet mentionné, il s'agit du principe d'intégration énoncé par plusieurs textes de droit international de l'environnement<sup>167</sup> et consacré par la doctrine en tant que principe fondateur du droit de l'environnement. Il s'agit de prendre en compte les effets environnementaux des processus de planification des établissements humains. À cet égard, le professeur Michel PRIEUR affirme que *l'intégration de l'environnement dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées est une exigence fondamentale pour garantir le développement durable*<sup>168</sup>. A son tour, le professeur Paulo Affonso LEME MACHADO établit le principe d'intégration comme étant l'une des étapes d'application du principe de prévention, exerçant son influence sur la planification économique. Celle-ci doit être dynamique, ayant le pouvoir de conduire à l'élaboration *de nouvelles politiques publiques*

---

<sup>164</sup> Extrait du troisième paragraphe de la déclaration.

<sup>165</sup> Cf. déclaration de Vancouver, ligne d'action n° 4.

<sup>166</sup> Cf. § 6 de la déclaration.

<sup>167</sup> Cf. principe 4 des déclarations de Stockholm et de Rio, ainsi que § 36 de la déclaration de Johannesburg.

<sup>168</sup> In Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, 2004, 5<sup>ème</sup> éd., 1001 p. La citation se trouve à la page 69.

*environnementales, d'actions des entrepreneurs et d'activités de l'Administration publique, des législateurs et du pouvoir judiciaire*<sup>169</sup>.

Chacune des déclarations *Habitat* affirme ce principe. D'ailleurs, la portée de la planification des établissements humains s'étend, dès *Habitat I*, à prendre en compte leur empreinte écologique. En effet, non seulement dans ses considérants, mais aussi dans ses principes et lignes d'action, la déclaration de Vancouver affirme le besoin d'un renfort de la liaison entre les établissements humains et la protection de l'environnement<sup>170</sup>. Il s'agit ainsi d'intégrer la gestion de l'environnement naturel à celle du milieu humain, l'un des volets de l'intégration que nous trouvons sous *Habitat*. La déclaration d'Istanbul fait allusion au principe d'intégration dans la mesure où elle reconnaît l'importance des trois piliers du développement durable<sup>171</sup> pour la garantie d'une meilleure qualité de vie dans les établissements humains<sup>172</sup>. De son côté, la dernière des déclarations *Habitat* affirme les contours d'une nouvelle gouvernance des établissements humains urbains, une notion qui comprend la protection de l'environnement dans son aspect élargi<sup>173</sup>.

La présence du principe d'intégration au sein de chacune de ces déclarations représente une avancée considérable par rapport à l'introduction de la durabilité à la notion onusienne d'établissement humain. Et ceci a été renforcé par la portée de ce concept au sein de certains documents, de vrais plans d'action en matière d'établissements humains durables, originaires des conférences *Habitat*.

---

<sup>169</sup> Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, 12<sup>ème</sup> éd. São Paulo: Malheiros, 2004, 1075 p. La citation se trouve aux pages 74-75.

<sup>170</sup> V. à cet égard, la déclaration de Vancouver : considérants, §§ 8 et 9 ; principes généraux, § 11 ; lignes d'action, § 2.

<sup>171</sup> Il convient de noter que la déclaration fait également allusion à l'importance de la conservation et mise en valeur du patrimoine culturel des établissements humains, ce qui intègre un quatrième pilier du développement durable, pour certains auteurs – le pilier culturel.

<sup>172</sup> Cf. § 3 de la déclaration d'Istanbul.

<sup>173</sup> Extrait du § 51.

## ***B. La prise en considération des concepts d'établissement humain et d'établissement humain durable dans les documents issus des conférences Habitat***

Prenant en considération l'importance du système onusien *Habitat* pour la consécration du concept d'établissement humain durable, il nous convient d'étudier l'extension de ce concept au cœur d'autres documents qui trouvent leur origine dans ce système.

C'est pourquoi nous proposons d'analyser, d'une part, l'Agenda *Habitat* et sa contribution pour construire le concept d'établissement humain durable. Une contribution conséquente, comme nous verrons par la suite, notamment par le fait que ce document se veut, même indirectement, une *feuille de route* pour concrétiser la durabilité au sein des établissements humains ; tout cela dans le but de pouvoir offrir, à tous, le droit de vivre dans des établissements humains durables.

D'autre part notre analyse se penche sur les documents issus des trois *fora* mondiaux sur l'urbanisation, réalisés sous l'égide du programme *Habitat* des Nations unies<sup>174</sup>, à Nairobi en 2002, à Barcelone en 2004 et à Vancouver en 2006.

### **1. L'Agenda Habitat<sup>175</sup>**

C'est à l'occasion de la conférence *Habitat II*, réalisée à Istanbul, qu'Agenda *Habitat* voit le jour. Il s'agit d'un plan d'action pour la mise en œuvre d'établissements humains durables, selon les principes et conditions établis notamment par les déclarations de Vancouver et d'Istanbul, ainsi que par Agenda 21<sup>176</sup>. L'Agenda *Habitat* se présente en quatre chapitres, comptant une centaine d'engagements et plus de 600 recommandations concernant les établissements

---

<sup>174</sup> En effet, sur les rapports de ces événements.

<sup>175</sup> L'intégralité du texte de ce document peut être consulté et téléchargé sur le site Internet d'UN-Habitat : [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf).

<sup>176</sup> Notamment par son chapitre 7.

humains<sup>177</sup>. Les deux buts essentiels de ce document sont : pouvoir offrir un logement convenable pour tous et promouvoir le développement durable des établissements humains, dans un monde de plus en plus urbanisé.

Son *préambule* mentionne un attachement constant aux piliers fondateurs du développement durable, constituant une sorte de manuel pour son application aux établissements humains<sup>178</sup>. Le développement durable se présente également dans les rapports qui doivent avoir lieu entre les milieux urbain et rural. De fait, à l'égard de ce qui s'énonce en *Habitat I* et *II*, l'*Agenda Habitat* affirme que *les liens entre la ville et la campagne ont une importance déterminante pour la viabilité des établissements humains*<sup>179</sup>. Le préambule concède également de la place aux droits individuels et collectifs qui construisent et découlent d'un établissement humain durable. C'est dans ce sens que le texte fait des allusions claires aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, mais aussi au droit à l'environnement<sup>180</sup>.

Les *principes et objectifs* de l'*Agenda Habitat*, au nombre de dix, sont présentés dans son deuxième chapitre, fondus entre les lignes du texte.

La liste commence par énoncer le besoin d'avoir des établissements humains équitables<sup>181</sup>. En référence à l'article premier de la DUDH<sup>182</sup>, ils comprennent notamment l'égalité des habitants des établissements humains par rapport à leur vie quotidienne – abritant les relations humaines, civiles, économiques et politiques<sup>183</sup>. Dans cette même ligne, l'*Agenda Habitat* parle de l'élimination de la pauvreté<sup>184</sup> et de la valorisation de la famille en tant que cellule de base de la société et, par conséquent, de tout établissement humain<sup>185</sup>. Le texte veut ainsi renforcer l'idée que

---

<sup>177</sup> A savoir : un préambule ; l'énoncée de ses buts et principes ; les engagements des Etats parties à la deuxième conférence Habitat ; les stratégies de mise en œuvre d'un plan d'action mondial pour les établissements humains. Ce document a été signé par 171 pays.

<sup>178</sup> Cf. *Agenda Habitat*, chapitre 1, § 4.

<sup>179</sup> Le texte continue, mentionnant qu'il faut « ... exploiter au maximum la complémentarité entre les apports des zones urbaines et ceux des zones rurales, ainsi que les liens entre ces zones, en trouvant un équilibre entre leurs différents besoins sur les plans économique, social et écologique », cf. *Agenda Habitat*, chapitre 1, § 10.

<sup>180</sup> Comportant ses prérogatives, comme les droits à l'information et à la participation des processus décisionnels publics.

<sup>181</sup> Cf. *Agenda Habitat*, chapitre 2, § 27.

<sup>182</sup> « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ».

<sup>183</sup> C'est dans ce sens que l'*Agenda* affirme l'égalité d'accès aux équipements publics, aux ressources naturelles ou aux loisirs ; elle affirme aussi certains droits individuels – comme le droit de propriété, le droit à la participation, le droit au développement et, certes, le droit à l'environnement, dans son caractère dual intrinsèque.

<sup>184</sup> Cf. *Agenda Habitat*, chapitre 2, § 28.

<sup>185</sup> *Idem*, § 31.

la pauvreté, comme l'inégalité, n'ont pas lieu de se trouver dans un établissement humain durable et, par conséquent, ne peuvent pas contribuer à sa création.

Pour les droits et devoirs individuels et collectifs<sup>186</sup>, le texte fait allusion, d'une part, à la dualité du droit à l'environnement, invoquant le besoin de respecter les droits des générations futures. D'autre part, l'on évoque le devoir des Etats de faire valoir les piliers du développement durable applicables aux établissements humains ainsi que les droits individuels et collectifs qui en découlent<sup>187</sup>.

Le texte reconnaît la liaison entre le développement économique et la protection de l'environnement, mentionnant la nécessité de l'équilibre entre les piliers du développement durable<sup>188</sup>. Un équilibre qui ne peut être atteint que par une planification efficace, comptant sur la participation des acteurs locaux et sur des partenariats institutionnels de poids – dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé<sup>189</sup>. Dans son volet environnemental, l'Agenda *Habitat* reprend les buts de plusieurs autres conférences et documents onusiens ayant trait à la protection de l'environnement<sup>190</sup>. Par conséquent, il renforce autant le besoin de réduire l'empreinte écologique des établissements humains que le rôle de la planification – à la fois dans l'aménagement du territoire et dans la gouvernance elle-même.

Le texte reprend encore<sup>191</sup> une grande partie de ce qui a été dit précédemment, renforçant, néanmoins, un aspect de la protection de l'environnement, qui se relie étroitement à la qualité de vie, à savoir, l'esthétique<sup>192</sup>. En effet, c'est ici que l'on fait allusion, d'abord aux relations entretenues entre l'esthétique, la localisation et l'aménagement des établissements humains et la qualité de vie. Dans ce sens, l'Agenda préconise que les documents d'urbanisme doivent veiller à la concertation entre ces éléments, déterminante pour assurer la qualité de vie dans les établissements humains. Puis, c'est l'esthétique appliquée à

---

<sup>186</sup> Nous ajouterions à ces catégories celle des *droits diffus*, puisque le droit à l'environnement, mentionné par l'Agenda *Habitat*, en fait partie. A ce sujet, v. *infra* p. 108 et s.

<sup>187</sup> *Idem*, § 32.

<sup>188</sup> *Idem*, § 29.

<sup>189</sup> Les partenariats sont, d'ailleurs, invoqués par le septième énoncé, § 33 : « (...) Il faut tout faire pour encourager la coopération et le partenariat entre tous les groupes sociaux et entre tous ceux qui interviennent dans les décisions, selon qu'il convient ».

<sup>190</sup> En évoquant notamment les principes environnementaux de précaution, de prévention, de respect de la capacité d'immixtion des écosystèmes, de la préservation de l'avenir pour les générations futures.

<sup>191</sup> Cf. Agenda *Habitat*, chapitre 2, § 30.

<sup>192</sup> Sur le sujet, v. l'ouvrage de Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et droit*, Paris : LGDJ, 2004, 402 p.



l'environnement qui est évoquée. Fait qui se vérifie dans la référence expresse à la protection du paysage, en tant qu'élément qui intègre l'environnement naturel<sup>193</sup>.

In fine, l'Agenda appelle à la coopération internationale, dans le sens de promouvoir la solidarité, la coopération et l'assistance en ce qui concerne les problèmes posés par les établissements humains<sup>194</sup>. Ce document fait, encore, appel à la liaison importante entre la santé humaine, la qualité de vie et l'environnement<sup>195</sup>.

En ce qui concerne les engagements (chapitre 3)<sup>196</sup> et le plan d'action mondial établi par l'Agenda *Habitat* (chapitre 4)<sup>197</sup>, ils ne font que développer les objectifs/principes énoncés ci-dessus<sup>198</sup>. Il nous convient, toutefois, de rappeler que le plan d'action<sup>199</sup> traite les différents aspects concernant la concrétisation d'un établissement humain durable. Ils présentent ainsi leurs feuilles de route respectives.

En vue de renforcer la coordination internationale pour la mise en œuvre des principes et objectifs établis par cet Agenda, le programme des Nations unies pour les établissements humains organise, bi-annuellement, depuis 2002, des *fora* urbains mondiaux. Vérifions les apports des trois premiers *fora* pour la construction d'un établissement humain durable.

---

<sup>193</sup> Cette double protection de l'esthétique, comprenant le patrimoine bâti comme le patrimoine naturel, est adoptée par les normes juridiques les plus récentes concernant la protection du paysage. Il s'agit d'une protection intégrée et intégrale, qui prend en compte non seulement les paysages naturels extraordinaires et/ou bien conservés. Au contraire, tout paysage est susceptible de protection et ce ne sont pas ses caractéristiques esthétiques qui la détermineront, mais ses caractéristiques identitaires, c'est-à-dire, la liaison entre le paysage et les populations qui s'y attachent.

<sup>194</sup> Cf. Agenda Habitat, chapitre 2, § 34. Cela est fait également par le neuvième énoncé, qui affirme en outre que « la protection des intérêts des générations présentes et futures en matière d'établissements humains est l'un des buts fondamentaux de la communauté internationale ».

<sup>195</sup> *Idem*, § 36. L'interdépendance entre ces trois facteurs est démontrée assez clairement par l'Agenda Habitat, dans la mesure où la protection de l'environnement est présentée figure comme essentielle pour la construction d'un établissement humain durable.

<sup>196</sup> Selon les §§ 42 et 43 de l'Agenda Habitat, les engagements sont les suivants : a) un logement convenable pour tous ; b) des établissements humains durables ; c) facilitation et participation ; d) égalité entre les sexes ; e) financement du secteur du logement et des établissements humains ; f) coopération internationale ; g) bilan des progrès réalisés.

<sup>197</sup> Le plan d'action mondial comprend des stratégies de mise en œuvre dans les domaines suivants : un logement convenable pour tous ; le développement durable des établissements humains ; le renforcement des capacités et le développement des institutions ; la coopération et la coordination internationales ; la mise en œuvre et le suivi du Programme pour l'habitat.

<sup>198</sup> V. § 42 de l'Agenda Habitat.

<sup>199</sup> Intitulé « Le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé ».

## 2. Les fora urbains mondiaux

Les trois *fora* urbains mondiaux organisés jusqu'à présent (Nairobi, Barcelone, Vancouver) n'ont qu'un seul et même but : la mise en œuvre de l'Agenda *Habitat*<sup>200</sup> :

Le Forum urbain mondial a été organisé par le directeur exécutif du programme des Nations unies pour les établissements humains, UN-Habitat, en suivant le paragraphe 10 de la résolution 185 de la Commission des établissements humains, dans lequel la Commission a sollicité le directeur exécutif « de promouvoir une fusion entre le Forum de l'environnement urbain et le Forum international concernant la pauvreté urbaine, concevant un nouveau forum urbain, tourné vers le renforcement de la coordination internationale pour l'implémentation de l'Agenda Habitat ». L'Assemblée générale des Nations unies a décidé par la suite, dans sa résolution 56/206, que le Forum serait « un forum non législatif et technique dans lequel des experts peuvent échanger leurs points de vue dans les années où le Conseil de gouvernance du programme des Nations unies pour les établissements humains ne se réunit pas ». Dans la même séance, l'Assemblée générale, dans le paragraphe 7 de sa résolution 56/205, a encouragé les autorités locales ainsi que d'autres partenaires de l'Agenda Habitat, à participer, de façon convenable, au Forum urbain mondial, dans son rôle de conseil au directeur exécutif de UN-Habitat.<sup>201</sup>

Sous l'angle de la consécration du concept d'établissement humain durable, il convient de vérifier l'aspect de continuité et d'évolution des sujets traités au cours de ces rencontres. En effet, nous pouvons noter que les besoins de la communauté internationale apparaissent de façon claire dans les thématiques des *fora* urbains mondiaux. En tout cas, l'approche locale est privilégiée d'autant plus que l'objectif majeur – conforter la mise en œuvre de l'Agenda *Habitat* – demeure une préoccupation constante de ces événements.

Les thèmes discutés à Nairobi, en 2002, traitent de : la campagne globale pour la gouvernance urbaine ; l'élimination des taudis des villes ; la décentralisation de la gestion des établissements humains ; la coopération entre les villes ; le rôle international des ONG ; la campagne globale au bénéfice du droit de propriété ; le suivi et l'évaluation de ces actions. Un deuxième volet de la conférence traite de l'urbanisation durable, alignant les sujets suivants : la durabilité des villes et le rôle

---

<sup>200</sup> 1<sup>er</sup> Forum urbain mondial, Nairobi (Kenya), du 29 avril au 3 mai 2002, 2<sup>ème</sup> Forum urbain mondial, Barcelone (Espagne), du 13 au 17 septembre 2004 et 3<sup>ème</sup> Forum urbain mondial, Vancouver (Canada), du 19 au 23 juin 2006.

<sup>201</sup> Cf. *Report of the first session of the World Urban Forum*, UN-Habitat, 2002, p. 1, § 1<sup>er</sup>. Ce document, comme les rapports des deux autres *fora* urbains mondiaux, peut être téléchargé sur le site Internet <http://www.unhabitat.org/uf>, accès le 10 mars 2006.

de ces dernières pour la mise en place du développement durable ; la dimension rurale du développement urbain durable ; la gestion de la pandémie locale du SIDA ; l'accès à l'eau et à l'assainissement pour les classes moins favorisées.

A Barcelone, en 2004, les thèmes retenus tournent autour : de la pauvreté ; du manque de ressources ; de la durabilité ; des services ; des désastres et de la reconstruction. Tout cela est vu sous le prisme urbain. En outre, l'événement fait allusion à des dialogues de partenariats, qui doivent s'installer autour des cultures, des réalités, de la gouvernance et de la renaissance urbaines.

Enfin, les différentes catégories de participants au forum de Vancouver, en 2006, ont proposé des éléments prospectifs pour le milieu urbain, parmi lesquels : promouvoir une nouvelle gouvernance, ancrée sur la participation de l'ensemble des acteurs du développement local ; affirmer l'innovation et le courage d'innover comme des lignes à suivre dans l'action locale ; reconnaître l'importance des partenariats ; insérer la transparence et la responsabilité dans l'action gouvernementale. Cette rencontre a dégagé, en outre, d'autres points et enjeux liés à l'avenir, qui est chaque fois plus urbain, de la planète, comme : la planification et l'investissement dans des structures urbaines capables de fournir des logements et des services de base à une population grandissante ; améliorer les conditions de vie des personnes les plus démunies vivant en milieu urbain ; renforcer et innover dans la planification, en incluant le développement durable<sup>202</sup>.

En tout état de cause, le rôle joué par ces rencontres est d'une importance fondamentale pour l'affirmation du développement local durable, pour ce qui concerne les villes. Il s'étend, néanmoins, de façon naturelle, vers l'ensemble des établissements humains, du fait de l'interdépendance qui oriente les relations entre les milieux urbain et rural et de l'évolution de ces rencontres. La contribution du système des Nations unies, ainsi que d'autres organismes et institutions internationales, à la formation du concept d'établissement humain durable est ainsi évidente. Elle résulte et contribue, sans aucun doute, à sa juridicisation.

---

<sup>202</sup> Cf. *Rapport sur la troisième session du Forum urbain mondial*, UN-Habitat, 2006, pp. 4-5.

## ***Deuxième paragraphe. Une juridicisation des établissements humains durables lente, mais constante***

Les origines du concept d'établissement humain durable émergent, dans un premier temps, avec l'utilisation de la notion d'*établissement humain* au niveau mondial, par les conférences *Habitat*. Dans un second temps, ce sont les normes internationales de protection de l'environnement qui intègrent le concept de développement durable à la notion d'établissement humain. Nous nous trouvons ainsi dans une absence de juridicité qui n'est qu'apparente, pour le concept d'établissement humain durable. De fait, cela s'avère à la fois pour les documents issus des conférences *Habitat* et pour ceux qui intègrent le droit international de l'environnement<sup>203</sup>. En effet, les différents documents issus des conférences *Habitat* nous conduisent, par leurs constats et recommandations, à l'affirmation et/ou au renfort de plusieurs droits, d'ordre individuel et/ou collectif. Des droits qui se relient à la garantie, pour tous, de vivre dans un établissement humain durable.

C'est pourquoi nous proposons de présenter, à partir des deux caractéristiques majeures de la juridicisation du concept d'établissement humain durable, les droits qui sont énoncés par les différentes déclarations et documents issus des conférences *Habitat*. Cette évolution juridique du concept s'est produite, ainsi, de façon lente, mais constante. En outre, elle englobe l'affirmation de droits individuels et collectifs, aux niveaux international et interne.

### ***A. Le concept d'établissement humain durable s'est lentement imprégné de droit***

Les documents issus des conférences *Habitat*, comme d'autres au niveau international, liés à l'affirmation de la durabilité des établissements humains, ont imprégné progressivement le concept d'établissement humain durable du droit. Cela

---

<sup>203</sup> Comme Agenda 21 (1992).

se révèle dans l'affirmation de droits individuels et/ou collectifs<sup>204</sup>, trouvant leur origine à la fois dans le droit de l'environnement, dans les souhaits et dans la participation de la population concernée.

## **1. D'abord, en tant que conséquence de l'évolution du droit de l'environnement**

La notion d'établissement humain, comme le concept d'établissement humain durable doivent beaucoup à l'évolution, au niveau international, du droit de l'environnement. En effet, ce n'est qu'à partir de la conférence de Stockholm (1972) qu'*Habitat I* a pu voir le jour<sup>205</sup>. La liaison entre la protection de l'environnement naturel et de l'environnement humain est, ainsi, claire. C'est pourquoi les règles juridiques de protection de l'environnement naturel, nées surtout à partir de la conférence – et de la déclaration – de Stockholm, ont trouvé une perméabilité et une acceptabilité privilégiées au sein du système onusien *Habitat*. Dans ce sens, le parallélisme entre les normes internationales de protection de l'environnement et la garantie de droits par le système onusien *Habitat* réside notamment dans un droit collectif qui est énoncé par ce dernier, à savoir : le droit à l'environnement. Certes, nous n'allons pas trouver une mention explicite à ce droit dans la déclaration de Vancouver, pour au moins deux raisons. D'abord parce qu'il s'agit alors d'un moment encore embryonnaire pour établir une concertation entre le droit à l'environnement et le droit au développement<sup>206</sup>. Ensuite, par la simple raison que Vancouver n'était pas organisée dans le sens d'affirmer le droit à l'environnement, mais de se pencher sur la question des établissements humains.

---

<sup>204</sup> Les droits individuels sont ceux qui sont reconnus à chaque individu et qu'il peut opposer à l'Etat ou à d'autres particuliers, tandis que les droits collectifs sont ceux dont un groupe ou un ensemble de personnes pris collectivement sont titulaires, et qui visent à préserver l'intégrité de cette collectivité.

<sup>205</sup> En effet, ce sont, d'une part, le *Rapport de la Conférence des Nations unies sur l'environnement* et, d'autre part, les résolutions n<sup>os</sup> 3001 et 3128, de l'AG-ONU (adoptées, respectivement, par la 2112<sup>ème</sup> séance plénière, le 15 décembre 1972 et par la 2199<sup>ème</sup> séance plénière, le 13 décembre 1973), les éléments juridiques déclencheurs de la conférence de Vancouver de 1976.

<sup>206</sup> En effet, si nous vérifions les témoignages de cet événement, nous allons noter que deux courants majeurs se sont opposés. D'une part, celle qui prêchait la croissance zéro, menée par les pays développés ; d'autre part, celle qui prônait le développement à tout prix, conduite, entre autres, par le Brésil, qui envisageait d'adopter un modèle de développement similaire à celui des pays développés, en utilisant ses ressources naturelles. Pour plus d'informations, v. Edis MILARÉ, *Direito do Ambiente*, São Paulo : RT, 2000, 687 p.

C'est dans ce sens que nous ne trouvons pas le droit à l'environnement, mais un engagement pour la mise en œuvre du développement durable au sein des établissements humains, dans la déclaration d'Istanbul<sup>207</sup>. Il convient de noter néanmoins que la notion d'*environnement* se présente de façon élargie dans ce texte, comprenant aussi bien les relations entamées entre les établissements humains, le milieu naturel et la protection du patrimoine culturel existant. Or, ces caractéristiques sont une conséquence directe de l'évolution du droit de l'environnement dans les sphères internationales. A cet égard notons que les considérants d'Istanbul font allusion à plusieurs autres documents onusiens et, de façon spécifique, à la conférence de Rio de 1992 sur environnement et développement, qui énonce un *Agenda complet pour atteindre, de façon équitable, la paix, la justice et la démocratie, basés sur un développement économique et social, allié à la protection de l'environnement, tous des composants interdépendants et mutuels du développement durable*<sup>208</sup>. Le développement durable se trouve, ainsi, au cœur des préoccupations et des engagements que les Etats doivent prendre pour assurer les objectifs établis par l'Agenda *Habitat*, dont la création d'établissements humains durables.

Ceci étant, nous ne pouvons pas ignorer l'influence des droits de l'Homme en général dans chacun des documents du système *Habitat*. En effet, les déclarations de Vancouver et Istanbul, l'Agenda *Habitat* ou la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (AG-ONU) qui énonce *Habitat+5* sont unanimes pour affirmer et/ou pour évoquer les droits humains, notamment par le fait qu'ils résultent des faits du terrain et, par conséquent, d'une demande locale. Prenant en compte la façon dont le concept d'établissement humain durable s'est juridicisé dans le scénario international, il nous est indispensable de faire allusion aux droits et libertés qui sont, en quelque sorte, assurés [ou tout simplement énoncés] par chacun de ces documents.

## **2. Ensuite, comme résultat d'une demande locale**

Parler de droits individuels dans chacun des documents issus des conférences *Habitat* implique de prendre en compte à la fois les droits et libertés fondamentaux et

---

<sup>207</sup> Dans ses paragraphes 10 et 11.

<sup>208</sup> Cf. déclaration d'Istanbul, § 3, *in fine*.

les droits de l'Homme. En effet, chacun de ces documents envisage soit de les assurer soit de les faire valoir, en face des situations de détresse que les établissements humains imposent à leurs habitants. C'est ainsi que les populations locales ressentent des besoins propres, lesquels se matérialisent dans les actions capitales – prises au niveau international, puis interne – en matière d'établissements humains. Les divers constats faits à l'occasion de chacune des conférences *Habitat* ont conduit les discussions à des propositions différentes pour essayer de s'adapter à la réalité des établissements humains.

Ainsi, en tant que droits assurés et/ou énoncés par chacun de ces documents, il convient de souligner l'existence d'une proximité très claire avec les droits de l'Homme<sup>209</sup>. En effet, ces documents affirment les différentes générations des droits humains et des libertés fondamentales, dont la protection doit être promue<sup>210</sup>, au vu de l'affirmation d'un établissement humain durable. C'est dans ce sens que la dignité humaine<sup>211</sup> et le libre arbitre [pour le bien commun] sont élevés à la condition de droits essentiels<sup>212</sup>, tout comme les droits à l'égalité<sup>213</sup> et les droits relatifs à la famille, à sa constitution et à son existence<sup>214</sup>. Notons également la mention au droit de chacun de se déplacer librement, ainsi que le droit de choisir le site où l'on veut installer son domicile<sup>215</sup>. Dans le cadre des droits qui se relient plus étroitement au quotidien de l'établissement humain, il est intéressant de vérifier, d'une part, tout ce qui a trait aux conditions de vie. Dans ce sens, c'est l'affirmation du droit à l'information, en vue de l'intégration sociale, mais aussi du droit [et du devoir] de participation à tous les stades des programmes et des politiques publiques de gestion de l'établissement humain où l'on vit<sup>216</sup>. Enfin, le droit au logement<sup>217</sup> ainsi qu'à l'accès à des services publics adéquats<sup>218</sup> sont affirmés en tant que droits humains

---

<sup>209</sup> V., *infra*, p. 108 et s.

<sup>210</sup> Cf. déclaration d'Istanbul, § 7.

<sup>211</sup> *Idem*.

<sup>212</sup> Cf. déclaration de Vancouver, II. Principes généraux, 4.

<sup>213</sup> Cf. *DVEHNM*, intitulé *D. Prenant des nouvelles mesures*, § 30.

<sup>214</sup> *Idem*, § 32.

<sup>215</sup> Cf. déclaration de Vancouver, II. Principes généraux, 6.

<sup>216</sup> Cf. déclaration de Vancouver, I. Opportunités et solutions, 1.c) ; II. Principes généraux, 13 ; et encore, III. Lignes d'action, 10.

<sup>217</sup> Cf. déclaration d'Istanbul, 8 ; *DVEHNM*, intitulé *A. Répétant les engagements pris à la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II)*, § 5.

<sup>218</sup> Cf. § 7 de la déclaration d'Istanbul.

essentiels<sup>219</sup>. Ils témoignent de la préoccupation affichée autour de la garantie de la qualité de vie, également représentée dans le droit à l'environnement<sup>220</sup>.

Que l'affirmation des droits soit issue de l'évolution du droit de l'environnement ou de la demande des habitants des établissements humains, nous allons noter qu'elle contribue à la juridicisation du concept d'établissement humain durable.

## ***B. La juridicisation des établissements humains durables est constante***

Le concept d'établissement humain durable s'imprègne du droit de façon constante, au fil des années. En effet, si nous nous disposons à comparer les aspects juridiques insérés dans la déclaration de Vancouver avec ceux qui se trouvent dans les documents actuels qui traitent des établissements humains durables, nous allons vérifier que l'évolution est nette.

Certes, les documents de droit international demeurent, en principe, tributaires de la souveraineté des Etats, d'une part, et des moyens pour leur mise en œuvre au niveau interne, d'autre part. Néanmoins, comme nous allons remarquer, cette évolution au sein du droit international conduit, malgré son aspect de *soft law*, à une adoption conséquente, au niveau interne, de normes juridiques contraignantes qu'elle-même affirme.

### ***1. Au niveau international : une évolution notable dans les fora urbains mondiaux et dans les documents d'ordre international***

Prenant en compte l'importance de l'apport du droit international pour l'application du développement durable au sein des établissements humains, nous analysons, d'une part, les documents liés au réseau des villes durables européennes,

---

<sup>219</sup> Cf. déclaration de Vancouver, III. Lignes d'action, 8.

<sup>220</sup> Cf. §§ 10 et 11 de la déclaration d'Istanbul.



en ce qu'ils ont trait au concept d'établissement humain durable. Ainsi, la Charte des villes européennes pour la durabilité (1994)<sup>221</sup>, le plan d'action de Lisbonne (1996)<sup>222</sup>, l'appel de Hanovre, lancé par les maires européens à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle (2000) et l'appel de Johannesburg (2002) constituent notre champ de travail. D'autre part, nous verrons quels droits ont été énoncés par chacun des *fora* urbains mondiaux : Nairobi (2002), Barcelone (2004) et Vancouver (2006). Nous avons choisi d'aborder ces documents et ces événements en raison de leur apport global pour l'affirmation du concept sur lequel nous travaillons : les documents du *réseau d'Aalborg*, malgré leur origine européenne, sont appelés à constituer une orientation globale pour les villes durables<sup>223</sup> ; les *fora* urbains mondiaux, à leur tour, contribuent à la mise en œuvre de l'Agenda *Habitat* – et, par conséquent, à la mise en œuvre d'Agenda 21 (1992)<sup>224</sup>.

Pour les documents issus de la campagne des villes durables européennes, nous allons noter un rappel constant à l'octroi et au respect de droits individuels, ainsi qu'à l'observation des règles de droit de l'environnement. Il convient de noter à cet égard que ces documents affirment les droits individuels qui ont trait, entre autres, à la démocratie participative, comme il est le cas pour les droits à l'information et à la participation du public dans les processus décisionnels. En outre, ils mentionnent certains des principes du droit de l'environnement, tels que la prévention, la précaution ou l'intégration. La planification en tant qu'outil de base pour la construction de villes durables est également mentionnée, en tant que *leitmotiv*.

Pour les *fora* urbains mondiaux, nous allons noter une affirmation – certes, sous entendue, mais assez claire – de droits individuels de l'Homme, comme le droit d'accès à la propriété ou le droit d'accès aux services publics essentiels. Ils sont complétés par d'autres droits, déjà mentionnés, qui permettent la mise en œuvre de la démocratie participative au sein des établissements humains : le droit à l'information et à la participation dans les processus décisionnels. Ces documents prônent, de façon générale, l'utilisation des outils émanant des droits de l'Homme pour surveiller et éviter les évictions forcées. Cela n'est qu'une confirmation de l'importance

---

<sup>221</sup> Plus connue comme *charte d'Aalborg*.

<sup>222</sup> Egalement connu comme *la charte [d'Aalborg] en pratique*.

<sup>223</sup> C'est pourquoi nous ne parlerons pas ici des documents élaborés par les instances communautaires ou du Mercosur. Pour ces documents, v. *infra*, p. 321 et s., 403 et s.

<sup>224</sup> V., *infra*, p. 86 et s.

accordée par ces documents – et par l'Agenda *Habitat* – à la garantie d'un habitat adéquat pour tous.

Il est vrai que la mise en œuvre de telles recommandations, établies au niveau international, mérite un cadre adapté<sup>225</sup>, puisqu'il ne s'agit pas de documents auto applicables, ni contraignants<sup>226</sup>. Nous allons noter, néanmoins, que la juridicisation du concept d'établissement humain durable prend force au niveau interne, à partir d'une transposition directe et non-formelle des éléments juridiques à prendre en compte pour la mise en place d'un établissement humain durable.

## **2. Au niveau interne : une réception régulière des principes et préconisations internationales**

Qu'ils trouvent leur origine dans le système onusien de protection de l'environnement, dans *Habitat* ou dans d'autres sources, liées directement aux établissements humains, nous allons vérifier que les préconisations, les engagements, les responsabilités, etc., que les Etats assument dans chacun des documents signés au niveau international, ne les engagent que s'ils l'autorisent – par leur ratification. Et encore, même que l'engagement soit scellé par cette formalité, il faut mettre en œuvre, au niveau interne, des instruments juridiques et des conditions matérielles pour atteindre les objectifs des mesures préconisées. C'est pourquoi une grande majorité des documents internationaux en matière d'établissements humains durables<sup>227</sup> n'est pas en vigueur ou ne dispose pas d'effets juridiques contraignants<sup>228</sup>.

Toutefois, ces documents finissent par avoir une influence non négligeable sur l'élaboration du droit interne, fait qui se justifie par au moins deux facteurs. Le

---

<sup>225</sup> V., *infra*, p. 384 et s.

<sup>226</sup> En effet, si nous prenons en compte l'exemple de la charte d'Aalborg, nous allons vérifier qu'il s'agit d'engagements assumés par chaque collectivité territoriale qui signe le document. Ils ne contraignent pas, toutefois, à une action quelconque. Quant à *l'auto applicabilité*, il s'agit d'une notion issue du droit brésilien. En fait, la Constitution ou même une loi fédérale compte, d'une part, des normes qui ont besoin d'une réglementation et, d'autre part, des normes qui sont immédiatement applicables. Ce sont ces dernières les normes auto applicables.

<sup>227</sup> Ce qui comprend, évidemment, des documents internationaux concernant la protection de l'environnement.

<sup>228</sup> Il convient de noter que la *Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire* constate, dans son paragraphe 18, « le fossé entre les engagements pris à Istanbul et la volonté politique de s'acquitter de ces engagements ».

premier concerne l'objectif même de ces documents, à savoir, la garantie d'une qualité de vie pour tous – ce qui comprend la protection de l'environnement, au sens large du terme. Dans ce sens, chaque Etat signataire d'engagements au niveau international dispose naturellement d'un intérêt précis dans leur mise en œuvre. Deuxièmement, il convient de noter que le cadre général de l'évolution des textes internationaux, comme ceux que nous analysons dans la présente sous-section, se fonde sur l'évolution des réalités nationales – comprenant, ainsi les différentes politiques publiques et cadres juridiques internes. En fait, c'est leur efficacité qui dirige les discussions et les propositions qui peuvent se présenter pour la construction des règles dans les instances internationales.

L'exemple le plus clair de la mise en œuvre progressive et constante de ces engagements est l'augmentation exponentielle du nombre d'Agendas 21 locaux, des documents qui contribuent à la consécration du concept d'établissement humain durable – tout comme l'Agenda 21 de Rio, dans ses chapitres 7 et 28, analysés par la suite.

## ***Section 2. La consécration des établissements humains durables dans la Conférence de Rio (1992) : l'Agenda 21***

Parmi les documents issus de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, de 1992, il y a lieu de remarquer l'importance d'Agenda 21, ce vaste programme d'action destiné à mettre en œuvre les principes proclamés par la déclaration de Rio<sup>229</sup>, pour l'affirmation des établissements humains durables. En effet, ce document – dont les objectifs sont, certes, très ambitieux<sup>230</sup> – constitue, d'une part, une pièce fondamentale pour la consécration du concept : il comporte deux chapitres qui se destinent, de façon directe, aux établissements humains, à savoir, le chapitre 7 et le chapitre 28.

---

<sup>229</sup> Cf. Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : Pedone, 2004, 503 p. V. p. 43 de l'ouvrage.

<sup>230</sup> Ce document est constitué de 40 chapitres, traitant de l'ensemble des questions liées au développement durable, tout en préconisant des actions concrètes en vue de l'affirmer dans des termes pratiques.

Il convient de mentionner, en outre, qu'Agenda 21 est également responsable<sup>231</sup> de la juridicisation des établissements humains durables, tant au niveau international qu'au niveau interne. Dans ces conditions, nous pouvons vérifier que plusieurs documents qui ont trait à la mise en place du développement durable au sein des établissements humains – notamment dans des villes, l'établissement humain le plus répandu à nos jours – conduisent leurs *recommandations*, *souhais* et *considérants* vers le plan juridique. Or, cette juridicisation s'est produite justement à partir d'une sorte d'universalisation des recommandations concernant la gestion durable des établissements humains, venue justement avec Agenda 21.

C'est pourquoi nous proposons une analyse du contenu de deux de ses chapitres dans les sous-sections qui suivent, à savoir : le chapitre 7 et le chapitre 28.

### ***Paragraphe premier. Le contenu du Chapitre 7 d'Agenda 21***

Le chapitre 7 d'Agenda 21 s'intitule *Promotion d'un modèle viable d'établissements humains*. Son objectif général, tel qu'énoncé par son paragraphe 4, est d'améliorer, du point de vue social, économique et écologique, la qualité des établissements humains et les conditions de vie et de travail de tous, en particulier des pauvres des zones urbaines et rurales. C'est un document qui présente les actions qui doivent conduire à un établissement humain durable ; elles se présentent à partir de plusieurs volets, qui prétendent aborder les différentes thématiques entourant la conception et la gestion d'un établissement humain. Dans ce sens, nous pouvons énoncer les politiques publiques de gestion locale ou supra locale ou bien les règles juridiques qui régissent la planification des établissements humains. En suivant les dictamens du chapitre 7 d'Agenda 21, les unes comme les autres doivent incarner les principes du développement durable, tels qu'énoncés par ses piliers – environnemental, économique, social.

Nous proposons, ainsi, de vérifier les propositions de ce chapitre, qui doivent être adoptés, d'un côté, par les politiques publiques et, de l'autre côté, par les règles juridiques, en vue de l'intégration du développement durable à la notion d'établissement humain.

---

<sup>231</sup> A l'égard des documents issus des conférences onusiennes Habitat.

## **A. Politiques publiques**

Constituant un premier plan d'action pour l'insertion du développement durable dans les établissements humains, le chapitre 7 d'Agenda 21 énonce, dans les secteurs d'action propres à cette démarche, des actions que nous pouvons situer soit au plan local, soit au plan supra local.

Il s'agit d'un raisonnement binaire qui peut être un peu trop simpliste. Néanmoins nous préférons l'utiliser dans le but de ne pas nous éloigner des propos de ce document onusien : il nous conduit toujours à la proposition d'agir localement, mais penser globalement, quelque chose qui s'applique également aux établissements humains durables, tels que proposés par Agenda 21. Ce raisonnement se fonde, en outre, sur le partage de compétences concernant les principes d'action présentés par le chapitre 7 d'Agenda 21 : ils donnent lieu à des actions qui se font soit au niveau local, soit au niveau national, que nous parlions du Brésil ou de la France.

### **1. Les politiques publiques au niveau local**

En ce qui relève des principes d'action qui touchent les politiques publiques au niveau local, il nous convient de faire allusion à deux principes, énoncés par Agenda 21 : d'une part, la proposition d'une meilleure gestion des établissements humains<sup>232</sup> ; d'autre part, la promotion de la valorisation des ressources humaines et de la mise en place de moyens pour leur développement.

La première de ces lignes d'action est assez vaste et se justifie, d'un côté, par ce que nous pouvons appeler *le phénomène urbain*. De l'autre côté, ce sont les difficultés pour la gestion des établissements humains dans certains pays qui justifient l'existence de cette ligne d'action<sup>233</sup>. Il est vrai que la gestion des

---

<sup>232</sup> Il est intéressant de noter que le texte fait allusion, dans ses lignes d'action comme dans les actions à prendre, uniquement aux villes, et non aux établissements humains de façon générale. Toutefois, nous sommes de l'opinion que l'esprit du texte fait référence à ces derniers ; l'allusion constante aux villes ne fait qu'extérioriser une préoccupation mondiale autour de l'urbanisation sans limites connue par la grande majorité des nations.

<sup>233</sup> « Certaines zones urbaines englobent plusieurs entités politiques et/ou administratives (comtés et Municipalités), tout en formant un système urbain continu. Dans de nombreux cas, cette hétérogénéité politique entrave l'exécution de programmes de gestion globale de l'environnement », cf. § 14 du chapitre 7 d'Agenda 21.

établissements humains comprend une multitude de domaines, qui ne sont pas totalement éclairés par l'objectif donné par le texte à ce principe d'action, à savoir, *d'assurer une gestion durable de tous les établissements urbains*<sup>234</sup>. Ce sont, en effet, les activités envisageant la mise en œuvre de cet objectif qui vont déterminer les contours exacts de cette ligne d'action. Elles se présentent, ainsi, sous trois aspects : a) la promotion d'une meilleure gestion urbaine ; b) le renforcement des dispositifs de gestion des données urbaines ; c) la mise en place de mesures visant à encourager le développement des villes moyennes.

Promouvoir une meilleure gestion urbaine comprend, ainsi, l'adoption de toute une série d'actions, entreprises à tous les niveaux de gouvernement, en vue d'une gestion durable des établissements humains. Dans ce sens, la gestion du patrimoine foncier et des ressources naturelles doit nécessairement prendre en compte les volets social et économique des établissements humains. Le but est de pouvoir offrir de la qualité de vie aux habitants de tout établissement humain, en respectant les piliers du développement durable. En outre, le texte prône la mise en place de mesures concrètes pour réduire la pauvreté des personnes et des établissements humains en soi. Pour le premier cas de figure, il s'agit de créer des emplois, d'inciter les actions sociales du secteur privé et, certes, renforcer celles promues par le secteur public. Concernant le deuxième cas, ce sont les mesures de péréquation qui doivent voir le jour ; en effet, le texte prévoit que les collectivités territoriales qui disposent de plus de moyens que d'autres doivent, en quelque sorte, supporter<sup>235</sup> les coûts sociaux et environnementaux de celles qui sont moins favorisées économiquement<sup>236</sup>.

Nous notons ainsi que la mise en œuvre du principe d'intégration se présente en tant qu'action à entreprendre pour la durabilité d'un établissement humain. Ceci est d'autant plus vrai que parmi ces actions le texte fait allusion à la mise au point de systèmes de gestion des données urbaines, notamment celles qui ont trait à l'environnement naturel. L'objectif est de prendre en compte – et de remédier – l'empreinte écologique des établissements humains.

---

<sup>234</sup> Cf. § 15 du chapitre 7 d'Agenda 21.

<sup>235</sup> En partie.

<sup>236</sup> Cf. § 16, c, i, du chapitre 7 d'Agenda 21.

Enfin, le texte prévoit que des mesures d'encouragement au développement de villes moyennes doivent être prises. De fait, Agenda 21 préconise, d'une part, que ces villes doivent être préférées en dépit des grandes agglomérations. D'autre part, le texte prévoit qu'une amélioration de la qualité de vie en milieu rural, avec l'offre d'équipements urbains adaptés pourrait aider à remplir les besoins des personnes qui vivent dans ces zones, tout en limitant l'exode rural et le gonflement des centres urbains.

Le chapitre 7 d'Agenda 21 prévoit également une série de mesures visant valoriser les ressources humaines et à créer des capacités dans tous les pays en renforçant les capacités personnelles et institutionnelles de tous ceux qui interviennent dans le processus du développement des établissements humains<sup>237</sup>. Les actions proposées dans ce domaine se fondent, d'un côté, sur le manque de main d'œuvre spécialisée dans plusieurs des domaines concernés par ce développement. De l'autre côté, le texte considère l'absence et/ou la pénurie de moyens pour la mise en œuvre de formations adéquates à la main d'œuvre locale. C'est dans ce sens que parmi les lignes d'action proposées par Agenda 21 nous trouvons la valorisation de la recherche et de la formation comme éléments de base pour la construction d'établissements humains durables.

Nous notons en outre des déterminations concernant le renforcement du rôle des femmes et des populations traditionnelles. A cet égard le texte fait une allusion spécifique au respect et à la prise en compte des connaissances traditionnelles, ce qui constitue un élément essentiel pour pouvoir impliquer ces populations dans des démarches visant le développement des établissements humains<sup>238</sup>.

Ces deux secteurs d'action nous permettent de voir comment les politiques publiques d'ordre local doivent s'impliquer dans la mise en œuvre d'un établissement humain durable – ou tout au moins, de certains éléments de durabilité au sein d'un établissement humain. Ceci étant, nous passons aux politiques publiques à vocation supra locale dans le domaine des établissements humains durables.

---

<sup>237</sup> Chapitre 7, § 75.

<sup>238</sup> En effet, la participation de l'ensemble de la population aux processus décisionnels est l'un des éléments majeurs de la gouvernance. A ce propos, consulter la note de synthèse de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), intitulée *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision* (in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)). Consulter en outre l'art. 8, j, de la Convention sur la diversité biologique.

## **2. Les politiques publiques visant le niveau supra-local**

Pour ce qui relève des politiques publiques d'ordre supra local et les établissements humains durables dans Agenda 21, nous devons souligner, d'une part, tout ce qui concerne l'énergie et les transports et, d'autre part, le secteur de la construction.

Par rapport aux politiques publiques de transport et d'énergie, l'objectif établi pour les établissements humains est de leur offrir *des technologies à plus haut rendement énergétique et d'améliorer leur approvisionnement en énergies nouvelles ou renouvelables et d'atténuer les effets négatifs de la production et de la consommation d'énergie sur la santé et l'environnement*<sup>239</sup>. Nous notons de façon claire que cette préconisation se destine à un niveau plus large que le local. En effet, les politiques de transport et/ou d'énergie, destinées à ce niveau, doivent s'intégrer et dépendent d'orientations qui s'établissent aux niveaux régional et/ou national. En tout cas, le but est d'avoir une gestion intégrée des transports et de l'utilisation de l'énergie en vue d'arriver à réduire les impacts de ces activités sur l'environnement et ceci dans un cadre d'efficacité.

Concernant spécifiquement l'énergie<sup>240</sup>, le texte d'Agenda 21 indique que les établissements humains en général sont responsables d'une grande partie de leur consommation. D'où les premiers concernés par la recherche d'autres solutions pour leurs besoins énergétiques. C'est ainsi que le chapitre 7 d'Agenda 21 préconise une utilisation plus efficace de l'énergie, par le biais d'équipements plus performants, mais aussi la recherche de sources renouvelables et ayant moins d'impacts environnementaux que celles dont l'utilisation est encore répandue de nos jours. C'est cela qui doit constituer la *politique viable d'énergie* pour les établissements humains.

---

<sup>239</sup> Cf. chapitre 7 d'Agenda 21, § 49.

<sup>240</sup> La Constitution brésilienne de 1988 détermine, dans son art. 21, XII, qu'il incombe à l'Union « d'exploiter, directement ou par le biais d'autorisations, de concessions ou de permissions ... les services et installations d'énergie électrique et d'exploitation énergétique des cours d'eau, en collaboration avec les Etats dans lesquels se situent les potentiels hydroélectriques ». L'Union est, encore, selon l'art. 21, XXIII, la seule entité compétente pour « exploiter les services et installations nucléaires de quelque nature que ce soit ». Enfin, selon les dispositions de l'art. 22, IV, l'Union détient la compétence exclusive pour légiférer en matière d'énergie.



Dans le domaine du transport<sup>241</sup>, les préoccupations autour de la pollution engendrée par l'augmentation des voitures, ainsi que la consommation des ressources énergétiques non renouvelables conduisent Agenda 21 à indiquer la planification adéquate en tant qu'outil de base pour la constitution d'un réseau de transport efficace. Or, cela comprend non seulement le transport de personnes mais également le transport de marchandises. C'est ainsi que ce texte prévoit qu'il faudrait *envisager la planification et la gestion des transports urbains dans une perspective globale consistant à promouvoir des systèmes de transports urbains efficaces et écologiques*<sup>242</sup>. A cet égard, les modes de transport *doux*<sup>243</sup> doivent être privilégiés à l'intérieur des établissements humains, tout comme les transports de masse. Notons aussi une préoccupation par rapport à l'intégration du transport au niveau régional, qui doit se faire par le biais de la concertation entre les différents établissements humains dont la population est en déplacement régulier. Ainsi, ce chapitre prévoit même le besoin de faciliter l'échange d'informations entre les différentes sphères du pouvoir public<sup>244</sup>. Au contraire des préconisations concernant l'énergie – où l'on ne trouve pas de mention sur l'économie – Agenda 21 recommande de planifier les activités économiques afin de ne pas entraîner des déplacements inutiles de la population<sup>245</sup>.

Enfin, pour le secteur de la construction, Agenda 21 fait allusion aux conséquences négatives qu'il peut entraîner sur l'environnement – au sens large du terme. C'est ainsi que le texte évoque, d'une part, les dommages causés à l'environnement naturel : l'utilisation démesurée de ressources naturelles rares, la destruction de zones naturelles sensibles ou la pollution de l'environnement en général. D'autre part, ce chapitre d'Agenda 21 énonce les conséquences que peuvent avoir les matériaux de construction dans l'environnement humain *stricto sensu* – comme le foyer ou le lieu de travail. Pour toutes ces raisons, l'on affirme le besoin de mesures incitant et promouvant l'utilisation de technologies et de matériaux nouveaux, capables de réduire les impacts environnementaux. Dans ce sens, le texte

---

<sup>241</sup> Selon l'art. 21, XX, de la Constitution brésilienne de 1988, il relève de la compétence de l'Union « d'instituer des directives pour le développement urbain, y compris l'habitation, les installations sanitaires de base et les transports urbains ». Il incombe, encore, « d'établir des principes et directives pour le système national de transport », cf. art. 21, XXI, faits par une loi fédérale, selon l'art. 22, IX de la Constitution.

<sup>242</sup> Cf. chapitre 7 d'Agenda 21, § 52.

<sup>243</sup> V., *supra*, p. 33, note n° 65.

<sup>244</sup> Cf. § 52, « e ».

<sup>245</sup> Cf. § 52, « a ».

invoque le rôle des politiques publiques et des normes juridiques, qui doivent, respectivement, promouvoir les bonnes pratiques dans la matière et appliquer des mesures fiscales capables de conduire les professionnels du bâtiment, finalement, à contribuer à la construction d'un établissement humain durable<sup>246</sup>.

Les politiques publiques sont dépendantes, pour leur efficacité, de règles juridiques efficaces et adaptées. Voyons ce que prévoit le chapitre 7 de ce document onusien à ce propos.

## ***B. Règles juridiques***

Parmi les règles juridiques invoquées au sein du chapitre 7 d'Agenda 21 nous allons noter, d'une part, celles qui se consacrent à assurer des droits individuels, liés à l'affirmation d'un établissement humain durable. D'autre part, nous trouvons des déterminations conduisant à des normes juridiques destinées à assurer la durabilité des politiques publiques, mais aussi du droit des établissements humains durables lui-même.

Dans ce sens nous proposons de vérifier, dans les sous-sections suivantes, les propositions de ce chapitre d'Agenda 21 concernant, d'abord, les normes juridiques individuelles et, ensuite, celles qui se relient à la durabilité des politiques publiques de gestion des établissements humains.

### ***1. Assurer certains droits individuels : une voie indispensable pour l'atteinte des objectifs d'Agenda 21***

Nous ne pouvons pas ignorer que, dans le but de se faire valoir, Agenda 21 se réfère constamment aux normes juridiques. De fait, il affirme le besoin d'assurer certains droits individuels pour garantir, entre autres, la concrétisation d'établissements humains durables. Ceci est dû, d'une part, par le fait que ces droits

---

<sup>246</sup> A cet égard nous pouvons noter que plusieurs gouvernements s'emparent déjà de mesures restrictives par rapport aux marchés publics, à savoir, l'utilisation de certains matériaux n'est plus accepté dans le secteur des travaux publics et/ou l'exigence d'une certification environnementale – comme EMAS ou ISO 14000 – peuvent être un critère pour que l'organisme public choisisse son maître d'œuvre.

se relie directement à l'affirmation d'un établissement humain durable : ils donnent aux citoyens les moyens pour qu'ils puissent voir naître un tel processus, mais aussi s'impliquer dans ce dernier. D'autre part, c'est l'affirmation d'un droit de base, comme le droit à un logement adéquat pour tous, qui fait état d'éléments juridiques à prendre en compte dans la construction d'un établissement humain durable.

L'affirmation des droits individuels se relie d'un côté à la consécration de la démocratie participative en tant qu'outil pour l'insertion de la durabilité dans les établissements humains. De prime abord, il s'agit des droits à l'information et à la participation, ce dernier étant expressément affirmé par le texte. Ces droits sont, de fait, indissociables, étant donné que l'information est un corollaire de la participation ; de même, l'accès à la justice pour la garantie de ces deux droits constitue un droit inséparable de ces deux autres, et qui doit également être assuré à tous<sup>247</sup>. Quant à la démocratie participative, tendance qui trouve un écho assez fort en ce qui concerne la gestion des établissements humains, se renforce, depuis quelques années, avec l'avènement de la convention d'Aarhus (1998). Plusieurs exemples démontrent actuellement l'utilisation de la démocratie participative autour du globe, et notamment dans la gestion urbaine<sup>248</sup> : consultation des habitants sur des projets d'aménagement, de transport, sur l'affectation du budget, entre autres. Ces trois piliers d'Aarhus, mentionnés par Agenda 21, trouvent également une autre application au sein d'un établissement humain, visant justement le respect des piliers du développement durable. En effet, il s'agit de l'usage de ces droits pour assurer le respect des normes de protection de l'environnement – au sens large du terme<sup>249</sup>.

En ce qui concerne le droit au logement, tel qu'énoncé par le chapitre 7 d'Agenda 21, il s'agit de :

...donner un logement adéquat à des populations en augmentation rapide et aux pauvres des zones urbaines et rurales qui en sont actuellement dépourvus, par le biais d'une politique

---

<sup>247</sup> Notamment si nous prenons en compte les dispositions de la Convention d'Aarhus (1998), cit.

<sup>248</sup> A titre d'exemples, nous avons pour le cas français les conseils de quartiers, institués par la loi sur la démocratie de proximité (loi n° 2002-276, du 27 février 2002, cit.) ; pour le cas brésilien, la construction d'une nouvelle gouvernance urbaine, appuyée sur la démocratie participative, figure parmi les orientations générales de la politique urbaine, prévues par le Statut de la ville (loi n° 10.257/2001, cit.).

<sup>249</sup> C'est ainsi que l'art. 9 de la convention d'Aarhus détermine que l'accès à la justice doit être assuré à la fois pour faire valoir les droits à l'information ou à la participation, et pour faire appliquer et/ou respecter les règles de protection de l'environnement.

d'encouragement à la construction et à la rénovation des logements qui soit écologiquement rationnelle.<sup>250</sup>

En ce qui a trait à cet objectif, il faut noter qu'Agenda 21 envisage plutôt de *faire valoir* un droit, au lieu de *l'assurer* en tant que tel. En effet, le texte rappelle que le droit au logement est préconisé au niveau international depuis longtemps. C'est ainsi que le texte fait allusion à la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La première affirme que toute personne doit avoir droit à un niveau de vie suffisant pour assurer, entre autres, son logement<sup>251</sup>, tandis que le deuxième reconnaît *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants*. Ceci engageant les Etats parties à prendre *des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit*<sup>252</sup>, une condition *sine qua non* pour la concrétisation d'un établissement humain durable selon les déclarations onusiennes *Habitat*.

Pour ces raisons, le texte d'Agenda 21 n'envisage pas d'énoncer le droit au logement, mais de faire un appel à sa mise en œuvre, de façon cohérente. Ainsi ce document évoque les mesures à prendre tant au niveau international qu'interne. Ainsi, d'une part, le texte prône le recours à la coopération internationale, bilatérale ou multilatérale, pour la préparation et pour la divulgation d'un rapport mondial sur les actions entreprises en matière de logement, comme le demande la *Stratégie mondiale du logement*. D'autre part, Agenda 21 énonce l'adoption de normes envisageant la protection de l'individu contre toute atteinte à son droit de propriété et/ou à l'habitat ; l'amélioration des conditions de vie dans les établissements humains *spontanés*<sup>253</sup> ; l'adoption de programmes de logement, comprenant des modalités de financement accessibles aux classes moins favorisées ; le recours aux partenariats, avec les secteurs public et privé ; l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, pour éviter l'exode vers le milieu urbain ; la réinstallation adéquate des

---

<sup>250</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 7, § 8.

<sup>251</sup> Cf. art. 25 de la DUDH.

<sup>252</sup> Cf. art. 11.1 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, du 16 décembre 1966. Notons que le droit au logement est en train de fomentier un débat grandissant autour de son opposabilité directe à l'Etat, en France.

<sup>253</sup> La littérature des établissements humains, notamment les publications du programme *Most*, de l'Unesco, considère les établissements humains spontanés comme étant ceux qui sont constitués illégalement en ce qui concerne d'une part le patrimoine foncier et, d'autre part, les conditions minimales de vie (hygiène, sécurité, etc.). Par conséquent, ils ne disposent d'aucune infrastructure et de très peu de services publics de base. Ce type d'établissement humain est constitué par des taudis.

populations déplacées ; la nécessité d'avoir un suivi constant des actions entreprises en matière de logement.

Ceci dit, le chapitre 7 d'Agenda 21 présente une vision juridique intégrée entre les milieux naturel et bâti, au profit de la construction d'établissements humains durables.

## **2. L'importance d'une approche intégrant les normes urbanistiques et environnementales**

Faire en sorte qu'un établissement humain durable se concrétise implique, selon le chapitre 7 d'Agenda 21, d'avoir également une vision intégrée entre les milieux naturel et humain. Cette vision ou approche ne se limite pas uniquement aux politiques publiques ; elle se centre également sur les normes juridiques qui doivent régir toute action menant à un établissement humain durable. Dans ce sens, Agenda 21 vise trois secteurs essentiels, qui agissent à la fois en amont et en aval par rapport à l'empreinte écologique des établissements humains. En effet, il s'agit d'actions de planification et de gestion envisageant de prévenir, de mitiger ou bien de remédier les impacts des établissements humains sur l'environnement naturel – et par conséquent, sur la qualité de vie de leurs habitants. Ces actions ont trait, d'une part, au patrimoine foncier des établissements humains et, d'autre part, elles concernent l'utilisation des ressources naturelles.

Il est vrai que la planification et l'utilisation *écologiquement rationnelles* du patrimoine foncier sont prônées par le texte ; nous pouvons vérifier néanmoins que ces actions demeurent secondaires dans la mesure où la priorité est accordée à l'accès à ce patrimoine. C'est seulement à partir d'une analyse de l'ensemble des actions qui concernent le patrimoine foncier que nous pouvons relier ces préoccupations sociales si intenses à la protection de l'environnement naturel. C'est ainsi qu'Agenda 21 prévoit l'adoption, pour chaque Etat, de politiques publiques mais aussi de règles juridiques<sup>254</sup> qui puissent prévenir et/ou contrôler la croissance urbaine non maîtrisée. Le texte onusien affirme en outre le besoin de contrebalancer les besoins en logement et l'étalement des établissements humains. Le recours aux partenariats

---

<sup>254</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 7, § 30, « a » et « c ».

se présente également comme un moyen pour la prévention et la gestion de l'utilisation des ressources foncières. Ils doivent compter à la fois sur les secteurs public et privé, mais aussi sur la propre communauté. Le texte fait aussi appel à la conscientisation des responsables politiques sur les conséquences néfastes de l'étalement des établissements humains sur des zones écologiquement fragiles.

Les mesures à caractère social se présentent sous la forme de facilités d'accès au patrimoine foncier ; il faut ainsi mettre en place des régimes fonciers offrant à tous des garanties d'occupation et, en particulier, aux populations autochtones, aux femmes, aux collectivités locales et aux populations urbaines et rurales à faible revenu<sup>255</sup>.

Les mesures de planification et de gestion proposées par Agenda 21 vont au-delà des questions sociales ou environnementales, au sens propre de chaque terme. Le texte fait état d'une préoccupation qui augmente avec l'étalement des villes, notamment en raison des faibles conditions d'accès légal au patrimoine foncier. Nous parlons des établissements humains qui sont, intégralement ou en partie, assujettis aux risques de catastrophes naturelles. C'est ainsi qu'Agenda 21 énonce trois temps pour la prévention de ces événements<sup>256</sup> : prévention, gestion et remise en état. C'est dans ce sens que le texte mentionne la nécessité : a) d'inculquer une culture de la sécurité ; b) d'instaurer une planification en prévision des catastrophes, et ; c) d'instituer une planification de la reconstruction et du relèvement après la catastrophe.

Quant aux risques technologiques, ils ne sont pas pris en compte de façon approfondie par le texte du chapitre 7, pour au moins deux raisons. La première ces risques sont déjà mentionnés au chapitre 6 de ce document - *Protection et promotion de la santé*. La seconde provient du fait que nous sommes de ceux qui estiment que leur présence est implicite dans tout ce qui concerne la planification de la croissance des établissements humains. Et, notamment, la maîtrise de la concurrence des différents usages du patrimoine foncier. Ainsi, la mention aux catastrophes d'origine anthropique a sa place dans le texte, notamment car nous ne pouvons pas ignorer le

---

<sup>255</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 7, § 30, « f ».

<sup>256</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 7, §§ 60, 61 et 62.

nombre important d'établissements humains qui sont constamment en garde, à cause d'un risque toujours imminent de catastrophe technologique<sup>257</sup>.

En ce qui a trait à l'utilisation des ressources naturelles, Agenda 21 fait allusion à la nécessité, pour chaque établissement humain, d'avoir une infrastructure environnementale intégrée. Dans ce sens, les politiques publiques comme les normes juridiques doivent prendre en compte à la fois la planification et la gestion de l'approvisionnement en eau, des réseaux d'assainissement, de drainage ainsi que la gestion des déchets solides. Il s'agit d'une prise en compte intégrée par rapport à d'autres normes et politiques publiques, mais aussi par rapport à l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles en soi. Ceci est démontré de façon claire par le texte, qui affirme la vision éco systémique qui doit être propre à chaque établissement humain<sup>258</sup>. Pour arriver à son objectif – faire en sorte que tous les établissements humains soient dotés d'une infrastructure environnementale adéquate d'ici à l'an 2025<sup>259</sup> – le texte prône la coopération internationale, le recours aux partenariats, ainsi que la prévention, la réduction et/ou l'élimination des atteintes à l'environnement. De même, l'environnement doit faire l'objet d'une approche qui dépasse les frontières administratives et nationales : la recherche de solutions adaptées aux problèmes environnementaux touchant différentes régions est prioritaire.

Enfin, le texte fait allusion à un outil qui est très efficace pour répandre l'applicabilité d'Agenda 21 : l'échange des bonnes pratiques. Cette procédure, vivement recommandée par tout organisme travaillant à la mise en œuvre du développement local durable, constitue l'un des piliers pour concrétiser un document qui est essentiel pour la mise en œuvre d'un établissement humain durable : l'Agenda 21 local.

---

<sup>257</sup> Dans ce sens nous nous permettons de mentionner les paroles du professeur Jean-Pierre MARGUENAUD par occasion d'une conversation informelle, dans les couloirs de la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges. A cette opportunité, il a affirmé que « nous ne savons qu'une chose à propos des installations classées « Seveso » : c'est qu'un jour elles vont exploser ». L'exemple de Toulouse, en 2001, est encore présent dans l'esprit français.

<sup>258</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 7, § 39.

<sup>259</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 7, § 38.

## **Deuxième paragraphe. L'Agenda 21 local, Chapitre 28 d'Agenda 21**

Il ne faut pas négliger le rôle d'Agenda 21 pour faire valoir l'action locale des établissements humains dans un cadre majeur de développement durable. Cela est d'autant plus vrai lors de l'analyse du chapitre 28 de l'Agenda de Rio, qui définit le rôle des établissements humains en général pour la consécration des dispositions de ce document onusien. Cette tâche se fait par le biais des Agenda 21 locaux, un programme local spécifique pour mettre en œuvre les recommandations prônées par Agenda 21. À cet égard, le texte du chapitre 28 mentionne expressément que la participation et la coopération des collectivités locales est *un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme*. Cela est dû, d'une part, par l'ampleur de la tâche et, d'autre part, par le fait que les collectivités, dont les établissements humains, *jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable*<sup>260</sup>.

Il est vrai que l'élaboration d'un Agenda 21 local représente, comme nous le verrons par la suite, une étape essentielle, indispensable, pour construire un établissement humain durable. Et cela d'autant plus que l'Agenda 21 local permet une application contraignante des préconisations insérées dans le document préparé à Rio, en 1992. Néanmoins, est-ce que nous pouvons voir dans les Agenda 21 locaux des remèdes pour tous les problèmes vécus par les établissements humains ? Ces documents pourraient-ils représenter la voie absolue pour la construction d'un établissement humain durable ? Des réponses seront données par la suite.

### **A. L'Agenda 21 local en tant que condition sine qua non pour les établissements humains durables**

Prenant en compte l'ampleur d'Agenda 21 ainsi que les objectifs de durabilité recherchés par un établissement humain durable, nous ne pouvons que constater que

---

<sup>260</sup> Cf. Agenda 21, chapitre 28, § 1<sup>er</sup>.



l'élaboration des Agenda 21 locaux est une étape indispensable pour la concrétisation d'un établissement humain durable. Cela se justifie car, d'une part, les établissements humains ont un rôle prépondérant à jouer pour la mise en œuvre d'Agenda 21 dans son ensemble. En effet, ils sont les entités les plus proches de la réalité qui s'affiche sous les plans économique, social et environnemental. Ce sont les établissements humains qui vivent directement les difficultés liées à chacun de ces secteurs. En outre, les personnes qui vivent dans chaque établissement humain constituent également un élément précieux pour la mise en œuvre des principes d'Agenda 21 et, par conséquent, pour la concrétisation d'un établissement humain durable. Dans ce sens, le document onusien parie sur la participation de la population, notamment des femmes, aux processus décisionnels.

Nous allons vérifier, d'une part, que les domaines concernés par un Agenda 21 local se reflètent dans ceux qui sont proposés par le document de 1992. Nous proposons donc de vérifier comment les Agenda 21 locaux sont indispensables pour la construction d'un établissement humain durable, comment la culture d'une action au niveau local, tout en pensant globalement, doit être une étape obligatoire pour la concrétisation de tout établissement humain durable.

## ***1. Les domaines concernés et la gestion des établissements humains vers la durabilité***

Un Agenda 21 local est un document qui envisage la mise en œuvre toutes les préconisations, dans tous les domaines, selon le prévoit Agenda 21. Son but majeur est celui d'affirmer le développement durable à l'échelle locale, un fait qui aura des répercussions au niveau global. La mise en place de ce processus fait partie des objectifs établis par Agenda 21, dans son chapitre 28, concernant le rôle des établissements humains pour appuyer sa mise en œuvre. Les justifications, comme nous avons vu, résident dans la proximité de ces établissements par rapport à leurs problèmes ; à leur rôle pour en trouver des solutions adéquates. Ainsi, nous notons qu'un Agenda 21 local comprend l'ensemble des domaines prévus par le document de 1992. Il s'agit d'un plan local d'actions pour le développement durable.

Ceci étant, il convient de souligner que la mise en œuvre d'un Agenda 21 local entraîne un chevauchement de politiques publiques, d'une part entre les différentes sphères gouvernementales et d'autre part entre les différentes circonscriptions territoriales. En effet, pour la première modalité de chevauchement, notons que le document onusien comprend l'ensemble des domaines concernés par les politiques publiques : le social [travail, éducation, santé, assistance sociale, lutte contre la pauvreté...]; l'économique [développement économique en concertation avec l'environnement, consommation]; l'environnemental [pollution, ressources naturelles, diversité biologique...]; et bien d'autres domaines [coopération internationale, recherche, populations autochtones, société civile...]. Or, plusieurs de ces domaines relèvent de différents niveaux de compétence pour leur mise en œuvre. C'est ainsi que le niveau local de gouvernement – qui s'attache directement aux établissements humains – se voit imposer une lourde tâche : mettre en œuvre des politiques publiques au niveau local, dans les domaines préconisés par Agenda 21, en concertation avec les différentes sphères gouvernementales.

Pour essayer de surmonter ces conflits, nous notons que différentes actions et/ou normes juridiques qui envisagent justement de promouvoir une gestion intégrée des établissements humains et de leurs territoires tendent vers la durabilité. A titre d'exemple, au niveau national, nous trouvons les outils de planification liés à l'aménagement du territoire. Des documents qui *précisent les modalités d'application des lois d'aménagement et fixent sur certaines parties du territoire les orientations de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement économique et de protection de l'environnement*<sup>261</sup>.

Le chevauchement entre les différentes circonscriptions territoriales se présente dans la mesure où l'implémentation d'un Agenda 21 local implique la planification et la gestion intégrées de l'espace et de ses ressources. Ainsi, à l'égard de la gestion des eaux par bassins hydrographiques, les frontières administratives disparaissent au profit de la concertation, qui doit prendre le dessus par rapport à une gestion fragmentée de l'espace. C'est pour ces raisons que l'implémentation des Agenda 21 locaux conduit à un regroupement salutaire des collectivités locales. Au Brésil, cela s'exprime par les *consortia* établis entre les Municipalités ; en France

---

<sup>261</sup> Cf. Stéphane DOUMBE-BILLE (dir.), *Les aspects juridiques de l'Agenda 21 : la mise en œuvre juridique de la conférence de Rio*, Université de Limoges/CRIDEAU, 1995, 414 p. La citation se trouve à la page 329.

cela se vérifie dans l'intercommunalité. Il s'agit en tout cas de regroupements de communes visant la gestion de leurs patrimoines et/ou de leurs potentialités, afin d'arriver à mettre en œuvre un développement local durable, ce qui rejoint l'esprit de l'action locale avec une pensée globale, élément de base pour la construction d'un établissement humain durable, également prêchée par Agenda 21.

## **2. Agir localement, penser globalement**

La construction des Agendas 21 locaux repose justement sur l'idée de l'action locale, avec des répercussions au niveau global. Cela est, en quelque sorte, l'esprit du document élaboré à Rio, en 1992 : Agenda 21 dispose d'une vocation universelle. Cette vocation est contestée par plusieurs auteurs, étant donné notamment les différences entre les Etats qui se présentent à la fois en tant que champ d'application et acteurs de ce document. Dans ce sens, notons les propos de Catherine BARON et Jean-Jacques GOUGUET :

Si les auteurs de l'Agenda 21 raisonnent à l'échelle mondiale, la distinction pays riches-pays pauvres est cependant présente, de manière plus ou moins explicite. Mais, à ce niveau encore, cette partition de l'espace est des plus arbitraires, et est aujourd'hui très controversée. (...)

...si dans un premier temps cette vision mondiale s'avère nécessaire ... et renvoie à l'idée d'une coopération internationale, dans un deuxième temps, l'action locale est envisagée. L'Agenda 21 apparaît donc comme une étape préalable, et doit – devrait – conduire à l'élaboration de ce que Sachs qualifie d'Agendas 21 locaux. L'Agenda 21, tel qu'il se présente aujourd'hui, serait en quelque sorte un inventaire très général des problèmes rencontrés dans différents domaines, et sa mise en application passerait par l'élaboration de propositions locales, spécifiques aux sociétés.<sup>262</sup>

Ce document a, ainsi, une vocation universelle qui rejoint sa vocation locale, voire régionale, prise en compte par les Agenda 21 locaux. Ces documents sont en effet les responsables pour construire une liaison entre les différentes échelles de territoire, aux niveaux horizontal et vertical, en réponse aux propositions faites par Agenda 21. Il s'agit ainsi de *consolider, au niveau municipal, des actions diverses qui dépendent des politiques qui trouvent leur origine à l'échelle globale et jusqu'à*

---

<sup>262</sup> In *Les aspects juridiques de l'Agenda 21 : la mise en œuvre juridique de la conférence de Rio*, cit. pp. 29-30.

*l'échelle locale, où le mode d'agir de chacun est fondamental*<sup>263</sup>. Les initiatives locales en faveur du développement durable s'avèrent comme indispensables à la construction d'un établissement humain durable. Elles doivent compter sur la participation de chacun des acteurs du développement local, ayant en tout cas un esprit de rayonnement de ses effets et de concertation avec les autres échelles de territoire concernées.

Les Agendas 21 locaux se montrent, en outre, comme les éléments responsables de juridiciser, au niveau local, la mise en œuvre de l'Agenda 21 de Rio, comme nous le verrons par la suite. Elles renforcent ainsi la juridicisation du concept d'établissement humain durable.

### ***B. Un document intermédiaire qui permet la mise en œuvre juridicisée de l'Agenda 21 de Rio***

L'élaboration et la mise en œuvre d'un processus d'Agenda 21 local sont complexes ; cette complexité se justifie, entre autres, par l'extension des domaines concernés par un tel processus. Dans ce sens, nous allons vérifier qu'une partie considérable des processus de mise en œuvre d'Agenda 21 local ne sont que des outils à caractère politique, représentant peu ou aucune modification significative dans la gestion de l'établissement humain.

Toutefois il convient de remarquer que cette procédure constitue un facteur essentiel pour juridiciser les recommandations faites au sein de l'Agenda 21 de Rio, et cela pour au moins deux raisons. C'est ainsi que nous proposons de vérifier cet atout de l'Agenda 21 local, à partir de deux facettes, à savoir : la concertation qui se fait pour sa mise en œuvre et les normes juridiques qui doivent s'impliquer dans ce processus.

---

<sup>263</sup> In Ucg/Arca, *Agenda 21 Goiânia : subsidios 2002/2003*, Goiânia : UCG/Arca, 2003, 256 p. La citation se trouve à la p. 13.

## **1. Les compromis intrinsèques de l'Agenda 21 local**

En tant que document intégrant le droit international de l'environnement, Agenda 21 demeure un point de repère pour les actions à prendre, tant au niveau international qu'interne, envisageant l'affirmation du développement durable. Effectivement, il s'agit d'un document qui intègre le *soft law*, dans le champ du droit international public. Ses règles ne sont pas directement contraignantes, mais peuvent constituer une *inspiration* pour le droit interne :

Au sens formel il s'agit d'un « programme » donc du point de vue du droit international public (DIP) d'un acte de nature incitative, d'un acte juridiquement non contraignant. Sa force d'applicabilité socio-juridique dépendra de multiples facteurs, en particulier des facteurs financiers et juridiques mais aussi de facteurs tenant à l'adéquation des règles proposées aux réalités.<sup>264</sup>

Nous allons vérifier néanmoins que la multiplication des procédures d'Agenda 21 local qui nous démontre que l'aspect non contraignant du document onusien représente peut être un atout pour sa mise en œuvre. En effet, malgré l'absence complète de contraintes tendant à leur application, le nombre d'Agendas 21 locaux est croissant dans le monde. A cet égard il convient de remarquer que ces documents se présentent un peu comme l'Agenda de Rio, à savoir : la grande majorité a des caractéristiques qui les relient plutôt aux caractéristiques des plans d'action et/ou des normes programmatiques. C'est-à-dire, il s'agit de documents qui ne sont pas non plus contraignants.

Toutefois, cette absence de contrainte juridique n'empêche pas que les Agendas 21 locaux peuvent atteindre leurs objectifs au sein des établissements humains. En effet, la construction de ce document ainsi que les préconisations qui s'y trouvent contribuent à la divulgation de ses objectifs. Et par conséquent s'instaure un processus d'information et de conscientisation de la population avec les acteurs du développement local. Ceci entraîne une pression de la part de ces acteurs et de la population sur le niveau local de gouvernement, qui finit par adopter effectivement, même partiellement, le document.

---

<sup>264</sup> *In Les aspects juridiques de l'Agenda 21 : la mise en œuvre juridique de la conférence de Rio*, cit. p. 67.

En outre, cette vraie éducation au développement local durable s'insère dans les actions des habitants et des usagers des établissements humains, ce qui contribue de façon indiscutable à la mise en œuvre effective d'un Agenda 21 local. Cette influence collective sur les actions individuelles n'est pas sans conséquences pour les politiques publiques, comme nous l'avons mentionnée. C'est également le cas pour les normes juridiques, qui sont les responsables pour encadrer les actions officielles prises au niveau local.

## **2. Les normes juridiques pour sa mise en œuvre**

La mise en œuvre d'un Agenda 21 local exige l'adaptation et/ou la création d'un cadre juridique adapté, afin de guider les politiques publiques, les actions et les comportements des acteurs locaux. Plusieurs branches juridiques sont appelées à contribuer à ce processus. Nous allons vérifier, néanmoins, que les normes issues des droits de l'urbanisme, de l'environnement et de l'aménagement du territoire sont les plus directement concernées. En effet, c'est spécialement à elles que le texte d'Agenda 21 fait appel pour l'affirmation du développement durable.

En tout état de cause, l'environnement juridique dans son ensemble doit permettre, sur le plan politico-administratif, la mise en œuvre des partenariats et des mesures administratives nécessaires à la construction d'un Agenda 21 local. Sur le plan social, il doit conforter la population la moins favorisée. En relation au plan économique, le droit doit s'imposer en tant qu'élément régulateur des programmes et des actions, en y insérant les préoccupations relatives à la fois à l'environnement et à la protection sociale. Il s'agit, finalement, de créer une ambiance propice à la mise en œuvre des piliers du développement durable.

Le droit dans son ensemble doit permettre la réalisation d'une action concertée vers cet objectif majeur d'Agenda 21, qui se reflète de façon claire dans les éléments d'un établissement humain durable.

## ***Titre 2. Les éléments qui composent un établissement humain durable***

Dans le but d'arriver à une définition juridique du concept dont nous allons parler, dégageons dans le présent titre ses éléments juridiques et non juridiques. De fait, la mise en œuvre d'un établissement humain durable s'appuie sur des éléments juridiques, puisqu'elle a trait à certains droits et libertés, individuels et collectifs. Mais elle compte également des politiques publiques adaptées, des actes de gouvernance, qui constituent les éléments non juridiques du concept. Voyons ainsi chacun d'entre eux dans les chapitres suivants.





## **Chapitre 1. La normativité juridique : garantie et limitation de droits**

Prenant en considération l'ensemble des documents internationaux et des normes de droit interne concernant l'affirmation d'un établissement humain durable, nous allons noter d'une part que les droits et les garanties fondamentaux<sup>265</sup> y jouent un rôle très important et, d'autre part que les limitations à d'autres droits et garanties fondamentaux contribuent à assurer la mise en œuvre de tels établissements humains. Cela provient du fait que les individus sont de plus en plus concernés par rapport aux actions menées par le pouvoir public gestionnaire des établissements humains. Notamment quand l'accomplissement de ces actions implique la limitation ou la suppression de certains droits et/ou libertés, à la place d'autres, comme il est souvent le cas dans la mise en pratique du développement durable. Dans ce sens, il est intéressant de vérifier que la concertation entre les droits individuels et l'intérêt général est souvent difficile à atteindre.

Nous proposons ainsi d'analyser les établissements humains durables, tant à partir des droits et libertés assurés aux citoyens qu'à partir de la limitation de ces droits et libertés.

### **Section 1. L'extension de droits individuels, collectifs et diffus, comme approfondissement des droits de l'Homme**

Pour ce qui concerne les droits de l'Homme et leur liaison avec les établissements humains durables, nous devons analyser les termes des déclarations qui les énoncent, aux plans universel et régional<sup>266</sup>. Le document de base est la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), un document non contraignant qui énonce les souhaits de l'ordre international, dans l'après guerre, en

---

<sup>265</sup> Un groupe de droits qui est défini par de différents critères, selon le règlement interne de chaque Etat souverain.

<sup>266</sup> Nous nous limiterons à une analyse des déclarations concernant les droits de l'Homme qui se relient au système onusien, malgré le fait que nous pouvons trouver plusieurs textes à vocation internationale qui énoncent, ici ou là, certains de ces droits, comme la Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville (CEDHV), faite à Saint Denis le 8 mai 2000. Pour son texte, v. l'Annexe. Cette option se justifie, d'une part, par un souci de systématisation et, d'autre part, pour ne pas présenter une analyse trop diffuse du sujet.

matière de droits de l'Homme<sup>267</sup>. Ce texte fondateur devrait être suivi par d'autres juridiquement contraignants et soumis à l'approbation des Etats membres de l'ONU. Cela s'est fait, après des années de négociations, d'une part, par le pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et, d'autre part, par le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Les deux documents datent de 1966<sup>268</sup>. Le premier de ces pactes est juridiquement plus contraignant, étant donné que le PIDESC n'exige des Etats que d'assurer progressivement le plein exercice des droits qu'il reconnaît par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives<sup>269</sup>. En effet, le PIDCP affirme que :

Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.<sup>270</sup>

Ce sont les déclarations régionales de droit de l'Homme qui affirment et font valoir les droits de l'Homme du cadre classique – mentionnés par les deux pactes susmentionnés – mais aussi d'autres droits, que certains auteurs considèrent comme étant de troisième génération. C'est le cas notamment des droits à l'environnement et au développement.

Nous n'allons pas traiter de l'ensemble des droits humains qui sont énoncés par chacun des textes internationaux. Notre but est de présenter les droits qui se rattachent de façon directe à ce que l'on puisse souhaiter comme des éléments constitutifs d'un établissement humain durable, sous les points de vue théorique et de leur application. Dans ce sens, nous allons présenter d'abord l'affirmation des droits de l'Homme liés aux établissements humains durables – qu'ils soient individuels, collectifs ou diffus. Ensuite, nous présentons l'application de ces droits dans le cadre des systèmes universel et régional des droits de l'Homme.

---

<sup>267</sup> Le 10 décembre 1948, les 58 Etats Membres qui constituaient alors l'Assemblée générale des Nations unies ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'Homme (résolution n° 217-A, III, AG), à Paris, au Palais de Chaillot.

<sup>268</sup> Adoptés et ouverts à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations unies, dans sa résolution n° 2200 A (XXI), du 16 décembre 1966. Le PIDCP entra en vigueur le 23 mars 1976 ; le PIDESC, le 3 janvier 1976.

<sup>269</sup> PIDESC, art. 2, 1.

<sup>270</sup> PIDCP, art. 2, 1.

## ***Paragraphe premier. Les éléments des établissements humains durables et les droits de l'Homme***

Les droits concernés par un établissement humain durable sont de deux ordres, selon leurs destinataires : droits individuels et droits supra individuels.

Pour les premiers il s'agit d'une série de droits qui se relie au cadre *classique* des droits de l'Homme. Et il ne s'agit pas d'une simple proclamation des droits humains, mais de leur assurance et respect au sein d'un établissement humain et envers celui-ci. En effet, la durabilité d'un établissement humain doit profiter à *tous*, mais également à *chacun*, dans sa sphère individuelle : il s'agit d'une expression intime de la qualité de vie. Ces droits seront présentés dans la prochaine section. Pour les seconds, nous avons également à faire à certains des droits de l'Homme, mais notamment à ceux dits de *troisième génération*. Il s'agit, par exemple, du droit à l'environnement, qui est diffus par nature : ses destinataires sont multiples, ainsi que les biens qu'il protège. Ce droit doit, malgré lui, cohabiter avec un autre droit, à caractère collectif, le droit au développement, qui s'impose à maintes reprises comme un élément qui limite son contenu. Les droits collectifs seront présentés dans un deuxième temps.

### ***A. L'assurance de la dignité de la vie par les droits individuels : obligations, mais aussi attitudes individuelles positives***

Parmi les droits de l'Homme énoncés par des déclarations internationales, nous en trouvons plusieurs qui se rattachent directement à l'affirmation d'établissements humains durables. En effet, dans le cas des droits individuels, c'est une grande majorité de ceux qui sont énoncés à la fois par la DUDH, mais aussi par les pactes PIDCP et PIDESC qui contribuent à l'affirmation d'un établissement humain durable. Ils se rattachent d'eux-mêmes à l'objectif majeur d'un tel établissement humain, qui est d'assurer la qualité de vie à ses habitants. Cela

n'empêche pas que d'autres droits puissent également contribuer à cet objectif, par leur interprétation jurisprudentielle<sup>271</sup>.

En tout cas, il est opportun de noter que la garantie des droits humains implique également des contreparties devant être supportées par les Etats signataires des déclarations internationales mais aussi par les individus bénéficiaires de ces droits, assurant l'efficacité des droits énoncés. Ainsi, selon le cas des obligations positives ou négatives sont imposées aux Etats. Elles sont présentes soit lors de la cessation soit lors de la mise en œuvre de moyens pour sa concrétisation. Pour les individus, les contreparties résident dans les devoirs de chacun envers la communauté<sup>272</sup> : ils sont obligatoirement établis par la loi et ne peuvent en aucun cas aller dans un sens contraire aux droits de l'Homme ou bien à l'ordre établi.

Ceci étant, nous présentons les droits de l'Homme établis par le PIDCP et par le PIDESC qui se relie étroitement au concept d'un établissement humain durable.

## **1. Les droits civils et politiques<sup>273</sup>**

Dans le cadre des droits civils et politiques, tels qu'énoncés par la DUDH ou bien par le PIDCP, nous avons un certain nombre qui correspond aux objectifs d'un établissement humain durable. Ils peuvent, en effet, contribuer à sa concrétisation et doivent, même, être assurés à tous ses habitants. Ainsi, la DUDH affirme le droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne, qui se relie étroitement aux conditions d'habitat dont elles doivent disposer dans un établissement humain durable<sup>274</sup>.

Une autre disposition qui a trait aux établissements humains durables réside dans le droit au respect de la vie privée et familiale<sup>275</sup> : cette disposition permet à l'opérateur du droit d'éloigner de l'enceinte domiciliaire toute nuisance ou pollution

---

<sup>271</sup> C'est le cas notamment de *l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, astucieusement évoquée devant la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Lopez Ostra c/ Espagne* (CEDH, n° 303-C, du 9 décembre 1994). V., *infra*, quand nous parlons de la jurisprudence internationale concernant les droits de l'Homme liés aux établissements humains durables.

<sup>272</sup> Cf. art. 29.1, DUDH.

<sup>273</sup> A cet égard nous retenons les suivants : droit à la vie ; l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; le droit à la liberté et à la sûreté ; le droit à la libre circulation ; le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance ; la liberté d'expression ; la liberté de réunion et d'association ; les droits politiques ; le droit de propriété.

<sup>274</sup> Cf. art. 3, DUDH.

<sup>275</sup> Cf. art. 12, DUDH.

environnementale, des éléments qui représentent une dégradation des conditions de vie. De même, il convient de souligner l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, une disposition qui peut permettre d'ester en justice contre les pollutions et nuisances, par exemple<sup>276</sup>.

La Déclaration de 1948 affirme le droit de chacun de circuler et de s'établir librement. Or, au sein d'un établissement humain ce droit peut se présenter assez éloigné de la pratique quand il s'agit de personnes handicapées et/ou d'un système de transport qui ne permet pas une mobilité efficace à l'ensemble de la population. Ces faits nuisent gravement au droit à la qualité de vie<sup>277</sup>, à partir du moment où ils rendent impossible l'exercice du droit de circuler. L'établissement humain, en tant qu'espace de vie de l'Homme, se voit attribuer la fonction de haut lieu pour l'épanouissement des besoins de la personne. En effet, c'est en ville, dans le village, au cœur de son hameau ou dans sa propre résidence isolée à la campagne, que l'Homme cherche à exercer l'ensemble des droits qu'il détient naturellement ou par le fait de documents juridiques. De ce fait, le droit à la liberté et à la sûreté, ainsi que le droit de propriété, doivent être assurés à l'individu, dans le cadre d'un établissement humain durable.

L'égalité devant la loi<sup>278</sup> constitue un droit qui se relie également au quotidien d'un établissement humain durable. En effet, la durabilité d'un établissement humain implique le respect de certains principes, comme le suivi de certaines prescriptions. La qualité de vie et de l'environnement exige bien d'autres choses qu'un environnement naturel de qualité : il s'agit d'un environnement humain de qualité. Or, cela conduit à la garantie de conditions de vie adéquates à l'ensemble de la population, un fait qui exige une redistribution des richesses au sein de l'établissement humain. Ces déterminations se trouvent, par exemple, dans le Chapitre 3 d'Agenda 21 ou dans les orientations et les outils de la politique urbaine, du Statut brésilien de la ville<sup>279</sup>.

D'autres droits civils et politiques qui contribuent à la formation de l'établissement humain durable sont les droits à l'information et à la liberté

---

<sup>276</sup> V., *infra*, quand nous parlons de la jurisprudence internationale concernant les droits de l'Homme liés aux établissements humains durables.

<sup>277</sup> Un droit énoncé par le PIDESC.

<sup>278</sup> Cf. art. 7, DUDH.

<sup>279</sup> Cf. arts. 2, 4 et s., loi n° 10.257/2001, cit.

d'expression. Ils sont les corollaires du droit à la participation, représentés dans la déclaration onusienne de 1948 par le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays<sup>280</sup>. La disposition mentionnée fait allusion à deux formes de démocratie, l'une directe et l'autre indirecte. Nous savons que la participation populaire directe dans la gestion des établissements humains prend chaque jour de plus en plus d'importance. Cela se doit, d'une part, par la crise de la démocratie représentative et, d'autre part, par les efforts des gestionnaires des établissements humains dans le sens de redonner de la vie et de la qualité de vie à leurs habitants. En tout cas, l'ensemble des droits politiques, associés à la liberté de réunion et d'association, représentent un renfort démocratique qui permet d'arriver à la concrétisation d'une nouvelle gouvernance. Celle-ci est un élément essentiel pour la construction d'un établissement humain durable.

Enfin, il convient de souligner deux autres dispositions de la DUDH qui se rejoignent en tant que droits humains individuels, à la structure et au quotidien d'un établissement humain durable. C'est le cas du droit à un recours adéquat et effectif et du droit d'accès à la justice, devant un tribunal impartial<sup>281</sup>. Ces deux outils, alliés au droit de liberté d'expression<sup>282</sup>, permettent justement à l'Homme de faire valoir ses droits – individuels et/ou collectifs – établis aux niveaux international ou interne. Ce sont ces normes les responsables de l'effectivité, au dernier degré, du droit de l'Homme de vivre dans un établissement humain durable<sup>283</sup>.

Quant aux droits originaires du PIDESC, nous allons voir qu'ils sont également nombreux à se relier au concept d'établissement humain durable. Ils composent ainsi des éléments juridiques essentiels pour sa concrétisation.

---

<sup>280</sup> Cf. art. 21.1, DUDH.

<sup>281</sup> Cf. art. 10, DUDH.

<sup>282</sup> Prévu par l'art. 19, DUDH, qui comprend en soi le droit à l'information, renforcé, au niveau international, par la Convention d'Aarhus de 1998, cit.

<sup>283</sup> Cette phrase n'est pas le fruit d'une simple invention ou un fruit du hasard. Elle s'origine dans le texte du Statut brésilien de la ville, une loi qui prévoit, dans son art. 2, I, le droit de chacun d'habiter une ville durable. Certes, en termes pratiques, il s'agit plutôt d'une norme incitatrice ou programmatique, mais qui rentre, de même, dans la catégorie des droits fondamentaux, tels qu'assurés par l'art. 5 de la Constitution brésilienne de 1988.

## **2. Les droits économiques, sociaux et culturels<sup>284</sup>**

Le premier des droits énoncés par le PIDESC qui se rattache à l'établissement humain durable est le droit à un niveau de vie suffisant<sup>285</sup>. En effet, ce texte énonce les *éléments* qui intègrent cette qualité de vie, l'assurance pour tous. Ils envisagent d'assurer un minimum de dignité à la personne, à partir de conditions liées, d'un côté, à la dignité humaine : la possibilité de s'alimenter ou de s'habiller correctement. Le texte onusien prévoit, de l'autre côté, des conditions minimales pour habiter et pour vivre en société. Dans ce sens, nous notons l'affirmation des droits au logement et d'accès à certains équipements et services publics. Tel est le cas du droit à l'éducation, publique et gratuite, pour l'enseignement fondamental<sup>286</sup> ou bien du droit à la santé et à la protection sociale – y compris de la famille.

La DUDH fait allusion au droit de chacun au repos, aux loisirs et aux vacances<sup>287</sup>, des droits qui ne peuvent être mis en œuvre qu'à partir de l'existence de conditions matérielles pour les conforter, à savoir, des structures adéquates, adaptées aux besoins qui leur sont inhérents. Or, cela rejoint le droit à la qualité de vie, une fois de plus évoquée, et se relie au droit à la culture<sup>288</sup>, un élément qui compose le patrimoine d'un établissement humain et de sa population, sous les formes matérielle et immatérielle.

Pour le droit à l'habitat établi par la DUDH, il convient de mentionner, premièrement, qu'il comprend la possibilité de s'établir librement<sup>289</sup>. Deuxièmement, notons que toute personne jouit du droit à la propriété<sup>290</sup>, ce qui comprend à la fois les prérogatives qui découlent du droit de propriété en soi et, sans aucun doute<sup>291</sup>, le droit d'accès à la propriété.

Dans le cadre de l'évolution des droits de l'Homme nous avons mentionné une troisième génération, qui s'ajoute aux deux premières – celles-ci, établies par les

---

<sup>284</sup> Concernant les droits économiques, sociaux et culturels en relation avec le concept d'établissement humain durable, nous retenons les suivants : le droit à un niveau de vie suffisant ; le droit à la santé et à la protection sociale ; la protection de la famille, de la maternité et des enfants ; le droit à l'éducation ; le droit aux bienfaits de la culture ; la protection des catégories les plus vulnérables.

<sup>285</sup> Cf. art. 25.1, DUDH.

<sup>286</sup> Cf. art. 26.1, DUDH.

<sup>287</sup> Cf. art. 24, DUDH.

<sup>288</sup> Cf. art. 27.1, DUDH.

<sup>289</sup> Cf. art. 13.1, DUDH.

<sup>290</sup> Cf. art. 17.1, DUDH.

<sup>291</sup> Et, certes, selon une interprétation téléologique du texte de la déclaration.

droits civils et politiques, puis par les droits économiques, sociaux et culturels. Or, cette génération se compose des droits collectifs et diffus, à l'environnement et au développement. La question sur leur concertation – nécessaire à la mise en œuvre du développement durable – s'impose.

## ***B. Les droits collectifs et diffus : une convergence vers un droit au développement durable ?***

En dehors de la catégorie des droits individuels, nous pouvons vérifier l'existence d'au moins trois autres droits, à savoir : les *droits collectifs*, les *droits diffus* et les *droits individuels homogènes*. C'est le Code du consommateur<sup>292</sup> la norme qui a inséré chacune de ces catégories de droits dans le cadre juridique brésilien. Elle les a, ainsi, définies, pour éviter toute interprétation erronée de la part de la doctrine. Dans ce sens, les droits collectifs sont *les droits transindividuels de nature indivisible dont sont titulaires des groupes, des catégories ou classes de personnes liées entre elles ou contre la partie adverse par une relation juridique de base* ; les droits diffus sont *les droits transindividuels, de nature indivisible dont sont titulaires des personnes indéterminées et liées par des circonstances factuelles* ; enfin, les *droits individuels homogènes* sont ceux qui ont *une origine commune*<sup>293</sup>.

La mention que nous faisons aux deux premières catégories se justifie dans la mesure où elles comprennent deux droits qui sont intrinsèques au concept d'établissement humain durable : les droits au développement et à l'environnement. A cet égard il nous convient de les différencier de façon plus fine. Ainsi, les droits *collectifs* se distinguent des droits *diffus* dans la mesure où il est possible de déterminer qui sont leurs titulaires – ils appartiennent tous à un groupe restrictif. A titre d'exemples, nous utilisons les mots de Luis Roberto BARROSO :

Il peut s'agir d'actionnaires d'une société affectés par une décision illégale de la direction ou de copropriétaires d'un immeuble victimes d'une exigence déraisonnable de la mairie. L'hypothèse d'une relation juridique de base contre la partie adverse peut être illustrée par la situation d'un

---

<sup>292</sup> Loi n° 8.078, du 11 septembre 1990, DOU du 12 septembre 1990.

<sup>293</sup> Art. 81, I, II et III, loi n° 8.078/1990.



groupe d'étudiants handicapés d'une université revendiquant la construction d'un accès spécial pour leurs chaises roulantes.<sup>294</sup>

La caractéristique des droits *diffus* est le fait qu'il est impossible de préciser leurs destinataires. Tel est le cas du droit à l'environnement, conforme établi par l'article 225 de la Constitution brésilienne<sup>295</sup> ou bien par la Charte de l'environnement, en France<sup>296</sup>. Les deux dispositions prévoient que *tous* ont le droit de vivre dans un environnement sain : il n'y a aucune condition à remplir pour l'exercice de ce droit, aucune discrimination faite par rapport au lieu de résidence ou à d'autres conditions<sup>297</sup>. Le droit à l'environnement ne se limite pas à une seule personne, mais s'ouvre à une collectivité indéterminée<sup>298</sup>. Luis Roberto BARROSO affirme, de même, que *des exemples typiques de ces droits diffus sont le droit à un environnement sain, à une publicité qui ne soit pas trompeuse, à des produits qui ne soient pas nocifs*<sup>299</sup>.

De fait que nous allons nous intéresser sur les relations qui s'engagent en vue d'un établissement humain durable, entre les droits au développement et à l'environnement. Ils doivent être assurés à tous, de façon équitable, mais ils comportent également des contraintes – les deux disposent d'un caractère dual. Environnement et développement doivent se concerter, dans une formule très répandue de nos jours, le *développement durable*, qui est essentielle pour le concept que nous proposons<sup>300</sup>. Alors, est-ce que le développement durable, dans le cadre d'un établissement humain, peut permettre d'affirmer l'existence d'un droit de vivre dans un établissement humain durable ? Serait-ce un droit – collectif ou diffus – souhaitable ?

---

<sup>294</sup> Cf. Luis Roberto BARROSO, « La protection collective des droits au Brésil et quelques aspects de la *class action* américaine », intervention faite à l'occasion du colloque *Les actions collectives : points communs et divergences des expériences américaines et européennes*, Cour de Cassation, Paris, 2 juin 2005, p. 6. V. le site Internet : [http://www.courdecassation.fr/manifestations/colloques/Colloques2005/actions\\_collectives/barroso-actionco-bresil.pdf](http://www.courdecassation.fr/manifestations/colloques/Colloques2005/actions_collectives/barroso-actionco-bresil.pdf), accès le 22 avril 2006.

<sup>295</sup> Art. 225 : « Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité ».

<sup>296</sup> Art. premier : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

<sup>297</sup> Nous rappelons ici que la seule condition à être remplie pour l'exercice du droit à l'environnement est une contrepartie naturelle de ce dernier, à savoir, le devoir de contribuer à sa protection.

<sup>298</sup> Cf. Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, cit. p. 108.

<sup>299</sup> *Idem*, p. 5. V., encore, p. 244 et s. de Nelson NERY JUNIOR et Rosa Maria DE ANDRADE NERY, *Leis Civis Comentadas*, São Paulo : RT, 2006, 989 p.

<sup>300</sup> A savoir, l'établissement humain durable.

## **1. Le développement durable en tant que point de convergence entre les droits à l'environnement et au développement**

En ce qui concerne les droits collectifs et diffus qui se retrouvent, dans un cadre général, au concept d'établissement humain durable, on trouve : le droit à l'environnement, d'une part ; le droit au développement, d'autre part. Ils doivent être assurés à tous, dans la mesure où ils intègrent le concept d'établissement humain durable. Leur concertation mutuelle, nécessaire, s'exprime par le développement durable. En effet, si d'une part nous avons, *tous*, le droit de vivre dans un environnement sain – ou propice à notre développement personnel et collectif – il est clair que le développement durable est la réponse adéquate à cette concertation nécessaire entre ces deux droits. Pour établir les lignes théoriques et pratiques de cette concertation de droits qui converge vers le développement durable, nous faisons appel, d'une part, à la déclaration sur le droit au développement, du 4 décembre 1986<sup>301</sup> et, d'autre part, aux textes onusiens qui traitent de la protection de l'environnement – Stockholm, Rio de Janeiro et Johannesburg – en ce qu'ils ont trait au droit à l'environnement.

Il est intéressant de comparer les traits de chacun de ces droits dans le système onusien – et plus particulièrement dans les documents susmentionnés – par le fait que tous énoncent – de façon expresse ou bien dans leurs esprits – que l'Homme est au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ce dernier se construit par lui et pour lui. Dans ce sens, il est intéressant de nous questionner sur le contenu de la notion de développement ainsi qu'en quoi consiste-t-il le développement de l'être humain ?

La réponse à ces deux questions se trouve dans la déclaration sur le droit au développement, plus précisément dans la définition qu'elle apporte à cette notion :

...le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent.<sup>302</sup>

---

<sup>301</sup> Adoptée par l'AG-ONU, par sa résolution n° 41/128.

<sup>302</sup> Déclaration sur le droit au développement, considérants.

Cette déclaration relie de façon étroite la réalisation du droit au développement aux droits de l'Homme, comme les déclarations onusiennes concernant la protection de l'environnement le font avec le droit à l'environnement. En effet, si nous prenons les principes premiers de Stockholm<sup>303</sup> et de Rio<sup>304</sup> ou bien l'esprit de la déclaration de Johannesburg, nous allons vérifier que la concrétisation du droit à l'environnement doit se relier à l'affirmation des droits de l'Homme. Le corps et l'esprit de chacune de ces déclarations nous montrent cette relation de façon très claire : la liaison entre le droit à l'environnement et les droits de l'Homme se concrétise notamment dans le droit à la vie – une vie digne, qui puisse permettre le plein développement de la personne.

Or, à partir de ces mêmes documents nous pouvons noter que les relations entre la protection de l'environnement, d'une part, et le développement économique et social, d'autre part, sont nettes. En outre, l'une et l'autre se présentent comme indispensables pour assurer à la fois les droits à l'environnement et au développement, puisque *le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures*<sup>305</sup>. La concertation entre environnement et développement se concrétise dans le développement durable, comme nous pouvons le noter ci-dessous d'après le texte extrait de la Déclaration de Johannesburg :

Aussi assumons-nous notre responsabilité collective, qui est de faire progresser et de renforcer, aux niveaux local, national, régional et mondial, les piliers du développement durable que sont le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, qui sont interdépendants et qui se renforcent mutuellement.<sup>306</sup>

La concertation entre ces deux droits – environnement et développement – étant la base du développement durable, est indispensable à l'affirmation d'un établissement humain durable. Ne pourrions-nous pas dire que est-ce qu'au cœur d'un établissement humain que le développement durable constitue un droit ? Ou encore, que nous disposons d'un droit de vivre dans un établissement humain

---

<sup>303</sup> Principe premier, 1<sup>ère</sup> partie : « L'Homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

<sup>304</sup> Principe premier de la déclaration de Rio : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

<sup>305</sup> Principe 3, Déclaration de Rio.

<sup>306</sup> Principe 5, Déclaration de Johannesburg.

durable, en suivant le droit prévu par le Statut de la ville brésilien<sup>307</sup>, à savoir, le *droit aux villes durables* ?

## **2. Le droit de vivre dans un établissement humain durable**

Il est vrai que la garantie des droits au développement, comme à l'environnement, dépendent en grande partie de l'action étatique. En effet, l'article 8 de la déclaration onusienne sur le droit au développement affirme, d'une part, que :

1. Les Etats doivent prendre, sur le plan national, toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement et ils assurent notamment l'égalité des chances de tous dans l'accès aux ressources de base, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et à une répartition équitable du revenu. ...Il faut procéder à des réformes économiques et sociales appropriées en vue d'éliminer toutes les injustices sociales.

2. Les Etats doivent encourager dans tous les domaines la participation populaire, qui est un facteur important du développement et de la pleine réalisation de tous les droits de l'Homme.

D'autre part, c'est le propre contenu du droit à l'environnement, tel qu'énoncé par les différentes déclarations internationales ou bien par les cadres nationaux – comme le brésilien et le français – qui marque l'importance du rôle de l'Etat pour assurer ce droit à *tous*. Il convient de souligner, dans un sens opposé, que ces deux droits comportent également des devoirs de la part de leurs bénéficiaires. Ainsi, dans le cadre d'un établissement humain durable, le droit au développement doit s'exercer sans qu'il nuise au droit à l'environnement. Et ce dernier implique l'action ou l'inaction de chacun pour l'assurer.

En tout cas, notons que les documents de droit international de l'environnement privilégient le rôle des Etats en tant qu'acteurs de la protection environnementale : ce sont les Etats qui s'engagent ou qui veillent à la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Par conséquent, les Etats sont les principaux responsables pour assurer le droit à l'environnement. Cette responsabilité entraîne, d'ailleurs – comme nous pouvons le vérifier par la jurisprudence internationale concernant les droits de l'Homme – des actions proactives pour

---

<sup>307</sup> Loi n° 10.257/2001, art. 2, I, cit.

l'assurer : tel est le cas des obligations positives, énoncées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)<sup>308</sup>.

Dans cette logique, les droits individuels et collectifs – comme les droits fondamentaux – sont transposés et affirmés par le cadre juridique interne de chaque Etat. C'est ainsi que, par exemple, les textes constitutionnels brésilien et français prévoient le droit à l'environnement<sup>309</sup> ; de même, d'autres textes législatifs de niveau infra constitutionnel affirment les principes à suivre pour un aménagement durable du territoire ou pour un urbanisme durable. C'est justement dans ce sens qu'au Brésil, le Statut de la ville prévoit le droit aux villes durables, dont *tous* sont titulaires, comme il est le cas pour le droit à l'environnement, prévu par le texte constitutionnel de 1988. Sous cette optique, et prenant en compte la nécessaire concertation qui doit avoir lieu entre les droits à l'environnement et au développement dans le cadre d'un établissement humain durable, pourrions-nous affirmer que nous disposons, *tous*, du droit de vivre dans un établissement humain durable ? Et si la réponse est affirmative, quel serait-il l'intérêt de ce droit ? Quel serait son contenu et ce dernier serait-il efficace ?

La réponse est positive car nous disposons de ce droit. Tout d'abord puisque le droit de vivre dans un établissement humain durable comprend, en grande partie, l'affirmation de plusieurs droits qui sont énoncés à titre de droits de l'Homme. Ensuite, si nous avons tous le droit de jouir d'un développement durable, dans son amplitude maximale, c'est également parce que cela comprend le plein respect des droits humains. Un droit de vivre dans un établissement humain durable implique, de même, un contenu plus contraignant que celui des droits de l'Homme, car il regrouperait l'intégralité des éléments qui sont énoncés dans les déclarations internationales ; en outre, au niveau des droits de l'Homme, leur poids est unique, ils sont vraiment pris en compte dans leur aspect universel.

L'efficacité d'un tel droit peut être néanmoins relative. Cela se justifie par son ambition mais aussi par un cadre juridique qui n'est lui-même pas performant. En outre, nous devons prendre en compte les aléas – sociaux, économiques, environnementaux et culturels – qui entourent l'applicabilité de ce droit

---

<sup>308</sup> C'est-à-dire, des obligations à être accomplies par les Etats dans le but de garantir la mise en pratique des droits assurés par le texte de la Convention.

<sup>309</sup> Art. 225, Constitution brésilienne de 1988 ; art. 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution française de 1958.

hypothétique, différemment interprété selon le lieu géographique où il doit s'appliquer. Il convient de mentionner, tout compte fait, que la jurisprudence internationale dans le domaine des droits de l'Homme nous donne certaines pistes pour, d'une part, renforcer les règles qui concernent ces droits et, d'autre part, songer à l'affirmation d'une proposition plus ambitieuse pour leur mise en œuvre, qui s'incarne dans un droit de vivre dans un établissement humain durable.

### ***Deuxième paragraphe. La jurisprudence internationale des droits de l'Homme et les établissements humains durables : une affirmation encore à parachever***

Malgré leur importance et leur caractère universel, les textes concernant les droits de l'Homme – qu'ils s'établissent au niveau international, régional ou interne – ne jouissent pas toujours d'une efficacité totale. Ceci est d'ailleurs le cas pour d'innombrables normes juridiques ; les tribunaux en sont les indicateurs de cette situation. A cet égard, en ce qui a trait aux droits humains, il suffit de vérifier les réclamations déposées contre les Etats au sein du système onusien des droits de l'Homme.

De façon analogue, l'affirmation des droits de l'Homme liés aux établissements humains durables n'est pas satisfaisante. Pénurie de logements, moyens de transport inefficaces, pauvreté, chômage, dégradation de l'environnement et du patrimoine [naturel et culturel], services publics inexistants ou inefficaces, entre autres. Tous ces faits démontrent la déficience de la mise en œuvre pratique des droits de l'Homme au sein de nos établissements humains. De ces faits, nous allons vérifier que leur affirmation jurisprudentielle est importante et, même, nécessaire. Elle se présente à la fois pour les droits de première, de deuxième et de troisième génération<sup>310</sup>. Notons, néanmoins, que pour les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que pour le droit à l'environnement, c'est la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui dispose de la jurisprudence la plus poussée.

---

<sup>310</sup> Quant aux générations des droits de l'homme, une classification doctrinaire, elles comprennent les droits *civils et politiques* (1<sup>ère</sup> génération), les droits *économiques, sociaux et culturels* (2<sup>ème</sup> génération) et les droits, disons, *diffus*, comme les droits au développement, à l'environnement, à la paix (3<sup>ème</sup> génération).

Cette *exclusivité* de la Cour européenne se justifie, d'une part, par le fait que son homologue américaine (CIADH) ne permet pas que l'on présente des affaires concernant les droits dits de deuxième et de troisième génération<sup>311</sup>. Or, tel est le cas de plusieurs des droits énoncés par le Protocole de San Salvador, de 1988 – qui se relie étroitement au concept d'établissement humain durable. Notons, d'autre part, que la Cour africaine des droits de l'Homme (CADH) vient de voir le jour et ne dispose pas encore d'une jurisprudence concernant des arrêts en la matière, ce qui rend impossible une recherche de ce type.

Tout compte fait, nous allons voir que la jurisprudence concernant les droits de l'Homme en liaison avec le concept d'établissement humain durable est très en avance dans le système européen, présentant toutefois des limitations, notamment en ce qui a trait aux effets de la chose jugée.

## **A. Une jurisprudence qui s'affirme et qui évolue**

La CEDH, instituée en 1959<sup>312</sup>, reçoit de nos jours plus de quatorze mille cas par an ; elle représente, sans aucun doute, la plus importante instance juridictionnelle internationale des droits de l'Homme. En effet, la jurisprudence de la CEDH est la seule responsable pour affirmer, de façon très avancée, les droits énoncés par la déclaration de 1950, dans un cadre contemporain. Nous pensons notamment aux droits de deuxième et troisième génération ; tel est le cas du droit à un environnement de qualité, fondement du droit à la vie privée et familiale, ainsi que du propre droit à la vie<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> Cf. art. 19, § 6, du protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, connu par *Protocole de San Salvador*, adopté à San Salvador, El Salvador le 17 novembre 1988 : « Au cas où les droits établis au paragraphe a de l'art. 8 [droits syndicaux] et à l'art. 13 [droit à l'éducation] ont été violés par une action imputable directement à un Etat partie au présent Protocole, cette situation peut donner lieu par le recours à la Commission interaméricaine des droits de l'homme et, le cas échéant, à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, à l'application du système de requêtes individuelles prévu aux articles 44 à 51 et 61 à 69 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ».

<sup>312</sup> Pour un historique de la Cour et de son fonctionnement, consulter le site Internet de cette institution (<http://www.echr.coe.int/ECHR>). Pour un approfondissement dans son fonctionnement, v. l'ouvrage du professeur Jean-Pierre MARGUENAUD, *La Cour européenne des droits de l'Homme*, Paris : Dalloz, 2005, 155 p.

<sup>313</sup> V., entre autres, les affaires *Lopez Ostra c. Espagne* (j. du 23.11.1994, cit.) ; *Hatton et autres c. Royaume Uni* (j. du 02.10.2001 et 08.07.2003, *Recueil* 2003-VIII) ; *Moreno Gomez c. Espagne* (j. du 16.11.2004, *Recueil* 2004-X) ; *Fadeïeva c. Russie* (j. du 09.06.2005, *Recueil* 2005-IV)..

L'aspect contemporain de la jurisprudence de la CEDH se présente en dépit de sa base juridique, cette Convention date de 1950. Ce document ne présente en aucun cas un droit à l'environnement ou des droits qui se relient à l'affirmation d'un établissement humain durable. Néanmoins, les principes interprétatifs et/ou la conviction du juge de Strasbourg contribuent de façon déterminante à l'évolution de la jurisprudence européenne des droits de l'Homme. Tout comme les mesures d'exécution, imposées par cette Cour internationale, qui l'élèvent au rang d'instance suprême dans ce domaine juridictionnel pour les pays du Conseil de l'Europe.

### **1. Des textes inadaptés qui conduisent à une interprétation évolutive : l'exemple de l'affaire *Öneryildiz c/ Turquie***

C'est en raison de l'activité de la CEDH, ainsi que des principes qui régissent l'herméneutique de la Cour<sup>314</sup>, que certaines des dispositions de la convention de 1950 ont conduit à l'affirmation de droits de l'Homme liés aux établissements humains durables. Parmi ces décisions nous trouvons l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*<sup>315</sup>, où la Cour a souligné clairement certains éléments – tels que la liaison entre le droit à la vie et l'environnement ou le droit à l'information –, marquant une grande innovation en ce qui a trait à sa jurisprudence à caractère environnemental<sup>316</sup>. Et, par conséquent, cette décision contribue à l'affirmation jurisprudentielle des conditions de base pour l'affirmation d'un établissement humain durable.

De fait, c'est à partir de la décision *Öneryildiz* que l'on a reconnu, pour la première fois, une atteinte au droit à la vie dans un contexte environnemental. Certes,

---

<sup>314</sup> Notamment le principe de l'interprétation évolutive des cas. A cet égard, le professeur Jean-Pierre MARGUENAUD (*in Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 1/2003, p. 72) affirme que ce principe permet à la CEDH de justifier ses avancées jurisprudentielles. Cela se fait à partir de la multiplication des traités internationaux et des recommandations des instances internationales ou européennes – toutes prises en compte par le juge de Strasbourg – car elles démontrent le degré croissant de consensus sur certaines questions. Or, tel est le cas de la protection juridique de l'environnement.

<sup>315</sup> Les faits qui ont déclenché l'affaire remontent à l'explosion qui a provoqué une gigantesque *avalanche d'ordures* sur les taudis qui se trouvaient à proximité d'une décharge, dans l'agglomération d'Istanbul. Ceci a entraîné le décès de 39 personnes, parmi lesquelles la quasi totalité de la famille de M. Öneryildiz. Après avoir essayé toutes les voies administratives et juridictionnelles en Turquie, il a saisi la CEDH. Pour plus de détails concernant les faits, consulter l'arrêt du 18 juin 2002, disponible sur le site Internet de la CEDH, ou encore José António TIETZMANN E SILVA, « A CEDH e o direito humano ao meio ambiente : o caso *Öneryildiz c. Turquia* », *in Antidoto*, v. 1, n° 1, 2006, p. 110 et s. (en portugais).

<sup>316</sup> Dans les deux arrêts lancés dans la présente affaire, à savoir, en première instance (j. du 18 juin 2002) et en deuxième instance (Grande chambre, j. du 30 novembre 2004).



le rapprochement entre le droit protégé par l'article 2 de la Convention de 1950<sup>317</sup> et l'affirmation jurisprudentielle du droit de vivre dans un environnement sain avait déjà été fait, de façon partielle, par la décision lancée dans l'affaire *LCB c. Royaume Uni*, en juin 1998<sup>318</sup> ; elle était également apparue dans l'affaire *Guerra et autres c. Italie*. À cet égard, le professeur Jean-Pierre MARGUÉNAUD nous apprend que la première décision a eu l'audace d'affirmer que les dispositions de l'article 2 de la convention de 1950 ne visent pas uniquement l'imposition d'obligations négatives aux Etats, mais aussi d'obligations positives<sup>319</sup>. Nous devons noter, en outre, que l'affaire *LCB* est assez restrictive en ce qui a trait au rapprochement entre les droits susmentionnés : l'interprétation de l'article 2 de la convention ne concerne que les menaces à la santé publique, causée par des installations nucléaires<sup>320</sup>. Or, dans l'affaire *Öneryildiz*, l'innovation réside dans le fait que la CEDH n'avait pas, jusqu'alors, établie une connexion directe entre le droit à la vie et le droit à l'environnement sain, dans un contexte élargi, et qui intègre l'évolution des cadres juridique européen et communautaire<sup>321</sup> :

A la lumière de ces principes, la Cour se doit d'abord de préciser que la violation du droit à la vie est envisageable en relation avec des questions environnementales, liées non seulement aux domaines invoqués par le Gouvernement [turc]... mais aussi à d'autres domaines susceptibles de donner lieu à un risque sérieux pour la vie ou les différents aspects du droit à la vie.

A cet égard, il importe de rappeler que l'évolution récente des normes européennes en la matière ne fait que confirmer une sensibilité accrue en ce qui concerne les devoirs incombant aux pouvoirs publics nationaux dans le domaine de l'environnement, notamment, s'agissant des sites de stockage de déchets ménagers et des risques inhérents à leur exploitation...<sup>322</sup>

---

<sup>317</sup> Le droit à la vie.

<sup>318</sup> En effet, comme nous pouvons noter du § 36 du jugement lancé dans l'affaire *LCB* : « A cet égard, la Cour estime que la première phrase de l'art. 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction... ».

<sup>319</sup> Jean-Pierre MARGUÉNAUD, *in Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 1/2003, pp. 70-71.

<sup>320</sup> Les faits sont ainsi énoncés, cf. §§ 10 e 11 de la décision lancée dans l'affaire : « 10. Entre 1952 et 1967, le Royaume-Uni effectua, dans l'océan Pacifique et à Maralinga, en Australie, un certain nombre d'essais atmosphériques d'armes nucléaires auxquels participèrent plus de 20 000 militaires. Il y eut notamment, entre novembre 1957 et septembre 1958, six explosions (essais « Grapple Y » et « Grapple Z ») sur l'île Christmas, dans l'océan Pacifique, d'armes maintes fois plus puissantes que celles larguées sur Hiroshima et Nagasaki. 11. Au cours des essais effectués sur cette île, des militaires reçurent l'ordre de s'aligner en plein air et de tourner le dos aux explosions en gardant les yeux clos et couverts jusqu'à ce que vingt secondes se fussent écoulées après les détonations ».

<sup>321</sup> Ceci démontre de façon claire l'application du principe d'interprétation évolutive, dans les décisions de la CEDH.

<sup>322</sup> Cf. § 64, arrêt du 18 juin 2002.

Il y a eu, ainsi, une évolution concrète dans la jurisprudence de la CEDH en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 2 de la ConvEDH, puisque c'est à partir de cette décision que les juges de Strasbourg ont voulu définir un minimum nécessaire [en matière de conditions de vie] que l'Etat doit assurer à son citoyen. Certes, la famille ÖNERIYILDIZ habitait un taudis, dans un quartier établi illégalement sur une décharge. Néanmoins, la Cour estime que des conditions environnementales minimales auraient dû être assurées, pour que leur droit à la vie soit respecté.

En outre, contrairement à l'affaire *LCB*, l'atteinte à l'article 2 se vérifie dans l'affaire *Öneriyildiz* ; qui plus est, un lien de causalité a été établi entre la conduite négligente des autorités turques et la perte de vies humaines dans l'explosion de la décharge.

Un autre élément important de cette décision réside dans la consolidation du droit à l'information en matière environnementale. Ce droit, mentionné par la décision de 2002 a été confirmé par la décision de 2004, sans pour autant se fonder sur la convention d'Aarhus (1998). L'extension de ce droit est, en tout état de cause, soulignée par la cour, puisqu'il est interprété à la lumière de l'article 2 de la ConvEDH. C'est-à-dire, il est considéré comme étant un élément essentiel pour la garantie du propre droit à la vie. Il convient ainsi de souligner les termes exacts de la décision devant la Grande chambre<sup>323</sup> :

S'agissant de telles activités dangereuses, l'accès du public à une information claire et exhaustive est considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne, étant entendu qu'en vertu notamment de la résolution 1087 (1996) précitée, ce droit ne doit pas être conçu comme se limitant au domaine des risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le secteur civil<sup>324</sup>.

De ces faits, cette décision a affirmé l'obligation positive de l'Etat d'informer la population des risques qui l'entourent, vu que le droit à l'information en matière d'environnement est plus largement ouvert à tous. Nous devons souligner, néanmoins, que l'horizontalité du droit à l'information en matière environnementale, tel qu'énoncé par la Commission européenne des droits de l'Homme à l'occasion de

---

<sup>323</sup> Cf. § 62 de la décision.

<sup>324</sup> Cf. § 62 de la décision de 2004.

l'appréciation de la requête *Guerra et autres c. Italie*<sup>325</sup>, n'a pas été mentionnée dans l'affaire *Öneryildiz*.

Enfin, notons que le premier jugement lancé dans cette affaire affirme le droit au respect des biens de chacun, selon les termes de l'article 1<sup>er</sup>, du protocole n° 1 à la convention de 1950. Cette disposition, invoquée par le requérant, a été contestée par l'Etat turc, puisque l'auteur vivait dans un taudis, à l'intérieur d'un bidonville et, ainsi, il n'avait aucun bien qui méritait être protégé par la disposition légale en question. Toutefois, la Cour a éclairé le sujet, en affirmant :

En bref, la Cour estime que l'habitation construite par le requérant et le fait pour lui d'y demeurer avec sa famille représentaient un intérêt économique substantiel. Pareil intérêt, dont le maintien dans le temps avait été tolérée par les autorités, s'analyse en un « bien », au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 § 1 du Protocole additionnel<sup>326</sup>.

C'est à partir de cette décision – et de son interprétation de l'article 2 de la ConvEDH et de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 – que la CEDH ouvre la voie à la reconnaissance d'un droit au logement décent. Cela se justifie à la fois par la liaison établie entre le droit à la vie et le droit à l'environnement et par les obligations positives qui s'imposent aux Etats (cf. *infra*), en vue d'assurer à *tous* des conditions environnementales minimales d'habitat. Notons ainsi que l'affirmation du droit à l'environnement par la jurisprudence de la CEDH comprend des traits qui s'apparentent très clairement au concept d'établissement humain durable. En outre, il convient de souligner que les arrêts de Strasbourg trouvent de plus en plus d'écho dans les normes internes des Etats européens à partir de ses effets horizontaux, originaires de l'efficacité de leur exécution.

## **2. L'amélioration des conditions d'exécution des arrêts**

En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la CEDH, nous notons qu'il y a au moins deux aspects à relever : l'effet horizontal et la théorie des obligations positives.

---

<sup>325</sup> C'est-à-dire, en imposant des obligations positives aux secteurs public et privé, en ce qui a trait aux risques environnementaux.

<sup>326</sup> Cf. § 142 de la décision.

Pour l'effet horizontal indirect de la CEDH, le professeur Jean-Pierre MARGUENAUD nous apprend que la Cour estime que, dans de nombreux domaines, les Etats ayant ratifié la Convention assument la responsabilité internationale de faire respecter les droits qu'elle garantit dans les relations entre particuliers<sup>327</sup>. Or, ceci est un élément de grande importance pour assurer l'efficacité des droits énoncés par la ConvEDH, d'une part ; cet effet horizontal représente, d'autre part, un outil pour l'exécution *erga omnes* des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme.

En effet, si le respect des dispositions du texte conventionnel relève d'une obligation de droit international, les arrêts de la CEDH s'imposent au niveau interne en tant que précédents qui régissent l'action de l'Etat. Cela se doit car certaines décisions imposent à la fois la modification des règles internes d'un pays et elles s'imposent également aux particuliers, qui arrivent par leurs actions – en concours avec l'inaction et/ou l'action erronée d'un Etat – à porter atteinte aux droits individuels.

Pour la théorie des obligations positives, il s'agit également d'un outil pour que les dispositions de la Convention de 1950 soient suivies par les Etats qui se trouvent sous son égide. En effet, la grande majorité des dispositions de la convention a pour but la protection de l'individu contre les ingérences arbitraires du pouvoir public dans l'exercice de ses droits et libertés, garanties par le texte de la convention. Dans ce sens, les Etats ont surtout des obligations négatives, qui consistent dans l'abstention de la pratique d'actes qui puissent attaquer les droits de leurs citoyens<sup>328</sup>. Or, selon cette théorie interprétative, la Cour estime que les Etats ont aussi des obligations positives, inhérentes au respect effectif de certains droits et certaines libertés. Ainsi, les mesures nécessaires à la garantie de ces droits – comme il est le cas pour les mesures de protection – peuvent faire partie des déterminations judiciaires, même quand il s'agit de relations de droit privé<sup>329</sup>.

La jurisprudence de la CEDH arrive, finalement, à une herméneutique contemporaine pour la convention de 1950, texte qui constitue la base de son activité. En effet, la prise en compte de l'évolution du droit de l'environnement est évidente :

---

<sup>327</sup> Jean-Pierre MARGUENAUD, « La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit de la Cour européenne des droits de l'Homme », in *RJE* numéro spécial, décembre 2005, pp. 199-207. La citation se trouve à la page 206.

<sup>328</sup> Cf. Yves WINISDOERFFER, « La jurisprudence de la CEDH et l'environnement », in *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, n° 2/2003 (juin 2003), pp. 213-228.

<sup>329</sup> V., dans ce sens, l'affaire *Hatton et autres c/ Royaume-Uni*.

le droit à l'environnement est, de même, affirmé soit en liaison avec le droit à la vie privée et familiale, soit avec le droit à la vie. Cette affirmation suppose le respect au développement durable et le droit à la qualité de vie, objectif ultime d'un établissement humain durable. Toutefois, d'autres arrêts de la CEDH démontrent l'hésitation de cette jurisprudence. Les limites à son évolution – et à sa production par d'autres instances – sont nombreuses, comme nous montre la sous-section suivante.

## ***B. Les effets limités de la jurisprudence humaniste***

Dans le cadre de l'application jurisprudentielle des droits il y a, certes, des avancées non négligeables, notamment en ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'Homme. Nous devons considérer, néanmoins, l'existence de certaines hésitations concernant l'évolution de cette jurisprudence. Elles se présentent, de façon contradictoire, notamment dans le cadre des droits dits de deuxième ou de troisième génération, comme il est le cas justement du droit à l'environnement ou, par exemple, toute allusion aux éléments d'un établissement humain durable. En outre il convient de faire allusion à l'accès à la justice pour la défense de ces droits, une action qui peut se révéler assez difficile tant au sein de la CEDH qu'au sein de la CIADH, son équivalent américaine.

C'est ainsi que nous proposons de vérifier, d'abord, les difficultés autour de l'évolution de la jurisprudence européenne des droits de l'Homme pour, ensuite, aborder le chemin tortueux de l'accès à la justice dans cette matière, aux niveaux européen et américain.

### ***1. L'hésitation du juge, l'inadaptation des textes***

Les différents textes qui traitent des droits de l'Homme au niveau international<sup>330</sup> ne les mentionnent pas d'une façon qui se relie directement aux

---

<sup>330</sup> Les textes les plus importants dans ce domaine sont : la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, Paris, 1948) ; la Convention européenne des droits de l'homme (ConvEDH, Rome, 1950) ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme (ConvIADH, San José, 1969) ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHDP, Nairobi, 1981) ; et leurs protocoles respectifs.

objectifs d'un établissement humain durable. Il est vrai que la qualité de vie, en tant qu'objectif commun, est toujours présente au sein de chacune des déclarations, néanmoins les liaisons entre les droits de l'Homme et un environnement – au sens large – adéquat ne se présente pas toujours de façon adéquate. En effet, dans les textes de la DUDH, de la ConvIADH ou de la ConvEDH, qui ont plus de cinquante ans, nous ne pouvons pas trouver des mentions claires au droit de chacun à vivre dans un environnement sain. Pour le cas de la ConvIADH, ce n'est qu'avec le protocole de San Salvador, établi en 1988, que le droit à l'environnement n'a été affirmé : *1. Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain ainsi que de disposer des services publics basiques. 2. Les Etats parties doivent promouvoir la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement*<sup>331</sup>. Pour la CADHDP, plus récente<sup>332</sup>, apparaît une évolution plus claire du texte qui prévoit le droit à l'environnement sain : *Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement*<sup>333</sup>.

De ces faits, nous ne pouvons conclure autre chose que l'applicabilité des textes conventionnels en matière de droits de l'Homme reste inadaptée. En outre, que leur évolution en vue d'abriter – même indirectement – les droits de deuxième et de troisième génération se fait en grande partie par une interprétation extensive et contemporaine de ces textes par les juges. Or, si au niveau de la CEDH cette *ouverture d'esprit* judiciaire a conduit à une évolution louable de l'interprétation du texte de la convention de 1950, nous pouvons noter également une atténuation de cette caractéristique dans certaines affaires, qui auraient pu en effet cristalliser les questions discutées dans la jurisprudence européenne des droits de l'Homme. Dans ce sens – et toujours en prenant en compte les droits de l'Homme qui touchent le concept d'établissement humain durable<sup>334</sup> – il est regrettable que la Cour, dans l'affaire *Öneryildiz*, n'ait pas fait une allusion plus claire à un droit au logement [décent]. Ceci aurait pu être possible car, d'une part, l'affaire présentait des faits qui s'y prêtaient ; d'autre part, en faisant allusion aux obligations positives que l'Etat

---

<sup>331</sup> Art. 11 du Protocole. Notons que l'affirmation de ce droit ne permet pas, néanmoins, de l'invoquer devant la Cour, car l'art. 19, § 6 du protocole de 1988 affirme que seuls les droits prévus par l'art. 8, « a » et par l'art. 13 peuvent « donner lieu par le recours à la Commission interaméricaine des droits de l'Homme et, le cas échéant, à la Cour interaméricaine des droits de l'Homme, à l'application du système de requêtes individuelles prévu aux articles 44 à 51 et 61 à 69 de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme ».

<sup>332</sup> Juin 1981.

<sup>333</sup> Art. 24 de la Charte.

<sup>334</sup> Cf. *supra*, p. 108 et s.

ture aurait du adopter pour empêcher que des humains périssent car les juges de Strasbourg pensaient à la garantie d'un droit au logement. Mais cela ne se trouve pas énoncé dans la décision de 2002, ni dans celle devant la Grande Chambre, de 2004.

Un autre recul de la part de la CEDH peut se vérifier dans le jugement devant la Grande Chambre de l'affaire *Hatton*, en 2003<sup>335</sup>, où la violation de l'article 8 n'a pas été reconnue, sous la justification, d'une part, qu'il n'y a pas eu une violation par les autorités nationales de certains aspects de la réglementation interne<sup>336</sup>. Et, d'autre part, que dans la considération entre les différents intérêts en jeu dans l'affaire, le juste équilibre aurait été atteint par le gouvernement britannique avec la planification des vols de nuit d'alors<sup>337</sup>. L'affaire a ainsi présenté une régression en ce qui concerne l'affirmation des conditions minimales pour avoir la qualité de vie, dans le cadre des normes d'aménagement du territoire, en face d'une activité économique importante – qui apporte des bénéfices à la fois à des entreprises privées et à l'Etat – comme le transport aérien.

D'ailleurs, il convient de mentionner l'affaire *Buckley c. Royaume-Uni*<sup>338</sup>, similaire à l'affaire *Chapman*, où la Cour ne s'immisce pas dans les affaires qui concernent le droit de l'aménagement et de l'urbanisme, essentielles à l'affirmation d'un établissement humain durable :

75. La Cour a déjà eu l'occasion de noter que les plans d'aménagement urbain et rural impliquent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté (...). La Cour n'a pas qualité pour substituer son propre point de vue sur ce que pourrait être la meilleure politique en matière d'aménagement foncier ou les mesures individuelles les plus adéquates dans les affaires ayant trait à ce domaine (...). Etant en prise directe et permanente avec les forces vitales de leur pays, les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et le contexte locaux. Dans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux est inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue.

Nous devons souligner que parmi les limites de la jurisprudence des droits de l'Homme concernant les établissements humains durables nous allons trouver

---

<sup>335</sup> Le 8 juillet 2003.

<sup>336</sup> § 120 de la décision.

<sup>337</sup> § 124 et suivants de la décision.

<sup>338</sup> Affaire *Buckley c. Royaume-Uni*, dans laquelle la requérante se plaignait de s'être vu refuser un permis d'aménagement foncier pour l'installation à demeure d'une caravane sur un terrain lui appartenant (arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1291-1293, §§ 74-77).

d'autres barrières que celles imposées au niveau de l'interprétation des textes. Elles ont trait directement aux justiciables, qui ne sont pas toujours autorisés à présenter leurs demandes au nom des droits énoncés par les déclarations.

## **2. Les justiciables et l'accès à la justice**

Malgré l'ampleur des textes des déclarations concernant les droits de l'Homme et leur opposabilité en justice ainsi que le long chemin déjà tracé par des instances comme les cours européenne et interaméricaine des droits de l'Homme<sup>339</sup>, il y a des barrières importantes vis-à-vis à l'accès de leur prestation juridictionnelle. Ces barrières sont multiples, pour ce qui concerne les droits de l'Homme dans leur *habillage propre* ; autrement dit, sans faire appel à une interprétation évolutive ou à l'effet horizontal de telle ou telle disposition juridique. Nous avons, ainsi, des obstacles que nous pouvons considérer comme étant *en amont* : l'épuisement des voies juridictionnelles internes ; l'anticipation d'une saisine de la juridiction internationale dès le premier acte procédural ; des délais trop importants, conduisant à la détérioration du droit individuel et/ou collectif allégué ; des coûts extrêmement importants, parmi d'autres.

Ce cas de figure se présente de façon encore plus complexe quand il s'agit d'évoquer, par le biais des droits de l'Homme, les éléments qui constituent un établissement humain durable. Les affaires présentées nous démontrent comment les juges peuvent arriver à trancher favorablement, malgré l'ancienneté et l'inadaptation du texte de base. De tels jugements restent, néanmoins, assez fluctuants, au vu de l'absence de règles écrites sur le sujet : elles nous positionnent en face d'un obstacle *en aval*, à savoir, l'incertitude des jugements dans de thèmes innovateurs. Ceci est le cas de tout ce qui touche la protection de l'environnement, amplement considéré et, partant, l'affirmation d'un établissement humain durable.

A cet égard si la ConvEDH garde le silence quant à la protection de l'environnement ou à l'affirmation du développement durable, le protocole de San Salvador<sup>340</sup> à la ConvIADH prévoit, dans son article 11, que toute personne a le droit de *vivre dans un environnement sain et de bénéficier des services publiques*

---

<sup>339</sup> En termes d'accès à la justice.

<sup>340</sup> Du 17 novembre 1988.



*basiques*. Or, cette disposition est louable et très en avance par rapport au texte européen. C'est toutefois l'impossibilité de l'opposer à quiconque devant la juridiction interaméricaine qui dévoile son aspect de simple *souhait international* et, ainsi, pose un obstacle insurmontable à la quête juridictionnelle d'un établissement humain durable, par le biais des droits de l'Homme<sup>341</sup>.

## **Section 2. La limitation des droits fondamentaux et des libertés publiques dans les établissements humains durables**

En ce qui a trait aux éléments juridiques qui forment le concept d'établissement humain durable, la garantie des droits fondamentaux se trouve à égalité par rapport à la limitation de plusieurs droits et libertés. Cela se doit par la propre condition de *durable* du concept, impliquant une concertation intrinsèque entre plusieurs droits et libertés, dans un *système de poids et contrepoids* entre les différents droits et libertés qu'un établissement humain durable doit assurer. A cet égard et à titre d'exemple, la garantie du droit au logement implique une limitation du droit de propriété de certains ; l'intégration la protection de l'environnement aux politiques des établissements humains conduit à une limitation dans les conditions pour l'exercice de la liberté d'entreprendre ; la redéfinition ou le renouvellement des espaces urbains ; l'imposition de certains modes de déplacement, toutes ces actions impliquent avant tout une adaptation du comportement des personnes, touchant notamment leurs libertés individuelles.

C'est ainsi qu'un établissement humain durable impose des limites à l'individu, tant à ses biens quant à son comportement envers la société. De ce fait, ces deux notions traitées de manière semblable tantôt par les normes juridiques, tantôt par la doctrine et même par la jurisprudence<sup>342</sup>, seront présentées par la suite. Ainsi, nous parlons d'abord de l'extension du droit de propriété et, ensuite, des limites imposées aux libertés publiques au sein d'un établissement humain durable.

---

<sup>341</sup> V. *supra* p. 122 note n° 311.

<sup>342</sup> En effet, selon le soulignent Jean RIVERO et Hugues MOUTOUH, « ... en France, aucune disposition du droit positif ne les définit ni ne les énumère. Bien plus, le vocabulaire lui-même est incertain : 'Droits de l'Homme', 'droits fondamentaux de la personne', 'libertés publiques', toutes ces formules sont employées à peu près sans distinction et sans qu'il soit possible de dire si elles correspondent à la même notion ou à des notions différentes » in *Libertés publiques*, 2 tomes, 9<sup>ème</sup> éd. mise à jour, Paris : PUF, 2003. La citation se trouve à la page 4, tome I.

## **Paragraphe premier. Le droit de propriété et son régime dans le cadre d'un établissement humain durable**

Etant affirmé par toutes les déclarations concernant les droits de l'Homme<sup>343</sup> ainsi que par les normes constitutionnelles brésilienne et française<sup>344</sup>, le droit de propriété représente un élément essentiel pour l'équilibre social. C'est notamment le droit de propriété qui garantit la sécurité juridique dans des relations entre l'Homme et le lieu où il habite. En effet, le droit à la propriété existe pratiquement depuis la naissance de la vie en société. Son affirmation s'est justifiée soit par un ordre divin, soit par le droit naturel. Ce droit n'a été affirmé dans des conditions semblables à celles de nos jours qu'à partir du 17<sup>ème</sup> siècle.<sup>345</sup>

Les textes fondateurs de ce droit en France – à savoir, les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, de 1789 et l'article 544 du Code de Napoléon – démontrent son caractère quasi absolu<sup>346</sup>. Néanmoins, comme le souligne bien Joseph COMBY, la législation ne fait que semblant de croire à la suprématie de ce droit, pour multiplier ensuite les limites, les contraintes et les exceptions à son exercice. En effet, cet auteur affirme que *la propriété foncière absolue n'aura jamais été qu'une aspiration. Elle ne peut s'inscrire dans la réalité car l'espace n'est pas un objet. Il n'est qu'un lieu où s'exercent des droits.*<sup>347</sup>

Dans le même sens, les mots de Hélène PAULIAT nous démontrent qu'au jour même de l'affirmation du droit de propriété, *inviolable* et *sacré*, les rédacteurs du

---

<sup>343</sup> Art. 17, DUDH ; art. 21, ConvIADH ; art. 1<sup>er</sup>, Protocole n° 1, CEDH ; art. 14, CADHDP.

<sup>344</sup> En France, le droit de propriété est affirmé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de 1789, qui fait partie du texte constitutionnel de 1958. En outre, il convient de noter que le Conseil Constitutionnel, dans une décision du 16 janvier 1982, a accordé une valeur constitutionnelle à ce droit. En droit brésilien, le droit de propriété figure dans l'art. 5 de la Constitution de 1988, ainsi que dans l'art. 1.228 du Code civil de 2003.

<sup>345</sup> Pour une vision historique brève, mais complète, du droit de propriété, v. l'introduction de l'ouvrage de la doyenne Hélène PAULIAT, *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, Paris : PUF, 1994, 2 tomes.

<sup>346</sup> Art. 2, Déclaration de 1789. « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression » ; art. 17, Déclaration de 1789. « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; art. 544, Code civil. « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

<sup>347</sup> Joseph COMBY, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré – la propriété*, Paris : Adef, 1991, 359 p. La citation se trouve à la p. 17.

texte de la Déclaration de 1789, ont reconnu son aspect limité<sup>348</sup>. En suivant ce raisonnement, Catherine POURQUIER affirme que le caractère absolu de la propriété, même qu'étant une caractéristique indissociable de ce droit, ne peut pas se faire valoir de façon intégrale, notamment en vue de sa fonction sociale<sup>349</sup>.

Or, dans le cadre d'un établissement humain durable, où les droits à l'environnement et au développement doivent se concerter, où les piliers du développement durable doivent être pris en compte par la gestion de l'établissement humain, le droit de propriété se heurte à des limites précises, qui se fondent notamment sur les aspects sociaux et environnementaux des établissements humains.

## **A. La fonction sociale de la propriété**

La fonction sociale de la propriété s'impose comme un élément essentiel du concept d'établissement humain durable. Dans ce sens, la propriété ne doit pas être considérée comme absolue, elle ne constitue pas un droit subjectif du propriétaire. En effet, comme le souligne bien Jônathas SILVA<sup>350</sup>, *elle n'est qu'une fonction sociale du détenteur de la richesse*. Les mots de Cristiane DERANI sont également très intéressants à cet égard :

Reconnaître que la propriété a également une fonction sociale veut dire ne pas la traiter comme une entité isolée au sein de la société. Affirmer que la propriété a une fonction sociale ne veut pas dire la transformer dans une victime de la société. La jouissance de la propriété ne peut pas légitimer l'émission de polluants qui envahiront la propriété d'autres individus. Le contenu de la propriété ne réside pas dans un seul élément. Il y a l'élément individuel, qui rend possible la jouissance et le profit au propriétaire. Mais d'autres éléments s'agglutinent à ce dernier : en plus du facteur social, il y a la composante environnementale<sup>351</sup>.

---

<sup>348</sup> Hélène PAULIAT, *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, cit. p. 70.

<sup>349</sup> « L'absoluité de la propriété doit s'entendre comme le principe d'un droit général ou complet conféré au propriétaire. Absolu ne signifie pas illimité, loin s'en faut. Les limites apportées au droit de propriété sont de plus en plus nombreuses et l'on pourrait à juste titre se demander si elles ne remettent pas en cause le principe de l'absoluité de celle-ci. Mais s'il est vrai que la propriété fonction sociale constitue un garde-fou contre le despotisme du propriétaire, l'absoluité demeure le principe », Catherine POURQUIER, *Propriété et perpétuité. Essai sur la durée du droit de propriété*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, 436 p. La citation se trouve à la page 84 de l'ouvrage.

<sup>350</sup> Jônathas SILVA, *O direito e a questão agrária na Constituição brasileira*, Goiânia : UCG, 1996, 220 p.

<sup>351</sup> Cristiane DERANI, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo : Max Limonad, 1997. La citation se trouve à la p. 250.

Il est vrai que la doctrine, comme la jurisprudence françaises, n'ont pas suivie le même chemin que le droit brésilien concernant la fonction sociale de la propriété. En effet, comme nous démontre le professeur Hélène PAULIAT, cela ne s'est pas fait à cause d'autres circonstances que l'importance et la profondeur de la pensée juridique de Léon DUGUIT :

L. DUGUIT tente même d'accorder au droit une fonction dans la société, « la fonction sociale du droit ». Ce faisant, il aborde déjà sa portée, donc son régime. Le travail de réflexion est très avancé. Mais cette théorie vient d'un auteur de droit public, qui ne dispose d'aucune autorité juridique pour l'imposer. De plus, c'est une réflexion personnelle, qui reste tout à fait marginale. Ainsi, malgré cet effort déterminant pour comprendre la jurisprudence du Conseil constitutionnel par la suite, les idées de L. DUGUIT ne trouveront pas à s'appliquer immédiatement. Elles n'influenceront pas la jurisprudence.<sup>352</sup>

Tout compte fait, la fonction sociale de la propriété se présente sous au moins deux aspects. Le premier a trait à l'équilibre qui doit se faire au niveau de la distribution de la richesse au sein d'une société : la propriété ne peut pas fomenter un pouvoir oligarchique. Le second réside dans le fait que les limitations sociales à ce droit permettent la mise en œuvre d'autres droits fondamentaux, qui se relie étroitement au droit de propriété.

## **1. La taxation, péréquation sociale immatérielle**

Assurer la fonction sociale de la propriété veut dire établir un équilibre entre les propriétaires, d'une part, et la société, d'autre part. Les premiers doivent prendre en compte que leur droit de propriété n'est pas absolu : au contraire, ils doivent rendre compte de l'exercice de ce droit, par des différents moyens. En effet, prenant en considération les dispositions brésiliennes concernant la fonction sociale de la propriété, nous allons vérifier que cette limitation est mentionnée au niveau constitutionnel depuis 1934<sup>353</sup>. La Constitution de 1988 est, ainsi, le quatrième texte fondateur brésilien à en faire allusion. D'autres textes juridiques brésiliens prévoient

---

<sup>352</sup> Hélène PAULIAT, Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, cit. p. 17.

<sup>353</sup> La seule exception étant la Constitution de 1937, qui laisse à la loi infra-constitutionnelle le rôle d'établir les conditions pour l'exercice du droit de propriété.

que la propriété doit remplir sa fonction sociale. Tel est le cas du Statut de la terre<sup>354</sup>, du Statut de la ville<sup>355</sup> ou bien du Code civil<sup>356</sup>.

En tout cas, tous les textes constitutionnels brésiliens qui ont mentionné la fonction sociale de la propriété<sup>357</sup> l'ont fait dans le sens de l'imposer notamment à la propriété rurale. Cette *tendance* peut se noter dans les dispositions de l'article 2 du Statut de la Terre, de 1964, qui prévoit les conditions pour le respect de cette fonction sociale<sup>358</sup>. La pénalité pour la propriété qui n'atteint pas sa fonction sociale est, dans un premier temps, l'augmentation progressive de l'impôt territorial rural et, par la suite, l'expropriation à des fins de réforme agraire. Notons, ainsi, que les conditions pour l'exercice de la fonction sociale, comme la pénalité imposée au propriétaire négligent, ont pour fondement d'établir une justice sociale, à partir de la redistribution – partielle, certes – de la richesse détenue par le propriétaire.

D'ailleurs, cette péréquation se fait régulièrement, par le biais de la fiscalité qui pèse sur la propriété, condition exercée à la fois sur le propriétaire foncier rural et sur le propriétaire foncier urbain.

Pour illustrer les impositions fiscales sur la propriété urbaine, nous allons nous emparer, dans un premier temps, des dispositions du Statut de la ville brésilien, une norme qui prévoit, outre le droit aux villes durables (cit.), la fonction sociale de la ville en tant qu'objectif de la politique urbaine. Cette norme est, ainsi, un terrain très fertile pour nos propos. De fait, dans le cadre de la fiscalité, nous pouvons vérifier l'existence d'une imposition fiscale progressive de la propriété urbaine, dans les cas où elle soit abandonnée ou sous-utilisée. Il s'agit d'un instrument qui trouve ses origines dans le Statut de la Terre. Son objectif est justement d'empêcher la

---

<sup>354</sup> Loi n° 4.504, du 30 novembre 1964, *DOU* du 31 novembre 1964, art. 2 : « L'opportunité d'accès à la propriété de la terre est assurée à tous ; elle se conditionne à sa fonction sociale, prévue par la loi ».

<sup>355</sup> Loi n° 10.257, du 10 juin 2001, cit., art. 2 : « La politique urbaine a pour objectif d'ordonner le développement de toutes les fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine, grâce aux directives générales suivantes... ».

<sup>356</sup> Loi n° 10.406, du 10 janvier 2002, *DOU* du 11 janvier 2002, art. 1.228, § 1<sup>er</sup> : « Le droit de propriété doit être exercé en accord avec ses fonctions économiques et sociales, et de façon à préserver, selon la loi, la flore, la faune, les beautés naturelles, l'équilibre écologique et le patrimoine historique et artistique, ainsi qu'en vue d'éviter la pollution de l'air et des eaux ».

<sup>357</sup> A savoir, les textes de 1934 (art. 113-17), 1946 (arts. 141-16 et 147), 1967 (art. 150, § 22 et 157, § 3) et 1988 (arts. 5, XXIII et 170, III).

<sup>358</sup> « La propriété rurale atteint intégralement sa fonction sociale quand, de façon simultanée : a) favorise le bien-être des propriétaires et des travailleurs qui y travaillent, ainsi que de leurs familles ; b) maintient des niveaux satisfaisants de productivité ; c) assure la conservation des ressources naturelles ; d) observe les dispositions légales qui réglementent les justes relations de travail entre ceux qui la possèdent et ceux qui la cultivent ».

spéculation immobilière en milieu urbain, opération qui se fait en dépit des besoins en logement des personnes moins favorisées. Il convient de mentionner, en outre, un institut qui est commun aux droits brésilien et français, à savoir, les différentes participations des propriétaires à l'installation d'équipements publics. Elles se justifient par la mise en valeur de la propriété placée à proximité des nouveaux équipements. Ce type d'opération génère une plus value, qui se partage entre les bénéficiaires et le pouvoir public local, de façon directe ; mais aussi entre ces premiers et la société dans son ensemble, de façon indirecte, étant donné que ses membres ne se voient pas obligés à financer un ouvrage dont le profit sera directement perçu par d'autres personnes.

Dans un second temps, nous pouvons dire que l'impôt sur le revenu allié à la taxe foncière, en considérant la valeur de la propriété foncière dont dispose le contribuable, contribuent également à réaliser une justice sociale, faire en sorte que la propriété atteigne sa fonction au sein de la société. Le droit fiscal français prévoit également la taxe annuelle sur les logements vacants, une imposition fiscale qui a pour but de combattre la spéculation immobilière, notamment dans les villes où *existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements*.<sup>359</sup>

La justice sociale fait partie du concept d'établissement humain durable d'autant plus que l'un des éléments qui intègre la notion même de durabilité est le social. C'est ainsi que d'autres instruments, également trouvables dans les dispositions du Statut de la ville, concernent la fonction sociale de la propriété. Ils permettent soit l'accession à la propriété, soit son utilisation. Et c'est cela que nous allons vérifier par la suite.

## **2. Une condition sine qua non pour l'exercice de certains droits**

A côté des instruments fiscaux qui engendrent la fonction sociale de la propriété, vus *supra*, il y a d'autres outils qui envisagent également de faire valoir la limitation sociale à ce droit. Ils établissent ce que nous pouvons nommer d'une *péréquation sociale directe*, reliant les détenteurs de la propriété à ceux qui n'en

---

<sup>359</sup> Code général des impôts (CGI), art. 232.

disposent pas. Cette péréquation s'établit, certes, dans des cas précis et en suivant des déterminations légales également précises : autrement dit, les conditions pour leur exercice sont fermes. Dans ce sens, nous pouvons aligner, d'une part, l'usucapion<sup>360</sup> urbaine et la concession spéciale à des fins d'habitat, établis par le Statut de la ville brésilien ; d'autre part, nous énumérons la réquisition de la propriété immobilière à des fins d'habitation, prévue par le Code de la construction et de l'habitation français.

L'*usucapion spéciale urbaine* est prévue par l'article 183 de la Constitution brésilienne de 1988, et réglementée par le Statut de la ville en 2001<sup>361</sup>. Il s'agit, comme le souligne bien la jurisprudence de la Cour suprême brésilienne<sup>362</sup>, d'un institut nouveau dans le droit brésilien. En effet, les conditions pour l'usucapion spéciale urbaine diffèrent de celles de l'usucapion prévue par le Code civil : pour le premier type de prescription acquisitive, les conditions reposent sur des caractères sociaux, tandis que pour le deuxième, il s'agit de donner une destination au bien immobilier non utilisé. Le caractère social est, en principe, dispensable, vu que toute personne qui remplit les conditions peut *usucaper*. Les différences dans les conditions entre les deux types d'usucapion se présentent : a) le délai est de cinq ans pour l'usucapion spéciale urbaine, et de quinze ou dix ans, dans les deux modalités d'usucapion prévues par le Code civil<sup>363</sup> ; b) l'usucapion spéciale urbaine ne demande ni juste titre ni bonne foi de la part du bénéficiaire, contrairement aux dispositions du Code civil ; c) la surface maximale à *usucaper* ne peut pas dépasser les 250 m<sup>2</sup> – cette surface peut néanmoins être plus importante, dès que l'usucapion se fait collectivement et que chaque bénéficiaire ne dispose pas d'une surface plus importante que les 250 m<sup>2</sup> réglementaires. Le Code civil ne prévoit pas de limite pour l'immeuble à *usucaper* ; d) la propriété qui fait l'objet de l'usucapion doit servir exclusivement à l'habitat du demandeur, qui ne peut pas avoir d'autre propriété

---

<sup>360</sup> Selon Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris : Quadrigue/Presses universitaires de France, 2005, p. 932, on entend par *usucapion* le « Nom traditionnel donné à la prescription acquisitive, manière d'acquérir par la possession prolongée ».

<sup>361</sup> Il est vrai que la réglementation prévue par le Statut de la ville n'a rien changé en ce qui concerne les conditions ou même l'applicabilité de l'art. 183 de la Constitution : dès la promulgation de la Loi majeure brésilienne, en 1988, l'institut de l'usucapion spéciale urbaine est juridiquement applicable. Et cela malgré la réticence d'une partie de la doctrine et de la grande majorité des tribunaux. Le Code civil brésilien prévoit également l'usucapion spéciale urbaine, dans l'art. 1.240.

<sup>362</sup> Le *Supremo Tribunal Federal* (STF), instance privilégiée pour la vérification de la constitutionnalité des normes infra constitutionnelles. Dans le sens du texte et à titre d'exemple, v. les *recursos extraordinarios* (RE) n<sup>os</sup>. 217.414 et 221.822 – ils sont accessibles sur le site Internet du STF : [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

<sup>363</sup> Articles 1.238 et 1.239.

immobilière, urbaine ou rurale. Le Code civil ne fait aucune allusion à cette condition, dans le cas de l'usucapion *classique*<sup>364</sup> ; e) le droit *d'usucaper*, selon la procédure d'usucapion spéciale urbaine, n'est reconnu qu'une seule fois à son bénéficiaire. Le Code civil ne prévoit pas de limite pour la demande ; f) le temps d'occupation est transmissible *causa mortis* dans le cas de l'usucapion spéciale. L'usucapion prévue par le Statut de la ville démontre clairement que son objectif est de faire valoir la fonction sociale de la propriété urbaine. Le combat contre la spéculation immobilière doit se soumettre à cet institut qui légalise, en quelque sorte, les *squatters de longue durée*. C'est ainsi que le professeur Odete MEDAUAR affirme que :

... l'utilisation de la propriété urbaine envisage notamment le bien collectif, la sécurité et le bien-être des citoyens et l'équilibre environnemental. Ainsi, l'utilisation de la propriété urbaine ne converge plus uniquement à l'intérêt du propriétaire ; ce dernier doit se concerter avec l'intérêt général, parce qu'il est pénétré par la fonction sociale de la propriété, mentionnée par l'article 5, XXIII, de la Constitution fédérale.<sup>365</sup>

Un autre instrument du Statut de la ville qui concerne directement la fonction sociale de la propriété concerne la fonction sociale de la propriété publique, une expression qui peut paraître tout au moins *drôle* pour les plus orthodoxes en matière de droit public. Carlos BASTIDE HORBACH affirme, de même, que cet outil : a) ne peut être qu'incompatible avec les règles de droit administratif brésilien, ou bien ; b) qu'il incarne une évolution sans précédent en matière de bénéfice des droits sociaux<sup>366</sup>.

Tout compte fait, il convient de souligner que, d'un côté, la situation sociale fait appel à des réponses directes et efficaces de la part du législateur – notamment quand le patrimoine immobilier public n'est pas intégralement utilisé. De l'autre côté, notons que la concession spéciale pour l'habitat n'implique en aucun cas le transfert de la propriété publique<sup>367</sup>. Il s'agit d'un institut qui impose les mêmes conditions que l'usucapion spéciale urbaine. Ces conditions seront affectées, néanmoins, à l'obtention d'un droit d'utiliser un bien foncier public à des fins

---

<sup>364</sup> C'est-à-dire, qui demande une occupation de quinze ans.

<sup>365</sup> Odete MEDAUAR et Fernando DIAS MENEZES DE ALMEIDA (org.), *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários.*, São Paulo : RT, 2002. La citation se trouve à la page 16.

<sup>366</sup> Carlos BASTIDE HORBACH, « Concessão de uso especial para fins de moradia », in Odete Medauar et Fernando DIAS MENEZES DE ALMEIDA (org.), *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001*, cit., pp. 99-110. La citation se trouve à la page 108.

<sup>367</sup> Pour plusieurs auteurs le problème réside, néanmoins, dans le fait que l'affectation de la propriété publique change, sans que pour autant l'Administration puisse se prononcer.



d'habitat. Parmi les conditions établies par la norme<sup>368</sup>, nous allons vérifier les 250 m<sup>2</sup> de surface maximale ; l'occupation du bien sans interruption pendant 5 ans, à des fins d'habitat ; ne pas être propriétaire ; n'avoir jamais bénéficié de l'usucapion urbaine. La modalité collective est également assurée, ainsi que la transmission *causa mortis* de la concession. Nous pouvons songer à une accession très facile à l'habitat en vue de cet outil juridique, néanmoins nous devons souligner qu'il ne s'applique qu'aux occupations antérieures à 30 juin 2001 mais aussi que le bien objet de la concession peut être repris par le pouvoir public dans des conditions spécifiques<sup>369</sup>. En tout cas, le droit de concession doit être assuré à ses bénéficiaires. La préoccupation de la fonction sociale de la propriété dirige ainsi cet institut juridique.

Dans la législation française nous devons remarquer un instrument similaire, mais qui ne s'applique qu'aux biens privés. C'est la réquisition des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés. Cet instrument est prévu par l'article L.641-1 et suivants, du Code de la construction et de l'habitation. Selon ces dispositions, tout local à usage d'habitation vacant ou sous occupé peut être réquisitionné par le représentant de l'Etat, sous proposition du service municipal de logement<sup>370</sup>, en vue d'être attribué aux personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes. Celles à qui s'impose une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion peuvent être également bénéficiaires de la réquisition. Il s'agit d'un instrument qui est temporaire : la réquisition ne peut durer que deux ans au maximum<sup>371</sup>. Le texte de la loi prévoit que *ce pouvoir s'étend à la réquisition totale ou partielle des hôtels, pensions de famille et locaux similaires, à l'exception des hôtels et pensions de famille affectés au tourisme*. En outre, cet instrument ne prévoit pas la gratuité du logement ainsi accordé à titre exceptionnel : le bénéficiaire doit se mettre d'accord avec le propriétaire pour une indemnité d'occupation. Ce dernier doit, à son tour, offrir un logement qui dispose des conditions adéquates à ses fins.

---

<sup>368</sup> En l'occurrence, la mesure provisoire n° 2.220/2001, combinée avec l'amendement constitutionnel n° 32/2001. La réglementation de cet outil n'est pas dans le texte du Statut de la ville en raison du veto posé par le Président de la République.

<sup>369</sup> A savoir : dans le cas où l'occupation implique un risque pour la vie ou pour la santé ; quand le bien occupé est un bien d'utilisation commune du peuple et se destine : à un projet d'urbanisation ; à l'intérêt de la défense nationale ; à la préservation environnementale ; à la protection d'écosystèmes naturels ; à la construction d'un barrage et/ou d'un ouvrage congénère ; quand il se trouve sur une voie de communication.

<sup>370</sup> Et après un avis du maire.

<sup>371</sup> Un an, renouvelable.

Ces instruments juridiques nous montrent de façon claire que la fonction sociale de la propriété est une condition *sine qua non* pour l'exercice de ce droit<sup>372</sup>. Dans la même optique une autre limitation qui s'impose en tant que condition essentielle pour exercer le droit de propriété est la fonction environnementale, considérée par certains auteurs comme une évolution naturelle de la fonction sociale. L'une comme l'autre constituent des éléments essentiels pour l'affirmation d'un établissement humain durable.

## **B. La fonction environnementale de la propriété**

Le droit de propriété et ses limitations contemporaines – qui ne représentent qu'une évolution de l'interdiction formelle d'utiliser la propriété de façon nuisible à autrui – ont évolué pour exiger de la propriété privée de se conformer à sa fonction sociale. Par ailleurs, c'est l'évolution des normes internationales de protection de l'environnement – qui a eu des conséquences directes sur les règles internes – et qui est responsable de l'apparition pour la propriété d'une fonction environnementale devant également être atteinte. Ces deux limitations au droit de propriété sont considérées de façon conjointe par la doctrine, notamment au Brésil. En effet, certains auteurs, comme Edis MILARE<sup>373</sup>, parlent de l'existence d'une fonction socio-environnementale de la propriété. Leur inspiration, comme leur influence, peuvent se noter dans le cadre législatif de ce pays, où la Constitution prévoit, d'une part, que la propriété doit atteindre sa fonction sociale et que la fonction sociale de la propriété rurale est atteinte quand cette dernière utilise notamment les ressources naturelles disponibles de façon adéquate et contribue à la préservation de l'environnement<sup>374</sup>.

D'autre part, il convient de souligner que le Statut de la ville<sup>375</sup> prévoit que la fonction sociale de la propriété est un objectif à atteindre par la politique urbaine et,

---

<sup>372</sup> Notons, de même, l'art. 6 de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, de l'ONU, dont la deuxième partie est ainsi rédigée : « Le progrès et le développement dans le domaine social exigent la participation de tous les membres de la société à un travail productif et socialement utile et l'établissement, conformément aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, ainsi qu'aux principes de la justice et de la fonction sociale de la propriété, de modes de propriété de la terre et des moyens de production propres à exclure toute forme d'exploitation de l'Homme, à assurer à tous les êtres humains un droit égal à la propriété et à créer des conditions qui conduisent à l'établissement entre eux d'une égalité véritable ».

<sup>373</sup> Sur la fonction socio-environnementale de la propriété, consulter Edis MILARE, *Direito do Ambiente*, cit. p. 104 et s.

<sup>374</sup> Cf. arts. 5, XXIII et 186, II, CF/1988.

<sup>375</sup> Loi n° 10.257/2001, cit.

dans les directives qui sont censées guider cette politique, nous trouvons la garantie du droit aux villes durables<sup>376</sup>. D'où l'intimité entre la fonction sociale et la fonction environnementale d'une propriété, puis de la ville. Indiscutablement, la proximité entre les deux fonctions – sociale et environnementale est observée de façon encore plus évidente dans le concept d'établissement humain durable, où les trois piliers du développement durable doivent cohabiter pacifiquement, que ce soit dans le domaine des droits individuels, collectifs, diffus ou bien dans celui des politiques et intérêts, publics comme privés.

Nous allons nous pencher, donc, sur la fonction environnementale de la propriété, sous l'aspect du droit à l'environnement mais aussi en ce qui concerne la propre notion d'environnement, par rapport aux limites que cette fonction impose au droit de propriété.

## **1. Une conséquence de la dualité du droit à l'environnement**

Le droit à l'environnement est dual : il s'agit d'un droit, certes, mais également d'un devoir lié à la protection de l'environnement. Cette tâche doit être accomplie par *tous*, autrement dit, par l'ensemble des destinataires de ce droit, de façon complémentaire au rôle du pouvoir public, en tant que garant de la qualité globale de l'environnement. A cet égard, les mots du professeur Michel PRIEUR nous apprennent que *le droit à l'environnement est accompagné d'une obligation pour tous de préserver les ressources naturelles. (...) Cette obligation est complétée par la nécessité pour les personnes publiques et privées de se conformer, dans toutes leurs activités, aux mêmes exigences*<sup>377</sup>. En commentant le droit à l'environnement énoncé par la Constitution brésilienne, le professeur Paulo Affonso LEME MACHADO affirme que :

La Constitution a été bien élaborée quand on a mis ensemble le Pouvoir public et la collectivité en tant qu'agents fondamentaux pour l'action de défense et de préservation de l'environnement. Il ne relève pas uniquement du rôle de l'Etat de prendre soin de l'environnement, car cette tâche ne peut pas être faite de façon efficace sans la coopération du corps social.

Le Pouvoir public et la collectivité doivent défendre et préserver l'*environnement souhaité par la Constitution*, et pas d'autre. L'environnement à être défendu et préservé est l'environnement

---

<sup>376</sup> Art. 2, I, Statut de la ville.

<sup>377</sup> Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, cit. p. 66.

écologiquement équilibré. Ainsi, le Pouvoir public comme la collectivité n'obéissent pas à la Constitution quand ils permettent ou rendent possible le déséquilibre de l'environnement.<sup>378</sup>

Dans ce sens, le droit à l'environnement – qu'il soit affirmé au niveau international ou interne, de façon directe ou indirecte – demeure un droit qui dépend de l'action de tous et de chacun pour être mis en œuvre.

Certes, il relève de la puissance publique d'éditer des normes concernant la protection de l'environnement – qu'il soit naturel ou humain. Il relève également de son champ d'action de contrôler l'application de ces normes, par le biais de la police environnementale<sup>379</sup>. Toutefois, chaque personne a le devoir de contrôler ses propres actions en ce qu'elles ont trait à l'environnement – pour sa protection ou bien pour sa destruction. A cet égard, l'attention demandée par les actions individuelles en matière de protection de l'environnement ne se limite pas uniquement à la sphère de l'individu. Au contraire, elle la dépasse, en s'imposant également à l'ensemble des relations que ce dernier entame au sein de la société ; elle pénètre les relations que l'individu entretient avec les biens qu'il détient en possession ou à titre de propriétaire. C'est ainsi que le propriétaire, qui jouissait autrefois des *jus utendi, fruendi* et *abutendi*, ne détient plus ce dernier, dans un cadre contemporain. En effet, son droit à l'utilisation et à la perception des fruits de sa propriété doit se plier, entre autres, aux exigences légales concernant la protection de l'environnement – qu'elles exigent une action ou une inaction de sa part. A ce propos il est intéressant de noter les faits narrés par M. Joseph COMBY :

Le 26 août 1989, jour anniversaire du vote de la Déclaration des Droits de l'Homme, et singulièrement de son article 17 réputant le droit de propriété « *inviolable et sacré* », etc., on pouvait lire dans le journal *Le Monde* une brève d'une quarantaine de lignes au titre surprenant : « *Un propriétaire condamné pour avoir cueilli une plante rare dans son jardin* ». Il s'agissait d'un instituteur « *qui avait été surpris par les gardes du parc national des Ecrins en train de cueillir chez lui... des chardons bleus* », espèce rare et protégée. Il est vrai qu'il ne s'était pas contenté d'en cueillir un mais qu'il en avait récolté quelques centaines et que s'il les destinait à son épouse, c'est que celle-ci était fleuriste à Briançon. Bref, notre instituteur avait été condamné à payer dix mille francs de dommages et intérêts au parc des Ecrins ; il avait alors intenté un pourvoi devant la cour de cassation et l'article annonçait que le pourvoi venait d'être rejeté.

---

<sup>378</sup> Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, cit., p. 115.

<sup>379</sup> Le contrôle des actions nuisibles à l'environnement se fait, dans un premier temps, par la police administrative, étant donné le caractère des normes de protection de l'environnement. nous pouvons noter, néanmoins, que la police au sens propre du terme, par des brigades spécialisées, s'occupe de façon croissante du contrôle de certaines activités nuisibles à l'environnement, étant donné que les normes qui envisagent cette protection se présentent aussi dans le domaine des crimes et des délits.

Cette petite histoire de fleurs, bien modeste mais symbolique, nous fournit une bonne illustration de l'extrême relativité dans laquelle est aujourd'hui tombée la pratique quotidienne du droit de propriété foncière. Pour parler comme nos anciens juristes, ce n'est plus seulement l'*usus* et l'*abusus* attachés à la propriété qui se trouvent limités et enserrés dans un corps de lois et de règlements, mais c'est ici le *fructus* lui-même (en admettant que la fleur... soit un fruit) qui est enlevé au propriétaire du terrain, sans indemnité, et sans que quiconque ne trouve à y redire : personne n'aurait en effet eu l'idée d'aller défendre le petit commerce de ce malheureux instituteur irrespectueux de la nature.<sup>380</sup>

Les exemples de limitations environnementales au droit de propriété sont nombreux de nos jours, que nous parlions du niveau législatif ou bien de l'application de la jurisprudence – brésilienne ou française. Dans un cas comme dans l'autre, ces limitations ne visent pas uniquement la protection du milieu naturel. Au contraire, une vision élargie de l'environnement s'affirme de façon durable, en tant qu'élément justificateur de la fonction environnementale de la propriété.

## **2. L'extension des limitations, conséquence d'une prise en compte élargie de l'environnement**

Il est vrai que les limitations environnementales au droit de propriété nous conduisent à penser d'abord à la protection de l'environnement naturel. Pourtant, la fonction environnementale de la propriété reflète une protection indifférente des milieux naturel et humain, un fait qui découle directement de l'affirmation du droit à l'environnement. C'est ce droit, en effet, qui détermine l'extension de la fonction environnementale de la propriété, clairement vérifiée à partir des règles brésiliennes concernant ses limitations – sociale et environnementale.

A cet égard, en droit brésilien la fonction sociale était, dans un premier temps, la seule à s'imposer à la propriété ; encore, elle ne s'imposait qu'à la propriété rurale. Il est vrai que parmi les conditions imposées par le Statut de la terre<sup>381</sup> pour que la propriété remplisse sa fonction sociale, la *conservation des ressources naturelles* trouve sa place. Néanmoins la protection de l'environnement reste timide en raison

---

<sup>380</sup> Joseph COMBY, cit., p. 10.

<sup>381</sup> Loi n° 4.504/1964, cit.

de la préoccupation du législateur de 1964 de fixer le paysan sur la terre, en l'assurant des bonnes conditions de travail<sup>382</sup>.

Ce n'est que plusieurs années après que nous pouvons vérifier une évolution de la fonction sociale vers la fonction environnementale de la propriété ; plus précisément, en 1981. En effet, l'évolution de la fonction sociale vers la fonction socio-environnementale<sup>383</sup> de la propriété rurale se doit, dans un premier temps, par le constat de la dégradation environnementale entraînée par les activités agricoles. Elle se fonde, en outre, sur l'évolution du cadre international, mais aussi de la législation brésilienne concernant la protection de l'environnement : or, c'est avec la loi sur la politique nationale de l'environnement que l'on affirme que le développement économique et social doit se concerter avec la préservation de la qualité de l'environnement, mais aussi avec l'équilibre écologique<sup>384</sup>. En suivant cette évolution, nous trouvons les dispositions de la Constitution de 1988, qui affirme, d'une part, la fonction sociale de la propriété urbaine et, d'autre part, le droit à l'environnement<sup>385</sup>. Le Code civil de 2002 intègre également les aspects sociaux et environnementaux du droit de propriété, affirmant dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de son article 1.228 que ce droit *doit être exercé en accord avec ses finalités économiques et sociales, et de façon à préserver... la flore, la faune, les beautés naturelles, l'équilibre écologique et le patrimoine historique et artistique, ainsi qu'en évitant la pollution de l'air et des eaux.*

Pour la fonction sociale de la propriété urbaine, elle est remplie du fait qu'elle respecte les déterminations prévues par le plan directeur municipal. Ce document, qui se fonde sur les orientations de la politique urbaine<sup>386</sup>, doit à son tour présenter une planification urbaine qui envisage, entre autres, la réduction de l'empreinte écologique des villes. La liaison entre l'environnement humain et naturel reste, ainsi, établie.

---

<sup>382</sup> Cela peut se noter des autres conditions pour la fonction sociale de la propriété (cf. art. 2 du Statut de la terre) : le bien-être des propriétaires et des travailleurs, ainsi que de leurs familles ; le maintien des niveaux satisfaisants de productivité ; la conservation des ressources naturelles ; l'observance des dispositions légales qui réglementent les relations de travail entre ceux qui possèdent la terre et ceux qui la cultivent.

<sup>383</sup> Ou bien à la fonction environnementale, qui s'établit en tant que complément à la fonction sociale de la propriété, comme nous le considérons.

<sup>384</sup> Cf. loi n° 6.938, du 31 août 1981, *DOU* du 2 septembre 1981, art. 4, I (objectifs de la politique nationale de l'environnement).

<sup>385</sup> Ceci est fait, respectivement, par les articles 182 et 225.

<sup>386</sup> Dictées par le règlement des articles 182 et 183 de la Constitution de 1988, à savoir, le Statut de la ville, cit.

Le texte constitutionnel brésilien adopte une notion élargie pour *environnement*, conduisant toute personne à contribuer à sa protection, et en conditionnant la propriété – qu'elle soit rurale ou urbaine – à remplir sa fonction sociale, certes, mais aussi sa fonction environnementale. L'esprit du législateur constituant brésilien, comme le souligne bien le professeur Paulo DE BESSA ANTUNES, aborde l'environnement dans une vision élargie, en vue justement de la complexité de la notion :

Après l'entrée en vigueur de la Charte de 1988, on ne peut plus penser dans la protection environnementale restreinte à un seul bien. C'est ainsi car le bien juridique environnement est complexe. L'environnement est un ensemble et ce n'est qu'ainsi qu'il peut être compris et étudié.<sup>387</sup>

Cette vision élargie de l'environnement est également présente dans la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution française de 1958, renforçant les limites qui s'imposent déjà au *sacro-saint* droit de propriété par les normes de droit de l'environnement et de l'urbanisme. Cela se fait par l'affirmation du droit dual de *vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*<sup>388</sup>. Notons également les dispositions insérées dans Agenda 21 (1992), dans la déclaration d'Istanbul ou dans Agenda Habitat (1996) : ces documents affirment, de façon indéniable, les fonctions sociale et environnementale de la propriété privée<sup>389</sup>.

Or, dans le cadre d'un établissement humain durable la propriété privée doit remplir ces deux fonctions. Ceci est en effet une condition intrinsèque pour ce concept, qui s'appuie justement sur les piliers du développement durable et qui suppose également des limitations importantes de certaines libertés publiques.

### ***Deuxième paragraphe. Les libertés publiques dans les établissements humains durables : une jouissance conditionnée***

De façon similaire au droit de propriété, les libertés publiques subissent des limitations dans le cadre d'un établissement humain durable. Ceci est en effet une

---

<sup>387</sup> Paulo DE BESSA ANTUNES, *Direito Ambiental*, 7<sup>ème</sup> éd., Rio de Janeiro : Lumen Iuris, 2004, 1160 p. La citation se trouve à la page 68.

<sup>388</sup> Cf. art. 1<sup>er</sup>, loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n° 51, du 2 mars 2005.

<sup>389</sup> Cf. *supra* p. 79 et s.

condition nécessaire à la mise en œuvre d'un tel concept. A cet égard, les habitants d'un établissement humain doivent jouir de droits et de libertés publiques – qu'ils soient établis aux niveaux individuel ou collectif – prenant en compte néanmoins le fait que la jouissance équitable, par la collectivité, de ces droits et libertés dépend des limitations qui s'imposent à tous et à chacun.

En vue du rattachement conséquent entre la protection de l'environnement et le concept d'établissement humain durable, notre analyse se fonde sur deux aspects des limites qui s'imposent aux libertés publiques. D'abord, c'est la liberté d'entreprendre qui bénéficie à l'environnement, puis ce sont les libertés inhérentes à la personne qui seront analysées, sous l'optique du concept d'établissement humain durable.

## **1. La liberté d'entreprendre et ses limites : une fonction socio-environnementale ?**

La liberté d'entreprendre est l'expression majeure de l'individu en société. En effet, à partir de son exercice, l'individu contribue, d'une part, au développement économique général, assurant la mise en œuvre du droit au développement. D'autre part, notons que l'entreprise individuelle – ou collective – contribue au développement d'autres individus en société, parce qu'elle permet la création d'emplois, l'élévation des conditions de vie – sans oublier les retombées fiscales. Ces caractéristiques de la liberté d'entreprendre sont reconnues par le droit brésilien. En effet, cette liberté fait partie des principes généraux de l'activité économique, énoncés par l'article 170 de la Constitution de 1988, une disposition qui affirme que l'ordre économique brésilien se fonde, d'une part, sur la valorisation du travail humain et, d'autre part, sur la libre entreprise<sup>390</sup>.

---

<sup>390</sup> Art. 170. « L'ordre économique, fondé sur la valorisation du travail humain et sur la libre entreprise, a pour but d'assurer à tous une existence digne et conforme aux exigences de la justice sociale, conformément aux principes suivants: I - la souveraineté nationale; II - la propriété privée; III - la fonction sociale de la propriété; IV - la libre concurrence; V - la défense du consommateur; VI - la défense de l'environnement, y compris par un traitement différent selon l'impact environnemental des produits et des services et de leurs procédures d'élaboration et d'offre; VII - la réduction des inégalités régionales et sociales; VIII - la recherche du plein emploi; IX - le traitement préférentiel des entreprises de petite taille constituées selon les lois brésiliennes et dont le siège et l'administration se trouvent au Brésil. Paragraphe unique. Le droit de libre exercice de toutes les activités économiques est garanti à tous sans nécessité d'autorisation des organes publics, sauf dans les cas prévus par la loi ».



Cette liberté s'exerce, en tout cas, dans des limites, comme celles qui sont imposées par les normes juridiques brésiliennes et françaises, et qui se montrent comme étant indissociables du concept d'établissement humain durable. C'est ainsi que les deux sous-sections suivantes, traitent des limites sociales et environnementales à la liberté d'entreprendre. En d'autres mots et en guise de question qui guide nos propos, pourrions-nous parler d'une vraie limitation socio-environnementale à la liberté d'entreprendre ? La réponse, dont les éléments de réflexion se trouvent par la suite, est positive.

## **2. Les limites d'ordre social**

La liberté d'entreprendre comporte des limitations sociales importantes, en vue d'arriver au but majeur d'un établissement humain durable, qui est d'assurer une qualité de vie digne pour tous, faisant en sorte que la justice sociale soit une règle à suivre. Ces limites se fondent sur le fait que les libertés fondamentales, comme les droits de l'Homme, concrétisent un *compromis social fondamental*, qui traduit juridiquement le contrat social d'une société déterminée, dans un moment déterminé<sup>391</sup>. Dans ce sens, les limites sociales à la liberté d'entreprendre concernent notamment l'individu en rapport avec l'entreprise, à savoir, les normes énoncées par le droit du travail, dans un premier temps. Ainsi, l'entrepreneur ne peut pas embaucher ou gérer son personnel selon sa propre volonté.

Notons, dans un second temps, que des limites d'ordre supra local s'imposent également à la liberté d'entreprendre. En effet, il convient de considérer que le développement économique et social d'un établissement humain durable n'est pas censé se faire de façon isolée. Au contraire, il se présente dans un cadre majeur, à savoir, celui d'un partenariat institutionnel construit à partir de lignes directrices nationales, en concertation avec les différents niveaux concernés. Ceci est d'autant plus vrai que l'inégalité du développement économique sur un même territoire n'est pas souhaitable : il ne peut gérer que des problèmes d'ordre social, liés à des courants migratoires, qui tendent à s'établir, à se renforcer et à s'étendre, selon l'augmentation des différences régionales – et même locales. De ce fait, la liberté d'entreprendre

---

<sup>391</sup> Cf. Henri OBERDORFF, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Paris : Armand Colin, 2003, 313 p. La citation se trouve à la page 80-81.

peut se voir limitée à une partie du territoire ou à certains établissements humains. C'est le fait de l'esprit des règles d'aménagement territorial.

La protection de l'environnement s'insère également dans un cadre majeur. En effet, comme nous allons le noter dans la sous-section suivante, les limites environnementales à la liberté d'entreprendre visent à contribuer à la protection globale de l'environnement, en vue d'assurer à tous une qualité de vie digne, dans un milieu – naturel ou humain – sain.

## **2. Les limites environnementales**

La liberté d'entreprendre comporte également des limites environnementales, qui se relie à l'individu mais aussi à la société dans son ensemble. En effet, selon les normes de droit international – ainsi que celles de droit interne, au Brésil ou en France – chacun dispose d'un *droit à l'environnement*, étroitement lié à la qualité de vie. En commentant l'article 225 de la Constitution brésilienne, le professeur Paulo Affonso LEME MACHADO affirme que si cette disposition constitutionnelle affirme le droit à une qualité de vie saine, celle-ci constitue un objectif pour les pouvoirs publics<sup>392</sup>. Tout comme la garantie du droit à l'environnement, pour *tous*. Dans la rencontre entre les libertés publiques et le droit à l'environnement, le professeur Michel PRIEUR nous présente les éléments qui constituent les limites à ces premières :

On peut trouver dans le droit des libertés publiques en France des éléments annonciateurs d'un droit à l'environnement. (...) la déclaration de droits de 1789 proclame en effet le « maintien du bonheur de tous », c'est là un élément important de la qualité de vie. en son article 4, cette déclaration affirme que les actions nuisibles pour autrui sont des atteintes à la liberté et l'article 5 donne au législateur la tâche d'interdire les actions « nuisibles » à la société.<sup>393</sup>

Or, c'est dans ce sens que la liberté d'entreprendre doit répondre au droit de chacun de vivre dans un environnement sain. Cela conduit au fait que toute activité potentiellement nuisible à l'environnement doit se soumettre à une évaluation des dommages environnementaux, dans le cadre d'une procédure où tout citoyen dispose du droit d'être amplement informé et de participer, en émettant son opinion.

---

<sup>392</sup> Cf. Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental brasileiro*, cit., p. 113.

<sup>393</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit., p. 61.

En outre, ces activités doivent se conformer aux normes de protection de l'environnement, considéré au sens large. C'est-à-dire, respecter les normes environnementales proprement dites, mais également les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Protéger l'environnement sous le point de vue individuel veut dire également protéger la santé du travailleur, la salubrité de l'environnement de travail. Dans ce sens, la liberté d'entreprendre implique d'assurer des conditions optimales de travail, car *il faut considérer comme insalubre tout environnement de travail capable de provoquer des maladies professionnelles aux travailleurs*<sup>394</sup>.

Au niveau de la société, il convient de souligner que les limites aux actions d'entreprendre se fondent sur ce même droit à l'environnement, plus précisément sur sa dualité. Le droit à l'environnement fait partie de *la catégorie d'intérêts diffus, il ne concerne pas qu'une personne, mais il s'étend à une collectivité indéterminée*<sup>395</sup>. C'est ainsi que toute affirmation de ce droit implique pour ses destinataires une contrepartie qui constitue, à vrai dire, leurs contributions à son effectivité<sup>396</sup>. Dans ce sens, l'entrepreneur se voit obligé de répondre à cet appel du droit à l'environnement, en limitant sa liberté d'entreprendre au nom du respect des normes de protection environnementale. La conjonction de ces deux limitations à la liberté d'entreprendre laisse entrevoir le respect obligatoire d'une fonction socio-environnementale, condition essentielle pour l'exercice de cette liberté publique d'ordre économique.

Voyons, par la suite, les limitations qui s'imposent aux citoyens dans le quotidien, autrement dit, le rôle de chacun pour la construction d'un établissement humain durable.

## ***B. L'extension des libertés publiques quotidiennes dans un établissement humain durable***

Dans la vie de tous les jours, les individus jouissent sans cesse des libertés publiques qui leur sont juridiquement accordées ou bien qui découlent directement

---

<sup>394</sup> Cf. Paulo DE BESSA ANTUNES, *Direito Ambiental*, cit., p. 56.

<sup>395</sup> Cf. Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental brasileiro*, cit., p. 108.

<sup>396</sup> De fait, à partir du moment où nous devons, *tous*, contribuer à la protection de l'environnement (art. 225, Constitution brésilienne de 1988 ; art. 2, Charte française de l'environnement), nous agissons en bénéfice de l'efficacité de ce droit.

des droits de l'Homme, autrement dit, qui se présument inhérentes à la personne – leur assurance est ainsi indifférente en termes pratiques et quotidiens.

Nous trouvons qu'il convient d'explorer les conditions pour la garantie de certaines de ces libertés dans le cadre d'un établissement humain durable, tantôt à partir des limitations qu'elles subissent, tantôt à partir des moyens qui s'imposent aux pouvoirs publics pour les assurer. L'analyse n'est pas exhaustive, se partageant entre l'individu et la collectivité, comme nous verrons par la suite.

## **1. Les libertés individuelles**

Pour les libertés individuelles, il convient de mentionner, d'une part, la *liberté d'aller et venir*<sup>397</sup> et, d'autre part, la liberté de la vie privée.

Énoncée en tant que droit de l'Homme par la DUDH, reprise par les pactes de 1966 – PIDCP et PIDESC – sans oublier d'autres documents internationaux, la *liberté d'aller et venir* ne peut être assurée dans le cadre d'un établissement humain durable qu'à partir de la mise en place d'un réseau efficace de transports en commun, allié notamment à des transports *doux*. En effet, assurer la liberté d'aller et venir ne veut pas dire uniquement ne pas empêcher activement les personnes de l'exercer. L'obstacle imposé peut être également le fruit d'une omission, entraînant dans un premier temps l'impossibilité d'exercer cette liberté et, dans un second temps, empêchant l'individu concerné d'exercer ou de faire valoir d'autres droits et libertés que lui sont assurés par les textes légaux. Citons, à titre d'exemple le droit à la santé. Il est garanti à tous, néanmoins à partir du moment où son bénéficiaire doit aller se faire soigner dans un hôpital qui se trouve à une distance considérable de son domicile et qu'il ne peut pas y aller par le biais des transports en commun, la situation susmentionnée se configure. En outre, parler de l'exercice d'une liberté publique implique pouvoir l'exercer de façon digne. Or, dans la plupart des établissements humains de nos jours, les conditions de mobilité pour les personnes qui sont physiquement handicapées ne sont pas des plus adéquates. De fait que leur liberté d'aller et venir est constamment bafouée par l'omission des pouvoirs publics – et même de certains particuliers. Enfin, prenant en compte les contraintes

---

<sup>397</sup> Également connue comme *liberté de circulation*.

environnementales auxquelles nous nous soumettons tous, nous sommes de l'opinion que l'exercice de cette liberté doit également se conformer, au plus possible, à la protection de l'environnement. Ainsi, si le choix existe, son exercice doit se repérer par ce biais. Fomenter les moyens de transport à faible impact environnemental ou bien tout simplement réduire les déplacements sont également des conditions à être respectées pour l'exercice de cette liberté publique.

Pour le *respect de la vie privée*, il convient de noter, de plus près, que les jugements à caractère environnemental de la CEDH se sont présentés à partir de cette disposition de la Convention de 1950. Or, dans la conception d'un établissement humain durable, le respect de la vie privée concerne les limites imposées par les normes de protection environnementale, qui s'imposent à *tous*. L'aspect dual du droit à l'environnement se montre ainsi présent. A cet égard il est intéressant de citer le § 51 de l'arrêt *López Ostra c/ Espagne*, où l'on constate la violation de la liberté à la vie privée<sup>398</sup>, en liaison étroite avec la qualité de l'environnement, ceci amplement considéré :

51. Il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée.

Que l'on aborde la question sous l'angle d'une obligation positive de l'Etat - adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu en vertu du paragraphe 1 de l'article 8 (art. 8-1) -, comme le souhaite dans son cas la requérante, ou sous celui d'une "ingérence d'une autorité publique", à justifier selon le paragraphe 2 (art. 8-2), les principes applicables sont assez voisins. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, l'Etat jouissant en toute hypothèse d'une certaine marge d'appréciation. En outre, même pour les obligations positives résultant du paragraphe 1 (art. 8-1), les objectifs énumérés au paragraphe 2 (art. 8-2) peuvent jouer un certain rôle dans la recherche de l'équilibre voulu (voir, notamment, les arrêts *Rees c. Royaume-Uni* du 17 octobre 1986, série A n° 106, p. 15, par. 37, et *Powell et Rayner c. Royaume-Uni* du 21 février 1990, série A n° 172, p. 18, par. 41).

La contrainte environnementale est forte en ce qui concerne les libertés individuelles et se présente également dans le cadre de l'exercice des libertés collectives, comme nous le verrons par la suite.

---

<sup>398</sup> Affirmée en tant que droit par le texte de la ConvEDH, art. 8. « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

## 2. Les libertés collectives

La *liberté d'expression et de communication* ainsi que la *liberté religieuse* trouvent un élément en commun quand il s'agit de leur limitation au sein d'un établissement humain durable : la contrainte environnementale. En effet, les unes comme les autres doivent respecter les normes de protection environnementale dans leur ensemble, ce qui veut dire ne pas nuire à l'environnement ni à autrui.

Pour la liberté d'expression, cette limite concerne, d'un côté, le combat contre le bruit et les nuisances sonores. De ce fait, la liberté d'expression et de communication ne peut pas engendrer des nuisances sonores capables de nuire le droit à l'environnement dont dispose chacun. De l'autre côté, tout établissement humain vit un défi quotidien, concernant les déchets. Or, la publicité et/ou les publications gratuites pèsent lourd – littéralement – dans ce sujet, étant donné qu'elles représentent environ 20% des déchets domestiques<sup>399</sup>. Dans ce sens, la liberté d'expression, qui comprend également la publicité et/ou les publications gratuites (journaux, magazines, etc.) doit s'adapter à la limite environnementale qui s'impose. Leur distribution doit être faite dans la mesure où leur réception est acceptée.

Une autre liberté publique qui doit intégrer l'environnement, mais aussi la citoyenneté est la *liberté d'enseignement*. Que ce soit dans le secteur public, privé ou même au niveau familial, elle doit intégrer des éléments de citoyenneté, comprenant des notions de protection de l'environnement. Cela se fait par la prise de conscience de la population quelque soit son âge et de l'importance de son rôle pour l'affirmation d'un établissement humain durable, au niveau local, et du développement durable, au niveau global. Les documents internationaux dans le domaine des droits de l'Homme et de la protection de l'environnement sont unanimes en affirmer le besoin de l'éducation environnementale, un objectif qui doit être mis en pratique.

---

<sup>399</sup> Selon un regroupement d'associations de lutte pour l'environnement (ACALP, Vivre en Maurienne, Vivre en Tarentaise, Mouvement national de lutte pour l'environnement, FAPLA, FRAPNA, UFC-Que Choisir), la publicité gratuite, distribuée dans nos boîtes à lettres, peut représenter jusqu'à 40kg de déchets, par an et par habitant. V. <http://perso.wanadoo.fr/vivre-en-tarentaise/dechets.%20projet%20associatif%2002.04.htm>, accès le 16 mai 2006.

Enfin, nous arrivons à une liberté – qui s'affirme en tant que droit – celle de la *grève*. Il s'agit également d'un droit qui est affirmé par l'ensemble des déclarations concernant les droits de l'Homme, néanmoins nous pensons que la notion de service minimum doit être mise en œuvre, au nom de l'intérêt de la collectivité. Certes, le droit de grève ne peut pas être utilisé de façon arbitraire car l'ensemble des droits et libertés de la collectivité ne peuvent pas être bafoués au nom d'une liberté d'un groupe d'individus. Dans ce sens, les services publics minimaux – santé, transports, éducation, sécurité – doivent être assurés partiellement, sans que cela puisse signifier une réduction du pouvoir persuasif des grévistes envers le pouvoir public. C'est ainsi qu'affirmer le droit d'accès au service public, élément d'importance dans un établissement humain durable, implique une contrepartie la limitation du droit de grève.

Assurer un établissement humain durable est une tâche qui incombe à tous, les éléments transversaux du concept nous montrent l'importance de ses acteurs.





## **Chapitre 2. Les éléments « transversaux » d'un établissement humain durable : politiques publiques, normes techniques et intégration**

Le concept d'établissement humain durable contient également des éléments non juridiques, ici nommés *éléments transversaux* : ils se composent, certes, des politiques publiques, mais aussi de normes techniques, qui doivent se relier et être mis en œuvre de façon intégrée. Ils font partie, comme les normes juridiques, de la base de l'action vers la construction d'un tel établissement :

L'urbanisation durable se caractérise dans plusieurs façons : il s'agit d'un processus dynamique, qui change rapidement, étant difficile à maîtriser ; il est largement compréhensif – intégrant l'urbain et le rural, considérant les systèmes des établissements humains dans leur ensemble, du village à la métropole ; il est multidimensionnel, allant au-delà de l'environnement, pour inclure la durabilité sociale, politique et institutionnelle ; il traite directement les interrelations entre les villes et l'environnement, aux niveaux métropolitain, régional, national et global.<sup>400</sup>

C'est ainsi que nous proposons de présenter et d'analyser les éléments indispensables à la concrétisation d'un établissement humain durable, non sous le point de vue juridique, mais sous celui des politiques publiques, qui doivent s'appuyer sur les normes techniques et sur le principe d'intégration pour faire émerger un établissement humain durable.

### **Section 1. L'intégration dans les politiques publiques**

Considérant l'objectif à atteindre, l'émergence d'un établissement humain durable, il faut parler d'intégration au niveau des politiques publiques sous une double considération. Ainsi, ces politiques doivent prendre en compte le besoin d'une intégration sociale au sein de la société, en vue d'éviter au maximum les problèmes et les disparités qui s'y présentent, sources de dégradation de la qualité de vie d'une population qui vit dans la précarité, mais aussi de la population dans son ensemble.

---

<sup>400</sup> Cf. *Report of the First Session of the World Urban Forum*, p. 29. Ce document peut être trouvé en ligne, sur le site Internet <http://www.unhabitat.org/uf>.

L'intégration doit se faire également prenant en considération la question environnementale. En effet, la protection de l'environnement – amplement considéré – est une condition *sine qua non* pour que l'on puisse offrir une qualité de vie car elle est liée à la qualité de l'environnement. Les liens entre ces deux éléments sont indéniables.

Passons à une analyse des conditions pour que le cadre social mais aussi le cadre environnemental soient évalués et exécutés par les politiques publiques qui visent concrétiser un établissement humain durable.

### **Paragraphe premier. L'objectif d'intégration sociale**

La pauvreté, l'exclusion et les conséquences pas toujours attendues du développement économique, doivent être combattues dans un établissement humain durable. A cet égard il convient de transcrire, d'une part, les mots de Jean AUBIN<sup>401</sup>, cité par Serge LATOUCHE<sup>402</sup>, pour qui le développement constitue, finalement, *l'accès à une frange infime de la population à la voiture individuelle et à la maison climatisée. On nomme développement l'élargissement de la fracture sociale entre cette infirme minorité qui accède à une richesse insolente, et la masse de la population confinée dans la misère.* François DE BERNARD nous montre la vraie extension de la pauvreté et de l'exclusion : elles se trouvent diffusées dans la société, leur combat aboutit ainsi à une priorité pour tout établissement humain :

Aujourd'hui ce n'est plus tant entre villes et campagnes, ni même entre pays du Nord et pays du Sud que ces contradictions ont atteint leur climax : c'est entre ville et ville, entre quartier et quartier, entre cités HLM et zones résidentielles.

Parce que la pauvreté n'est plus confinée à une aire géographique, n'est plus l'exclusivité de nations entières, de régions ou de départements. Car elle échappe au géomètre qui pouvait encore, il y a trente ou quarante ans, en établir une cartographie acceptable.<sup>403</sup>

D'autre part, ce sont les différentes déclarations et documents du système *Habitat* de Nations unies qui affirment le combat de la pauvreté et de l'exclusion en

---

<sup>401</sup> Jean AUBIN, *Croissance : l'impossible nécessaire*, Le Theuil : Planète Bleue, 2003, p. 144.

<sup>402</sup> Serge LATOUCHE, *Survivre au développement*, Paris : Unesco/Mille et une nuits, 2004, 126 p.

<sup>403</sup> François DE BERNARD, *La pauvreté durable*, Paris, Editions du Félin, 2002, 205 p. La citation se trouve aux pages 110-111.

tant qu'élément de base pour affirmer, entre autres, la durabilité des établissements humains<sup>404</sup>.

Dans ce sens, nous proposons de parler de deux aspects de cette intégration : d'une part, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et, d'autre part, la garantie de conditions idéales à chacun pour pouvoir participer à ce combat, tout en promouvant l'esprit démocratique.

## **A. La lutte contre la précarité et l'inégalité sociale**

Combattre la précarité et l'inégalité sociale au sein d'un établissement humain constitue un objectif majeur des politiques publiques, cela a été même affirmé au niveau mondial à partir de documents comme Agenda 21<sup>405</sup> ou la Déclaration du Millénaire<sup>406</sup>, qui consacre également plusieurs lignes au développement et à l'élimination de la pauvreté.

Surmonter ces problèmes implique, comme le souligne bien ce dernier document, faire valoir une nouvelle gouvernance au sein de toute Nation, ce qui implique, d'une part, en finir avec la précarité, tout en assurant un niveau de vie équitable à tous. Cela doit se faire par le biais d'actions coordonnées, qui comptent sur la participation des acteurs institutionnels, économiques et sociaux.

### **1. Un objectif phare des politiques publiques en général**

Lutter contre la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale, enfin, assurer une qualité de vie digne pour tous, est un objectif commun à toutes les politiques publiques. Cet objectif s'inscrit dans le pacte social de Jean-Jacques ROUSSEAU, où l'on affirme que l'Etat se substitue aux particuliers pour satisfaire la collectivité.

---

<sup>404</sup> V., à cet égard, déclaration de Vancouver, considérants ; déclaration d'Istanbul, § 7 ; Déclaration des villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire, §§ 2, 9, 31, 33, 36, 50.

<sup>405</sup> Cf. son chapitre 3.

<sup>406</sup> Déclaration du Millénaire, résolution n° 55/2, de l'AG-ONU, du 13 septembre 2000. Ce texte prévoit, dans son paragraphe 13, que promouvoir le développement et l'élimination de la pauvreté *suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays.*

En effet, au niveau français, cet objectif peut se déduire à la fois du contenu de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, du 26 août 1789<sup>407</sup>, du préambule de la Constitution de 1946<sup>408</sup> ainsi que de la Charte de l'environnement, de 2004<sup>409</sup>. Ces trois documents intègrent le préambule de la Constitution de 1958. Concernant le droit brésilien, il convient de remarquer notamment les dispositions du préambule du texte constitutionnel de 1988, où l'on affirme que le Brésil est un *Etat démocratique destiné à assurer l'exercice des droits sociaux et individuels, la liberté, la sûreté, le bien-être, le développement, l'égalité et la justice comme valeurs suprêmes d'une société fraternelle, pluraliste et sans préjugé, fondée sur l'harmonie sociale et engagée, dans l'ordre interne et international, dans la recherche du règlement pacifique des différends.*

Pour les politiques publiques qui en découlent, elles concernent différents domaines, où l'urgence sociale est présente de façon quasi permanente. C'est ainsi que nous pouvons citer, à titre d'exemples : l'éducation, l'habitat, le transport, la sécurité publique, l'emploi... En tout état de cause, que l'on se trouve au sein d'un Etat capable de répondre aux exigences du bien-être social, comme la France, ou d'un Etat où les prestations sociales sont lointaines par rapport à la taille et aux besoins réels de sa population, comme le Brésil, le fonctionnement des politiques publiques tournées vers le social n'est pas suffisant. D'où l'apparition du combat contre la précarité, la promotion de l'intégration sociale, enfin, la construction d'un Etat du bien-être social.

Cette tâche ne peut pas être accomplie sans une action de partenariat, étant donné d'une part son ampleur [du point de vue des moyens] et d'autre part les besoins réels de la population. La construction d'un établissement humain durable s'appuie ainsi sur des bases de coopération bien établies, capables entre autres de combattre efficacement la précarité qui se présente dans son quotidien.

---

<sup>407</sup> Ce texte mentionne de façon claire que le but de toute institution politique est d'assurer le *bonheur de tous*.

<sup>408</sup> Cf. les §§ 10, 11 et 13 du préambule de 1946 : **10.** La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. **11.** Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. **13.** La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

<sup>409</sup> Art. 6 de la Charte : « 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 ».

## **2. Les établissements humains durables en réseau et en partenariat**

Les actions contre les problèmes sociaux au sein d'un établissement humain durable se fondent sur une optique d'ensemble, qui se présente sous deux aspects de partenariats.

Le premier a trait aux partenariats établis, ainsi qu'à la coopération qui doit régir les relations intergouvernementales. En effet, l'Administration doit conduire ses efforts, dans un ensemble, vers l'atteinte de ses objectifs. Pour cela, il convient de noter non seulement l'importance mais l'aspect indispensable de la gestion en réseau des établissements humains durables, un outil qui peut contribuer de façon significative à diminuer les écarts socio-économiques existants entre différents établissements humains voisins, mais aussi entre les micro- et les macro régions. Ce n'est qu'à partir d'une telle vision qu'un développement homogène, au niveau d'une Nation peut voir le jour.

Le partenariat dans le secteur public révèle son importance puisque l'Etat central reste plus que jamais le garant de la solidarité nationale dans trois dimensions majeures de l'arbitrage : solidarité entre les individus, entre les territoires, entre les générations. De ce fait, l'Etat joue un rôle de grande importance dans la concertation et l'action conjointe entre les différentes sphères et niveaux administratifs. Il se présente non comme une entité interventionniste dans tous les domaines, mais comme un Etat facilitateur, un Etat stratège et régulateur, un Etat animateur de partenariats, établissant des règles de bonne conduite et contrôlant leur application, créant des conditions favorables au bon fonctionnement des marchés et un environnement propice aux initiatives de ses différents partenaires, mettant chacun d'eux en condition maxima de productivité<sup>410</sup>. Dans le même sens, Bernard DOLEZ évoque la montée en puissance d'une contractualisation des actions administratives :

Si l'acte unilatéral demeure le « symbole » de l'action administrative, il faut souligner l'importance croissante des procédures contractuelles dans la gestion publique. Depuis la décentralisation, les conventions entre personnes publiques se sont multipliées. La technique du contrat facilite la coopération des collectivités territoriales (coopération horizontale), mais elle

---

<sup>410</sup> Cf. Georges CAVALLIER, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Bruxelles : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998. 76 p. La citation se trouve à la page 43.

permet également à des collectivités de niveau différent (l'Etat et la région, ou la région et la commune) de « s'engager dans l'exercice de leurs compétences respectives en vue d'accomplir une mission ou une opération déterminée » (coopération verticale). Le développement de la coopération verticale est généralement présentée comme le signe d'une mutation en profondeur des relations entre un Etat devenu « modeste » et des collectivités territoriales, devenues « adultes » avec la suppression de la tutelle : les relations centre-périphérie seraient désormais placées sous le signe de la négociation entre partenaires égaux.<sup>411</sup>

Pour le second aspect, il s'agit des partenariats public-privé (PPP). Ils représentent un outil efficace pour renforcer, d'une part, la fonction sociale de l'entreprise privée. D'autre part, les PPP se montrent indispensables pour la construction du développement économique et social d'un établissement humain, voire d'une région ou d'un pays<sup>412</sup>. En commentant les PPP en milieu urbain, le professeur Sang-Chuel CHOE rappelle les difficultés pour les seuls pouvoirs publics de gérer l'urbanisation croissante, mais aussi les bénéfices des actions entreprises dans le cadre d'un tel partenariat :

Les partenariats rassemblent un large éventail de talents et de ressources provenant aussi bien du secteur public que du secteur privé et produisent des résultats qui « profitent à tout le monde » et qui sont dans la ligne des intérêts et des problèmes généraux de la société. Les défenseurs du partenariat (...) soutiennent que le bien-être des collectivités urbaines est tributaire d'un recours massif à l'initiative privée. Cet argument est séduisant (...) parce qu'il ouvre la perspective d'une mobilisation des compétences et des ressources entreprises pour trouver des solutions harmonieuses aux problèmes urbains.<sup>413</sup>

Or, malgré tous les avantages que l'on puisse mentionner, les partenariats peuvent avoir également des faiblesses<sup>414</sup>. En tout cas ils se présentent en tant qu'élément indispensable à l'affirmation d'un établissement humain durable, tout comme la promotion de la citoyenneté, qui se fonde notamment sur la démocratie participative.

---

<sup>411</sup> Bernard DOLEZ, « La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique », article paru dans l'ouvrage de Gérard MARCOU *et al*, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*. Paris : L'Harmattan, 1997. 428 p. La citation se trouve à la page 183 de l'ouvrage et ignore les notes insérées dans l'original.

<sup>412</sup> Dans ce sens, v. le Titre 2, Chapitre 1<sup>er</sup>, Section 2, « B », de ce travail, où nous parlons du bilan coût-avantage des partenariats, avec le secteur public et avec le secteur privé.

<sup>413</sup> Sang-Chuel CHOE, « Promesses et embûches des partenariats public/privé en Corée », in *Revue internationale des sciences sociales*, n° 172, juin 2002, « Partenariats urbains », pp. 279-285. La citation se trouve à la page 281 du texte.

<sup>414</sup> V., *infra*, p. 262 et s.

## **B. La promotion de la citoyenneté**

La promotion de la citoyenneté se rapproche de façon étroite de la démocratie participative. En effet, l'une comme l'autre passent par la possibilité, pour la population, de participer aux processus décisionnels qui la concernent, de façon directe ou indirecte, au sein d'un établissement humain. L'importance de cette participation est affirmée par la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social :

L'adoption de mesures visant à accroître la participation populaire à la vie économique, sociale, culturelle et politique de chaque pays grâce à l'action des organismes nationaux gouvernementaux et non gouvernementaux, des coopératives, des associations rurales, des organisations de travailleurs et d'employeurs, des organisations féminines et des organisations de jeunes, notamment au moyen de plans nationaux et régionaux de progrès social et économique et par le développement communautaire, aux fins d'assurer la pleine intégration de la société nationale, l'accélération du processus de mobilité sociale et la consolidation du régime démocratique.<sup>415</sup>

Les documents internationaux qui prévoient cette participation sont nombreux, parmi lesquels nous pouvons mentionner l'Agenda 21<sup>416</sup> et la Déclaration de Rio<sup>417</sup>, de 1992, ou la Convention d'Aarhus, de 1998.

Michel FALISE nous indique que la citoyenneté apparaît à partir de deux niveaux : le local et le supra local. En effet, la citoyenneté naît à partir du sentiment d'appartenance à chacun de ces niveaux, à partir du moment où une seule préoccupation émerge, à savoir, *la cité, le vivre ensemble, le bien commun ; tout cela nous touche, nous intéresse, tout cela c'est aussi notre affaire. Nous pouvons y dire quelque chose de pertinent ; nous pouvons et nous devons y assumer notre part de responsabilité*<sup>418</sup>. Or, l'exercice de la citoyenneté ne dépend pas uniquement du vouloir de chacun, il doit être assuré par des règles juridiques mais aussi par des moyens adaptés.

---

<sup>415</sup> Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, résolution AG-ONU n° 2542 (XXIV), du 11 décembre 1969, art. 15, « b ».

<sup>416</sup> Agenda 21, chapitre 23, §§ 1 et 2.

<sup>417</sup> Cf. principe 10 de la Déclaration : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ».

<sup>418</sup> Michel FALISE, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 2003, 199 p. La citation se trouve à la page 39.

Dans ce sens, nous proposons de présenter comment la citoyenneté, élément essentiel à un établissement humain durable, s'exerce. Cela se fera sous l'angle de l'information et de la participation.

## **1. L'information du public en tant qu'outil indispensable à la mise en œuvre de la citoyenneté**

L'information du public est indispensable pour assurer l'exercice de la citoyenneté. En effet, elle constitue une partie intégrante du processus démocratique, qu'il se fasse de façon directe ou indirecte. Selon le professeur Paulo Affonso LEME MACHADO, *la démocratie vit en considérant la possibilité que l'on s'informe. Le non informé est un mutilé civique*<sup>419</sup>. En outre, avoir accès à l'information permet également l'exercice d'autres droits, comme les droits de l'Homme en général ou le droit à l'environnement, en particulier. Parler d'un droit à l'information en tant que droit essentiel implique son exercice à partir de deux points de vue : la mise à disposition de l'information et le devoir d'informer. L'autorité publique doit, ainsi, permettre l'exercice du droit à l'information pour tous, à partir d'actions concernant l'accès à cette information mais aussi concernant la divulgation de certains types d'information. La première modalité comprend également l'information concernant les moyens pour obtenir de l'information :

Le besoin potentiel des Parties pour assister le public dans l'utilisation des droits et des opportunités offerts par la Convention, a déjà été reconnu. L'une des voies pour cela est quand la Partie offre l'information concernant les procédures pour participer aux processus décisionnels. Ce paragraphe s'applique à certains des principes concernant l'éducation à l'environnement, dans un contexte de participation publique, plus précisément en ce qui a trait à la meta-information ou à l'information sur comment obtenir et utiliser des informations. L'utilisation effective des outils pour la participation publique requiert des bases et des connaissances solides. Cela n'est pas uniquement vrai que pour l'information concernant une procédure particulière dans un processus décisionnel, mais également pour l'information concernant les opportunités pour l'utilisation des outils de participation publique.<sup>420</sup>

La demande d'information ne doit pas obligatoirement se fonder sur un objectif quelconque : elle est la concrétisation d'un droit du citoyen, qui se relie

---

<sup>419</sup> Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito à informação e meio ambiente*, São Paulo: Malheiros, 2006, 288 p. La citation se trouve à la p. 50.

<sup>420</sup> Cf. Stephen STEC et al, *The Aarhus Convention. An implementation guide*. UNECE: New York and Geneva, 2000. 186 p. La citation se trouve à la p. 19.



étroitement à l'affirmation d'une qualité de vie satisfaisante, à partir de la garantie des meilleurs choix pour l'environnement concerné. Et, certes, si nous considérons un établissement humain durable, il convient de mentionner que l'information se relie à la transparence qui doit revêtir les actions de l'Administration publique. En effet, plusieurs documents internationaux comme le droit interne – au Brésil comme en France – prévoient la transparence, ainsi que l'acte de rendre compte aux citoyens des actions gouvernementales, comme des éléments inhérents à l'action publique. Dans ce sens il est intéressant de noter que le Conseil de l'Europe a énoncé, par le biais de la recommandation n° (81)19-F, du 25 novembre 1981, du Comité des ministres<sup>421</sup>, ainsi que par la recommandation n° 854, du 1<sup>er</sup> février 1979, de l'Assemblée parlementaire<sup>422</sup>, que les citoyens doivent avoir le droit d'accéder aux informations détenues par les pouvoirs publics. Cela comprend, certes, l'accès à des documents gouvernementaux. Il convient de remarquer que ce dernier document justifie la liberté des citoyens d'avoir accès à l'information, parmi d'autres raisons, comme les suivantes, mentionnées à titre de préambule :

**2.** Convaincue que la démocratie parlementaire ne peut fonctionner convenablement que si les citoyens et leurs représentants élus sont pleinement informés ; **5.** Considérant que cette liberté d'information permet également de faire utilement face à la corruption et au gaspillage des deniers publics ; **6.** Considérant que les contribuables, c'est-à-dire le public en général, alimentent les caisses de l'État, et qu'ils devraient donc être en mesure de savoir comment les fonds publics sont bien ou mal utilisés par les services et organismes gouvernementaux

Ces dispositions démontrent comment le droit à l'information peut contribuer directement à l'exercice direct de la citoyenneté et, par conséquent, à la participation concrète du citoyen dans la construction d'un établissement humain durable, comme nous verrons dans la sous-section suivante.

## ***2. La participation, un corollaire du droit à l'information***

Participer activement à la vie publique représente, certes, un moyen indiscutable pour exercer la citoyenneté. Néanmoins, il faut reconnaître que participer aux processus publics de prise de décision signifie également mettre en œuvre un droit, ainsi qu'exercer une obligation. Dans ce sens, nous pouvons

---

<sup>421</sup> Concernant l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

<sup>422</sup> Relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté d'information.

considérer que la participation du public aux processus décisionnels se divise, en trois possibilités qui se rapprochent étroitement à deux des piliers énoncés par la Convention d'Aarhus, de 1998 – participation et accès à la justice<sup>423</sup>.

Pour la première possibilité, il s'agit d'une participation *en amont*, liée aux plans, programmes et politiques publiques. Au sein d'un établissement humain durable, la population doit avoir le droit d'être informée, certes, mais également de participer aux processus d'élaboration des plans et programmes, ainsi qu'aux politiques publiques qui leur sont destinées. Les exemples font de même l'objet de dispositions légales, établies au niveau international et communautaire<sup>424</sup>, mais également d'actions concrètes, que nous pouvons dégager au Brésil comme en France.

Ainsi, pour les normes de droit international et communautaire, notons le protocole de Kiev<sup>425</sup> à la Convention d'Espoo, sur les études d'impact dans un contexte transfrontalier. Ce document traite justement de réglementer l'étude d'impact dit stratégique, autrement dit, d'assurer que les préoccupations environnementales soient prises en compte de façon adéquate par les plans, programmes et politiques publiques en cours d'élaboration<sup>426</sup>. Au niveau communautaire, c'est la directive n° 2001/42<sup>427</sup> qui détermine *l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes*

---

<sup>423</sup> Nous ne mentionnerons pas le suffrage universel ou les possibilités de *referendum* ou de plébiscite, étant donné qu'il s'agit de processus où l'on est appelé à choisir parmi des options données. Ce dont nous intéressons est de démontrer comment la démocratie *directe*, ou *participative*, constitue un élément essentiel d'un établissement humain durable, contribuant à l'exercice de la citoyenneté.

<sup>424</sup> C'est-à-dire, au niveau de l'UE.

<sup>425</sup> Protocole à la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière*, relatif à l'évaluation stratégique environnementale. Il a été signé par occasion de la réunion extraordinaire des parties, réalisée à Kiev, en Ukraine, le 21 mai 2003. Ce document n'est pas encore en vigueur, il ne compte à ce jour (17 mai 2006) que quatre ratifications : Albanie, République Tchèque, Finlande, Suède. Il a besoin de seize pour entrer en vigueur.

<sup>426</sup> L'art. premier de ce document prévoit son objet : « Le présent Protocole a pour objet d'assurer un degré élevé de protection de l'environnement, y compris de la santé : a) En veillant à ce que les considérations d'environnement, y compris de santé, soient entièrement prises en compte dans l'élaboration des plans et des programmes; b) En contribuant à la prise en considération des préoccupations d'environnement, y compris de santé, dans l'élaboration des politiques et des textes de loi; c) En établissant des procédures claires, transparentes et efficaces d'évaluation stratégique environnementale; d) En assurant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale; et e) En intégrant, par ces moyens, les préoccupations d'environnement, y compris de santé, aux mesures et instruments destinés à promouvoir le développement durable ».

<sup>427</sup> Relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, cit.

susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale<sup>428</sup>.

Concernant les actions concrètes, notons la pratique de la démocratie participative, une réalité à la fois brésilienne et française qui se concrétise dans des actions comme le budget participatif. Il s'agit d'une forme de démocratisation des décisions de l'Administration qui concerne les conditions de mise en œuvre des finances publiques locales – permettant ainsi aux habitants de décider l'affectation d'une partie des impôts locaux :

Cette procédure participative est déjà pratiquée dans plusieurs villes au Brésil – dont l'exemple le plus classique est la ville de Porto Alegre – et reconnue par Nations Unies comme l'une des meilleures pratiques de gestion urbaine dans le monde. Dans le cadre des programmes de *gestion urbaine et habitat*, cette procédure permet de mettre en œuvre des possibilités de participation directe de la population et donne aux membres de la communauté locale l'opportunité de définir les priorités, en particulier pour ce qui concerne l'exécution des ouvrages, l'implantation et le fonctionnement des services publics, selon leur importance et pour l'ensemble de la communauté.<sup>429</sup>

Une deuxième possibilité ne se situe pas en amont comme la première, liée aux plans et programmes. Elle concerne également une participation préalable de la population. Il s'agit de l'enquête publique dans l'étude d'impact environnemental, qui doit se faire, au niveau d'un établissement humain durable tant par rapport à l'environnement naturel que par rapport à l'environnement humain<sup>430</sup>. La participation du public intervient au moment de l'audience publique. À cet égard le Statut de la ville brésilien a prévu l'étude d'impact de voisinage pour obtenir une autorisation municipale de construction, d'augmentation et/ou de fonctionnement d'activité. Ce sont les lois municipales qui détermineront les cas et la procédure de réalisation de cette étude, qui doit prendre en compte, outre les aspects qui touchent l'environnement bâti et naturel, la participation du public concerné en tant qu'élément obligatoire<sup>431</sup>.

Enfin, pour le troisième volet de la participation, il se rattache au troisième pilier de la Convention d'Aarhus, à savoir, le droit d'accès à la justice. Ce texte de

---

<sup>428</sup> Art. 1<sup>er</sup>, établissant les objectifs de la directive.

<sup>429</sup> Cf. José Antônio TIETZMANN E SILVA, « L'élaboration participative du budget communal. L'exemple d'une ville brésilienne », in *Revue d'études foncières* n° 103/2003, pp. 30-35. La citation se trouve à la page 30.

<sup>430</sup> L'exemple du referendum local en France ne nous est pas pertinent, au vu du principe de la libre administration, qui régit l'action des collectivités territoriales.

<sup>431</sup> V. art. 36 et s. de la loi n° 10.257/2001.

droit international prévoit un cadre élargi pour l'accès à la justice, permettant que l'on contraigne toute personne [physique ou morale] de respecter les normes de protection de l'environnement. Au sein d'un tel cadre pour le droit d'accès à la justice, nous pouvons même questionner tout acte administratif qui puisse nuire non seulement à l'environnement mais aussi aux droits de l'Homme, la légalité et/ou la moralité administratives. Ceci comporte, également, un accès à la réclamation administrative sans aucune discrimination envers l'utilisateur qui réclame ses droits. Dans ce sens, il convient de citer le paragraphe 3 de l'article 37 de la Constitution brésilienne de 1988, qui détermine que la loi doit assurer les formes de participation de l'utilisateur dans l'Administration publique directe et indirecte, réglementant notamment :

I – les réclamations relatives à la prestation des services publics en général, étant assurés le maintien des services d'attention à l'utilisateur et l'évaluation périodique, externe et interne, de la qualité des services ; II – l'accès des usagers aux registres administratifs et aux informations sur les actes de gouvernement, considérant ce qui dispose l'art. 5, X et XXXIII ; III – la discipline de la représentation contre l'exercice négligent ou abusif de poste, emploi ou fonction dans l'administration publique.

Le texte brésilien accorde ainsi plus de possibilités pour la participation populaire dans l'Administration publique, ce qui s'accorde à la participation souhaitée dans le cadre d'un établissement humain durable. Le citoyen doit ainsi pouvoir contribuer à assurer la qualité de vie qu'il souhaite, tout en respectant les limites imposées à ses droits et libertés, au nom de l'intérêt public.

Outre l'intégration sociale, un établissement humain durable se construit à partir d'une intégration des préoccupations environnementales dans le cadre des politiques publiques, comme nous verrons par la suite.

### ***Deuxième paragraphe. L'objectif d'intégration environnementale***

Dans le domaine du droit de l'environnement nous comptons plusieurs principes, dont le principe de l'intégration de la protection environnementale, qui envisage de l'intégrer dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées, une

exigence fondamentale pour garantir le développement durable<sup>432</sup>. Ce principe, énoncé au niveau du droit international de l'environnement<sup>433</sup> se relie ainsi, de façon étroite, à l'atteinte du développement durable et, par conséquent, au droit de l'Homme à l'environnement.

Prenant en compte la portée de la notion d'*environnement*, il convient de noter que le principe d'intégration s'impose également à la conception et à la gestion des établissements humains, notamment quand il s'agit d'établissements humains durables. Dans ce sens, nous proposons d'analyser les détails de cette intégration dans le cadre des établissements humains durables, tout en démontrant que la réduction de leur empreinte écologique demeure un objectif majeur à atteindre, notamment en ce qui concerne les établissements humains urbains en quête de la durabilité.

### **A. Le principe d'intégration et l'établissement humain durable**

Intégrer la variable environnementale aux processus décisionnels publics, ainsi qu'aux actions privées est, certes, un élément de base pour la construction d'un établissement humain durable. En effet, l'intégration entre les cadres naturel et bâti de l'environnement est déjà présente dans la Charte d'Athènes<sup>434</sup>, dans sa *mise à jour*, la Nouvelle Charte d'Athènes<sup>435</sup> ainsi que dans *Ekistics*, la science pour l'étude des établissements humains proposée par Constantinos A. DOXIADIS<sup>436</sup>.

Dans ce sens il convient de s'interroger sur la portée juridique du principe d'intégration, à savoir : est-ce un *principe*, un *objectif* ou bien une *obligation*

---

<sup>432</sup> Cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 69.

<sup>433</sup> Cf. déclaration de Stockholm (1972), principe 4, *in fine* : « La conservation de la nature, et notamment de la flore et de la faune sauvages, doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique » ; déclaration de Rio de Janeiro (1992), principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

<sup>434</sup> L'aménagement du territoire, aux niveaux local ou supra local, est une action de base pour la mise en œuvre des recommandations de la Charte, et comprend l'intégration entre les milieux urbain et rural, ainsi que l'intégration de la verdure en ville. Ce sont, certes, des aspects rudimentaires d'un principe d'intégration néanmoins ils représentent, dans le contexte de la CA, des éléments qui peuvent être considérés comme déclencheurs de cette intégration, en milieu urbain.

<sup>435</sup> Par la notion de *ville cohérente*, comprenant les trois piliers du développement durable de façon concomitante.

<sup>436</sup> Cf. mentionné *supra* Ekistics prenait en compte une vision holistique des établissements humains qui se rapproche de façon considérable au moderne principe d'intégration.

*juridique* qui s'impose à *tous* ? En outre, nous passons aux différentes modalités d'intégrer la variable environnementale, qui représente l'horizontalité de la protection de l'environnement dans son ensemble.

## **1. La question de la portée juridique**

Dans les documents internationaux de droit de l'environnement nous notons que l'intégration est mentionnée en tant que principe d'action, envisagent un but précis, à savoir, le développement durable. Tel est le cas du principe 4, à Stockholm et à Rio.

Au sein des établissements humains, la Charte d'Aalborg, comme les engagements qui sont issus d'Aalborg+10, en 2004<sup>437</sup>, prévoient justement cet aspect de l'intégration, à savoir, comme étant un principe à respecter, dans son aspect de moyen pour arriver à un développement local – puis global – qui soit durable :

Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. (...)

Environnement durable est synonyme de maintien du capital naturel. Il exige que nous ne consommions pas les ressources renouvelables, notamment en énergie et en eau, plus rapidement que la nature ne peut les remplacer, et que nous n'exploitions pas les ressources non renouvelables plus rapidement que les ressources renouvelables durables ne peuvent être remplacées. Environnement durable signifie aussi que la pollution ne doit pas être supérieure à la capacité de l'air, de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter.

En outre, environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore.<sup>438</sup>

Il est vrai que dans ces textes, établis dans un cadre international, l'intégration demeure un principe à être suivi selon la bonne volonté de ceux qui le connaissent et qui veulent – ou qui peuvent – le faire. Ce cadre relève ainsi ses caractéristiques de *soft law*, n'accordant pas de caractère contraignant au principe d'intégration.

---

<sup>437</sup> Notons que l'intégration se trouve disséminée au sein des *Engagements d'Aalborg* en tant qu'outil pour arriver à la construction du développement durable, aux niveaux local et global. Ainsi, selon l'engagement n° 10, « Nous nous engageons à assumer notre responsabilité globale pour atteindre la paix, la justice, l'équité, le développement durable et la protection climatique ».

<sup>438</sup> Charte d'Aalborg, première partie, I.2, *La notion et les principes de la durabilité*.

Notons, toutefois, qu'au niveau interne les exemples brésilien et français nous conduisent vers une voie contraignante en ce qui a trait à l'intégration des préoccupations environnementales. En effet, les textes majeurs concernant la protection de l'environnement dans chacun de ces pays prévoient le caractère dual du droit à l'environnement, une caractéristique déjà mentionnée au cours de ce travail. Or, c'est justement à partir de cette caractéristique que l'obligation, à *tous*, de prendre en compte les effets néfastes des activités humaines sur l'environnement – considéré dans son acception large – s'impose ; et, notamment dans la gestion des établissements humains, qui sont en effet les foyers de la population. L'intégration trouve également sa place dans les documents d'urbanisme, comme il est le cas des règles générales d'aménagement et d'urbanisme, en France, et des orientations générales de la politique de la ville, au Brésil<sup>439</sup>. En tout état de cause, la mise en œuvre du principe d'intégration se fait par de différents moyens, comme nous constaterons par la suite.

## **2. Les modalités de l'intégration**

L'intégration des considérations environnementales se fait à plusieurs niveaux, dans plusieurs temps. Et, selon le niveau ou le temps de sa réalisation, elle se présente sous différentes formes. Concernant les niveaux, l'intégration environnementale peut se faire au niveau local comme supra local, outre le niveau individuel.

A cet égard notons que le comportement de tous et de chacun contribue de façon indiscutable à la protection de l'environnement. Ainsi, nous pouvons parler d'une intégration quotidienne et personnelle de cette protection, qui se reflète dans l'économie de l'eau, de l'électricité, l'utilisation des transports publics etc. Ce sont des actions individuelles auxquelles aucune obligation légale ne s'impose, diront quelques-uns. Notons, néanmoins, qu'elles se motivent, certes, par la conscience écologique de chacun, mais aussi par l'exercice de la citoyenneté, prenant en compte le *devoir* de chacun de protéger l'environnement, prévu au niveau constitutionnel.

---

<sup>439</sup> Prévues, respectivement, par le Livre I du Code français de l'urbanisme et par l'art. 2 du Statut brésilien de la ville. Il convient de souligner que les règles générales de l'urbanisme en France ont subi des modifications récentes, par le décret n° 2007-18, du 5 janvier 2007, *JORF* du 6 janvier 2007 ; ces modifications entrent en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Au niveau supra individuel, notons des engagements de la part des Etats, vis-à-vis des documents comme Agenda 21 (1992) ou la charte d'Aalborg (1994), dans le sens de construire localement le développement durable qui soutient un esprit global.

Durant sa mise en œuvre, l'intégration se fait *en amont* ou *en aval* de la réalisation de l'activité [éventuellement responsable d'un dommage environnemental]. A cet égard nous pouvons noter au moins deux modalités pour l'exercice de cette intégration : d'une part, les études d'impact – qui se déclinent, à leur tour, dans les études d'impact *normatifs*, *stratégiques* et *classiques* ; d'autre part, l'intégration législative. En ce qui concerne les études d'impact, elles représentent un moment important de l'intégration des préoccupations environnementales aux actions humaines, dont la gestion des établissements humains. En effet, cet instrument très répandu en matière de droit de l'environnement – affirmé à la fois aux niveaux national, communautaire et international<sup>440</sup> – a évolué au long de son existence, se déclinant dans d'autres modalités, qui visent une intégration toujours plus en amont. C'est ainsi qu'à côté de l'étude d'impact *classique*<sup>441</sup> nous trouvons l'étude d'impact *stratégique*, qui vise à analyser les impacts environnementaux des plans et programmes gouvernementaux. Notons, encore, l'étude d'impact *normatif*, qui vise à vérifier quels seront-ils les impacts environnementaux d'une norme en élaboration. Autrement dit, cette dernière vise plus en amont à l'étude des plans et programmes et, certes, aux actions de terrain. Notons, en outre, l'intégration des différents cadres législatifs pour la construction du développement durable. A partir de l'élévation au rang constitutionnel du droit à l'environnement, l'aspect dual de ce droit s'impose à l'ensemble des normes au moment de leur élaboration et/ou de leur mise en œuvre, sous peine d'inconstitutionnalité<sup>442</sup>. Du fait qu'une concertation entre

---

<sup>440</sup> Cf., entre autres : a) au niveau national, au Brésil et en France : art. 225, IV, Constitution brésilienne de 1988 ; résolutions n°s. 1/86 et 237/97, Conseil national de l'environnement (CONAMA), Brésil ; art. 5, Charte française de l'environnement ; art. L.122 et s., Code français de l'environnement ; b) au niveau communautaire : directive n° 85/337, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985 ; directive n° 97/11 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 73 du 14 mars 1997 ; directive n° 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE n° L 197 du 21 juillet 2001 ; c) au niveau international : déclaration de Stockholm (1972), principe 18 ; convention d'Espoo (1991) et protocoles ; déclaration de Rio (1992), principe 17.

<sup>441</sup> C'est-à-dire, qui vise les actions potentiellement dommageables à l'environnement.

<sup>442</sup> Nous précisons ces deux moments puisque les modalités pour exercer le contrôle de constitutionnalité des normes diffère entre la France et le Brésil. C'est ainsi que dans ce dernier nous pouvons avoir un contrôle de constitutionnalité de la norme déjà en vigueur, de façon *concentrée* (une action en justice qui questionne la



les différentes préconisations législatives est essentielle pour assurer non seulement le droit à l'environnement, mais aussi la construction d'un établissement humain durable.

Pour l'intégration en aval, nous pensons notamment aux décisions judiciaires : elles contribuent également, même que de façon un peu trop tardive, à l'affirmation juridique de ce principe. En effet, l'inobservance de ce dernier et la saisine du juge, l'autorise à rappeler que le principe d'intégration est un point de passage obligé pour le particulier, l'entrepreneur ou pour l'Administration. Dans toutes leurs actions, il est d'une extrême importance.

Il révèle en outre que nous sommes tous impliqués dans la construction du développement durable des établissements humains, notamment en ce qui concerne les actions concrètes et quotidiennes, qui peuvent aider à réduire leur impact environnemental.

## ***B. Réduire l'empreinte écologique d'un établissement humain***

Faire valoir le principe d'intégration conduit obligatoirement à la réduction de l'empreinte écologique de l'établissement humain, un pas décisif pour la construction du développement durable, dans un contexte d'ensemble. L'empreinte écologique consiste dans l'évaluation de la capacité biophysique d'un milieu par rapport à une activité donnée, en ce qui concerne, d'une part, son approvisionnement en ressources naturelles ; d'autre part, l'analyse se penche sur la capacité de ce milieu pour assimiler les résidus générés par l'activité en question. Autrement dit, l'empreinte écologique envisage de représenter l'impact total d'une activité sur l'environnement naturel.

Dans le cadre des établissements humains durables, nous pensons qu'il convient d'adapter la notion d'empreinte écologique, car elle doit s'appliquer, certes, à une évaluation du milieu naturel affecté, mais également à la vérification des conséquences du développement quotidien de l'établissement humain sur le milieu bâti. C'est-à-dire, il faut prendre en compte la notion élargie d'*environnement* pour

---

constitutionnalité de la norme, et pas son application ; les effets de la décision dans une telle demande sont *erga omnes* ou *diffuse* (dans une affaire, la discussion porte incidemment sur les effets de l'application d'une norme ou des dispositions dans cette norme ; les effets de la décision n'opèrent que *intra partes*).

pouvoir répondre de façon satisfaisante à cette notion. Réduire l’empreinte écologique des établissements humains est une expression directe de sa construction et de sa durabilité, comme nous verrons dans l’analyse qui suit, concernant l’environnement à la fois comme le début et la fin, dans le cycle de l’utilisation des ressources naturelles.

## **1. Au niveau de la consommation de ressources**

Tout établissement humain – qu’il soit rural ou urbain – dépend étroitement des ressources naturelles pour son développement économique. En effet, un établissement humain rural sera lié directement à l’utilisation de la terre ainsi que des ressources forestières, tandis qu’un établissement humain urbain aura besoin, de façon indirecte, de toute une série de ressources naturelles, liées aux activités économiques qui s’y produisent. Or, ces activités répondent aux besoins des derniers utilisateurs des produits, à savoir, les consommateurs, l’individu.

Plus de la moitié de la population mondiale de nos jours vit en milieu urbain<sup>443</sup>, nécessitant une production toujours plus importante de produits de toute sorte, un fait qui pousse vers le haut la consommation de l’ensemble des ressources naturelles. En outre, aux besoins considérés comme essentiels – se nourrir, s’habiller, se loger correctement, se déplacer, etc. – le cadre économique actuel, mondialisé et en quête du développement économique, conduit à une surconsommation de produits et de ressources naturelles. C’est dans ce sens que Serge LATOUCHE affirme que *l’obsession du PNB<sup>444</sup> fait que l’on compte comme positives toute production et toute dépense – y compris lorsque la production est nuisible, voire destructrice, et qu’elle implique une production spécifique pour neutraliser ses effets<sup>445</sup>*. De même, Agenda 21 affirme, dans son chapitre 4, § 3, que *la cause principale de la dégradation continue de l’environnement mondial est un schéma de consommation et de production non viable, notamment dans les pays industrialisés, qui est extrêmement*

---

<sup>443</sup> Le chiffre atteint, selon les Nations unies, 3,3 milliards de personnes. Pour plus de détails sur la distribution de la population urbaine selon les différents continents, consulter UN-HABITAT, *State of the World’s Cities 2006/7*, Nairobi : UN-HABITAT, 2006, 204 p ainsi que UNFPA, *State of the World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*, New York : UNFPA, 2007.

<sup>444</sup> Produit national brut. Le PNB mesure la valeur totale des biens et services produits dans une nation sur une période donnée (en général un an).

<sup>445</sup> Serge LATOUCHE, *Survivre au développement*, cit. p. 83.

*préoccupant dans la mesure où il aggrave la pauvreté et les déséquilibres. La Charte d'Aalborg reconnaît à son tour que les niveaux de consommation des ressources par les pays industrialisés ne peuvent satisfaire l'ensemble de la population actuelle, et encore moins les générations futures, sans détruire le capital naturel. De fait que les villes ont donc un rôle essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, de production et de consommation, et les structures environnementales*<sup>446</sup>.

De ces faits, la construction d'un établissement humain durable s'appuie indiscutablement sur la réduction de la consommation des ressources naturelles, à partir de la modification des modes *individuels* de consommation : le rôle de l'individu pour l'accomplissement des objectifs du développement durable au sein des établissements humains est ainsi crucial. C'est à lui de choisir quoi consommer et à quelle fréquence.

Un autre point à soulever par rapport à une autre consommation s'appuie sur l'utilisation d'autres indicateurs, à la place du PNB, pour mesurer le développement économique : son incapacité pour vérifier la réelle évolution économique d'un pays se fonde justement sur le fait qu'il ne prend pas suffisamment bien en compte les éléments sociaux et environnementaux qui intègrent le bien-être d'une population. L'utilisation de l'IDH<sup>447</sup> est déjà une solution plus adaptée, mais qui mérite encore des ajustements<sup>448</sup>.

Tout compte fait, la modification des modes de consommation est une nécessité qui s'impose à tout établissement humain en quête de durabilité. Sa

---

<sup>446</sup> Charte d'Aalborg, première partie, I.1, *Le rôle des villes européennes*.

<sup>447</sup> L'Indicateur de développement humain (IDH), envisage de mesurer le niveau de développement d'un pays, sans compter uniquement son poids économique, mesuré par le PNB. C'est un indicateur qui fait la synthèse de trois séries de données : a) l'espérance de vie à la naissance (qui donne une idée de l'état sanitaire de la population du pays) ; b) le niveau d'instruction mesuré par la durée moyenne de scolarisation et le taux d'alphabétisation ; c) le PNB réel (corrige de l'inflation) par habitant, calculé en parité de pouvoir d'achat (c'est-à-dire, en montant, assurant le même pouvoir d'achat dans tous les pays). L'IDH est calculé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il se présente comme un nombre sans unité compris entre 0 et 1. Plus l'IDH se rapproche de 1, plus le niveau de développement du pays est élevé. Cf. *Brises – Banques de Ressources Interactives en Sciences Economiques et Sociales*, site Internet [www.brises.org](http://www.brises.org), accès le 16 mai 2006.

<sup>448</sup> « L'I.D.H., s'il est sans doute un meilleur indicateur du niveau de développement d'un pays que le P.I.B. par habitant, n'est cependant pas exempt de faiblesses, en particulier parce qu'il inclut celui-ci et on sait que la mesure du P.I.B. pose de nombreux problèmes (reportez-vous à la notion "P.I.B."). D'autre part, il faudrait sans doute prendre en compte davantage de critères qualitatifs, en particulier en ce qui concerne les inégalités ». (Source : *Brises – Banques de Ressources Interactives en Sciences Economiques et Sociales*, site Internet [www.brises.org](http://www.brises.org), accès le 16 mai 2006).

mention, directe ou indirecte, dans les normes internes n'est pas inutile<sup>449</sup>, car elle rappelle l'importance des actions individuelles pour la construction d'un développement durable global.

Un autre point à soulever est l'utilisation des sols, par la croissance effrénée, notamment des grandes villes et agglomérations, une évolution qui a des conséquences désastreuses pour le milieu naturel. En effet, c'est le cas de plusieurs villes qui ont *grandi* sur la totalité des terres agricoles qui les entouraient. Or, cela représente, d'une part, l'élimination pure et simple des activités agricoles et/ou forestières de ces surfaces et, d'autre part, la destruction d'un milieu naturel au profit de l'imperméabilisation massive du sol – ce dernier élément pouvant représenter une source de risques naturels<sup>450</sup>.

La réduction de l'empreinte écologique d'un établissement humain conduit également à la réduction et/à un meilleur profit des déchets – de toute sorte – que se produisent, en vue de réduire les exigences autour des capacités d'immixtion de l'environnement.

## **2. Une immixtion environnementale moins exigeante**

Prenant en compte, d'une part, le fait que la réduction de l'empreinte écologique de tout établissement humain passe par la réduction de ses résidus<sup>451</sup>; et, d'autre part, les objectifs et les principes de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement<sup>452</sup> et spécialement la directive IPPC<sup>453</sup>, la pollution doit être traitée de façon préventive et à la source, dans le cadre d'un établissement humain durable. Cela conduit tout d'abord à une implication directe de la population, à partir

---

<sup>449</sup> Nous voulons souligner, à cet égard, l'art. 2, VII, du Statut de la ville brésilien (loi n° 10.257/2001, cit.), qui prévoit le changement des modes de consommation en tant qu'une orientation générale de la politique urbaine. En effet, cette disposition prévoit en tant qu'orientation *l'adoption de standards de production et de consommation de biens et de services et de l'expansion urbaine compatibles avec les limites de la durabilité environnementale, sociale et économique de la Municipalité ainsi que du territoire sur son aire d'influence.*

<sup>450</sup> A titre d'exemple, les crues à répétition dans la ville de São Paulo, au Brésil, ou dans plusieurs villes et villages du département du Gard, au sud de la France, démontrent les conséquences d'une urbanisation qui ne prend pas en compte les conditions naturelles du terrain sur lequel elle avance.

<sup>451</sup> Considérés dans toutes ses modalités.

<sup>452</sup> Elles visent notamment la prévention, la réduction et, dans la mesure du possible, l'élimination de la pollution, en agissant par priorité à la source.

<sup>453</sup> Directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, n° 96/61/CE, du Conseil, du 24 septembre 1996, *JOCE* n° L.257, du 10 octobre 1996, p. 26.

d'une modification profonde dans les modes de consommation. Cette recommandation est présentée par toute une série de documents internationaux, en relation ou non avec l'affirmation des établissements humains durables. Dans ce sens, notons que la propre charte d'Aalborg<sup>454</sup> reconnaît la liaison entre le mode de vie au sein des établissements humains urbains et les problèmes environnementaux :

...notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures - répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives - et donc notre niveau de vie, nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée.

De même, Agenda 21 combat les modes actuels de consommation tout au long de son texte, mais spécialement dans son chapitre 4. Notons, encore, que ce document propose une réduction générale de l'empreinte écologique de toute activité humaine, comprenant évidemment les activités qui se relient aux établissements humains – le foyer d'une partie considérable de l'humanité. En effet, plusieurs chapitres d'Agenda 21 font allusion à cet objectif et, en ce qui concerne l'immixtion environnementale, la gestion durable de tout type de déchet se présente de façon récurrente. Notons, ainsi, les chapitres 9, 19, 20, 21 et 22<sup>455</sup> de ce document onusien, qui clament à l'unisson le besoin d'une gestion durable des émissions et des rejets dans l'environnement naturel.

Gérer de façon durable les déchets – de toute sorte – implique leur mise en valeur, par le biais de la réutilisation ou du recyclage. Il faut penser, néanmoins, de façon préalable, à la stratégie communautaire en matière de déchets, à savoir, réduire leur génération à la source, en plus de rationaliser leur traitement<sup>456</sup>. C'est ainsi que l'intégration environnementale peut être mise en œuvre, pour réduire l'empreinte écologique globale des établissements humains. Elle doit se présenter également au

---

<sup>454</sup> Dans sa première partie, sous le titre I.1 : « Le rôle des villes européennes ».

<sup>455</sup> Ils traitent, respectivement, de la protection de l'atmosphère, de la gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux, de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux, de la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées, et de la gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs.

<sup>456</sup> Cette stratégie a été adoptée par la législation environnementale française, comme nous pouvons noter de l'art. L.541-1 du Code de l'environnement : « I. Les dispositions du présent chapitre et de l'art. L. 125-1 ont pour objet : 1. De prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ; 2. D'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume ; 3. De valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie ; 4. D'assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévues par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables ».

sein des normes techniques qui régissent l'aménagement du territoire, aux niveaux local et supra local.

## **Section 2. Les normes techniques – aménagement du territoire et urbanisme – et l'intégration rural-urbain**

La mise en place du principe d'intégration implique – outre la participation active de chaque acteur du développement d'une société – une adaptation des normes techniques qui régissent les établissements humains, à savoir, les règles concernant l'aménagement du territoire *lato sensu*<sup>457</sup>. En effet, les considérations environnementales doivent faire partie des actes d'aménagement, qu'ils s'effectuent au niveau local – par les normes d'urbanisme – ou supra local – par ceux qui relèvent de l'aménagement du territoire en soi.

Or, faire valoir le principe d'intégration dans le cadre de l'aménagement du territoire ne signifie pas uniquement intégrer les préoccupations environnementales aux politiques et actions publiques et privées qui puissent impacter l'environnement naturel. Il en faut plus. A cet égard il convient de souligner qu'intégrer l'environnement dans la gestion des établissements humains implique la considération de leur dichotomie, liée à leur situation urbaine ou rurale. Cela se justifie par le fait que ces deux modalités d'établissement humain se révèlent interdépendantes, dans une mesure plus ou moins importante. En tout cas, les flux réciproques entre les uns et les autres sont constants et vitaux, d'où le besoin de règles d'aménagement territorial qui les considèrent de façon intégrée – par rapport à eux-mêmes mais aussi par rapport à l'environnement dans son ensemble.

Ceci dit, nous proposons de vérifier cette interdépendance face à l'aménagement du territoire à partir du monde rural, mais aussi à partir du monde urbain. Un établissement humain durable doit ainsi prendre en compte les établissements humains qui l'entourent, dans le cadre de leurs relations mutuelles.

---

<sup>457</sup> Nous faisons référence à l'aménagement du territoire *lato sensu*, dont la définition comprend l'aménagement du territoire en soi, mais aussi l'urbanisme : « Politique visant à une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques ... qui se traduit par un ensemble de mesures très diverses : urbanisme, planification économique, orientation agricole, décentralisation industrielle, expansion régionale », cf. Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, cit. p. 52.

## **Paragraphe premier. Une relation classique : le rural vers l'urbain**

En ce qui concerne les relations entre les milieux rural et urbain, notons que la migration massive de la population rurale vers le milieu urbain apparaît non seulement comme un fait accompli mais aussi comme un flux constant, selon le territoire considéré. En effet cela se vérifie autant dans l'impression donnée par les relations entre ces deux mondes, que dans des termes concrets. Ainsi, en analysant le cas brésilien ou le cas français, nous allons vérifier que les zones rurales se vident de leurs habitants, par des flux migratoires vers les zones urbaines, et notamment les métropoles. Pour le cas français, dans une mesure plus importante, c'est le *mode de vie rural* qui se perd, au profit d'une pénétration des modes de vie urbains et/ou d'activités tournées vers le milieu urbain dans les zones rurales. Cela fait que les communes rurales de ce pays soutiennent un rythme de croissance qui est trois fois plus important que celui des communes urbaines, sans signifier pour autant que le mode de vie ou que les métiers du monde rural soient en plein essor<sup>458</sup>. Au contraire, comme nous montre Olivier PIRON, la population qui gagne le monde rural est constituée *par moins d'agriculteurs, plus d'ouvriers et de retraités*<sup>459</sup>. Il s'agit ainsi de *la même structure sociale que celle repérée entre 1975 et 1982, quand les communes rurales étaient devenues un lieu à solde migratoire positif*.

En face de telles tendances, un établissement humain durable doit redonner du souffle aux activités rurales originales et/ou dérivées, par le biais de l'adoption d'une vision intégrée des zones urbaines et rurales, tout en contribuant à une distribution spatiale plus équilibrée de l'Homme sur la terre. En outre, intégrer ces

---

<sup>458</sup> A cet égard il convient de citer les extraits suivants, des interprétations des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques français (INSEE), dans l'ouvrage de Pierre-Alain AUDIRAC, Maryse MARPSAT, Suzanne THAVE, Michel CYNCHYNATUS *et al.*, intitulé *Les agriculteurs : portrait social*, Paris : INSEE, 1993, 141 p. : « De 1954 à 1990, c'est-à-dire en une génération, le nombre d'agriculteurs exploitants est passé de 4 millions à 1 million. (...) La contraction des effectifs d'agriculteurs exploitants s'est opérée à un rythme assez régulier, compris entre -3% et -4% par an, sur l'ensemble de la période 1954-1982. Entre 1982 et 1990, l'accélération a été marquée, -4,9% par an en moyenne » (p. 12). Pour comprendre l'évolution de la situation en milieu rural, il convient de noter que la *population rurale* ne se confond pas avec la *population agricole*. La première est la « population habitant des communes de moins de 2 000 habitants, non rattachés à une agglomération », tandis que la deuxième, dans le cadre des chiffres donnés par l'INSEE, est constituée des agriculteurs exploitants, des salariés agricoles et des anciens agriculteurs exploitants ».

<sup>459</sup> Cf. Olivier PIRON, « Urbaniser par les campagnes », article in *Revue d'études foncières* n° 117, septembre/octobre 2005, pp. 22-24.

deux mondes veut dire également intégrer les préoccupations environnementales, la protection et la mise en valeur de l'environnement, dans une vision élargie.

### **A. La maîtrise des flux sociaux par un renouveau d'activités économiques classiques**

Dans le cadre des relations entre les milieux urbain et rural nous pouvons compter différents flux que l'on peut nommer de *sociaux*, étant donné qu'ils concernent dans un premier temps les personnes<sup>460</sup>. Ces flux se présentent comme étant temporaires ou pérennes, trouvant leurs origines dans des différents propos<sup>461</sup>. Ainsi, d'une part, le flux de personnes du milieu rural vers le milieu urbain peut être quelque chose de temporaire, comme la visite à un membre de la famille, le tourisme ou bien l'utilisation d'un service public. D'autre part, l'aspect temporel peut céder la place à une pérennité – qui peut également motiver le départ des zones rurales. Elle peut trouver son origine dans des différentes conditions : chômage, absence de vocation pour le travail en milieu rural, éloignement des services publics. Ces dernières, néanmoins, se relient à un seul objectif majeur, à savoir, la quête de meilleures conditions de vie. C'est dans ce sens que la gestion durable d'un établissement humain doit profiter aux établissements alentour, en s'emparant du principe d'intégration pour pouvoir offrir des bonnes conditions de vie à la fois en milieu urbain et en milieu rural. Cela se fait dans le but d'éviter le déséquilibre entre les différents flux qui composent la relation entamée, de façon quotidienne, entre ces deux milieux.

De ces faits, il est nécessaire de chercher à maîtriser le flux migratoire rural-urbain, en renforçant les activités économiques capables de fixer l'Homme à la terre, sans oublier l'évolution des relations entre les milieux urbain et rural.

---

<sup>460</sup> Sans oublier que ces flux entraînent des conséquences sociales, économiques, et environnementales.

<sup>461</sup> A ce propos, v. le rapport du secrétariat du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, intitulé « La dimension rurale du développement urbain durable », du 7 novembre 2002, (HS/GC/19/6), p. 5, § 15.



## **1. Limiter l'exode rural : un objectif**

Dans le cadre des actions proposées par le Programme pour l'habitat de la CNUEH, visant un développement équilibré entre les zones urbaines et rurales, nous pouvons vérifier que le combat contre l'exode rural demeure une action essentielle. En effet, elle figure en premier lieu parmi les mesures concrètes proposées par le Plan d'action mondial en faveur de l'habitat<sup>462</sup>, un document qui souligne en outre les différentes interrelations entre les milieux urbain et rural, responsables de l'affirmation de l'exode rural :

Au paragraphe 163, le Programme pour l'habitat énumère les principaux problèmes auxquels se trouvent confrontés les établissements ruraux, à savoir l'insuffisance des infrastructures et des services, l'absence de technologies écologiquement rationnelles et la pollution résultant des retombées d'une industrialisation et d'une urbanisation incontrôlées, ainsi que le manque d'emplois, qui accentue l'exode rural et appauvrit les communautés rurales en ressources humaines.<sup>463</sup>

Mettre en valeur les liens entre zones rurales et zones urbaines en traitant les villes et les villages comme les deux extrêmes d'un seul et même phénomène<sup>464</sup> est également une ligne directrice à suivre, selon le plan d'action du Programme pour l'habitat de la CNUEH.

Une gestion intégrée entre les établissements humains urbains et ruraux doit ainsi être capable d'assurer une gestion durable<sup>465</sup> de ces deux milieux, permettant, d'une part, la fixation de l'Homme au milieu rural ainsi que la pénétration d'activités et de mœurs urbains, adaptés à maintenir l'équilibre idéal entre chacun de ces milieux. A cet égard il convient de parler de la décentralisation de certains équipements urbains, pour envisager d'offrir à la population rurale les moyens de rester sur place tout en jouissant de certaines facilités que l'on trouve normalement

---

<sup>462</sup> Selon le § 25 (p. 8) du rapport « La dimension rurale du développement urbain durable », cit., ces actions sont les suivantes : « a) Promouvoir le développement durable des établissements humains et enrayer l'exode rural; b) Encourager le recours à de nouvelles techniques et à des techniques améliorées ainsi qu'aux pratiques traditionnelles appropriées de développement des établissements ruraux; c) Mettre en place des politiques de gestion et de développement régional durable; d) Favoriser le développement durable et la création d'emplois dans les zones rurales appauvries; e) Encourager un développement équilibré et mutuellement bénéfique des zones urbaines et des zones rurales ».

<sup>463</sup> Cf. § 24 (p. 8) du rapport, « La dimension rurale du développement urbain durable », cit.

<sup>464</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>465</sup> Dans les deux sens du mot, à savoir, celui de la durée dans le temps et celui qui est cher au développement durable.

en milieu urbain, dans les métropoles. Dans un tel cadre nous ne pouvons pas oublier non plus les actions qui visent la mise en place de la réforme agraire ou celles qui renforcent les liens de l'Homme avec la terre ; autrement dit, la mise en valeur du mode de vie paysan – traditionnel ou moderne. Ces actions constituent également des éléments de base pour la construction d'établissements humains durables.

## **2. Mise en valeur des activités rurales classiques, association à de nouvelles activités urbaines**

La réduction de l'exode rural se fait à partir de la fixation de l'Homme sur la terre. Il est clair qu'il ne s'agit pas de trouver – à n'importe quel coût – les moyens pour le faire, en déterminant qu'une partie de la population doit rester en milieu rural, en vue d'équilibrer la distribution spatiale entre établissements humains urbains et ruraux.

Il s'agit, tout d'abord, d'offrir les conditions structurelles nécessaires à la fixation de *l'habitant rural* à son milieu, dans le but d'assurer que le mode de vie des populations rurales soit pérennisé. Et, dans un deuxième temps, il faut faire en sorte que les liens entre le milieu rural et le milieu urbain soient renoués ou bien maintenus, selon le cas. Pour les conditions structurelles, nous pensons notamment à la réforme agraire comme élément de départ dans les cas où l'exploitation rurale familiale ne trouve pas – ou ne trouve plus – de place. Un élément qui peut également conforter ce type d'exploitation est notamment la mise en place d'exploitations agricoles en coopérative, sur des terrains publics. Dans un cas comme dans l'autre on peut identifier la population susceptible de rester en milieu rural et de mener un mode de vie traditionnel, assurant sa propre qualité de vie. Nous ne pouvons pas oublier de faire une allusion spécifique à la décentralisation de certains services et/ou équipements publics implantés notamment dans les métropoles. En effet, la décentralisation de certains services spécialisés de santé, de l'éducation, de quelques éléments culturels, entre autres, contribuent de façon indéniable à la fixation de l'Homme en milieu rural, étant donné que leur mise en place vise à améliorer la qualité de vie dans ce milieu.

En outre, dans le cadre de la reprise et/ou du maintien des liens entre les milieux urbain et rural, nous pensons au rôle de ce dernier d'approvisionneur de la ville en denrées alimentaires et en ressources naturelles. En effet, parler de la mise en place d'un établissement humain durable implique établir les moyens pour que les établissements urbains tissent des liens durables avec les établissements ruraux alentours, faisant en sorte que la ville se nourrisse à partir des ressources apportées par le monde rural avoisinant. Cela contribue certainement au renfort des modes de vie ruraux et, par conséquent, à la fixation de l'Homme à la campagne<sup>466</sup>.

Il convient de noter qu'à côté des modes de vie rurale classiques, nous trouvons de nos jours des nouvelles options, qui s'adaptent de plus en plus aux éléments que les populations urbaines cherchent dans le monde rural. En effet, les zones rurales<sup>467</sup> sont considérées par la population urbaine comme des sites destinés aux loisirs et/ou à la préservation environnementale, d'où une modification de leur utilisation et ils deviennent alors non agricoles. Leur mise en place se fait à partir de la formation d'habitants du milieu rural à de nouvelles activités dans le cadre d'un tourisme rural et/ou de l'écotourisme<sup>468</sup>. Elle se fait aussi, il faut le noter, à partir de la propre connaissance traditionnelle dont disposent certains habitants du milieu rural : c'est leur patrimoine culturel immatériel qui est mis au service d'une intégration entre ruraux et citadins.

Les éléments mentionnés ci-dessus peuvent être vérifiés dans la *Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire*, qui affirme le rôle d'une planification qui prend en compte les conditions de vie tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines :

---

<sup>466</sup> Cela évite, en outre, les *kilomètres alimentaires*, un fléau de l'économie globalisée. Pour plus d'informations, v. l'article « Le casse-tête des kilomètres alimentaires », paru dans l'hebdomadaire *Courrier international*, n° 751, du 24 mars 2005.

<sup>467</sup> En général, mais notamment celles qui sont adjacentes aux grands centres urbains.

<sup>468</sup> A ce propos, notons la citation de Lucyana OLIVEIRA PORTO SILVERIO, *Le concept du tourisme durable et sa réception au Brésil*, mémoire de DEA (non publié), dir. de Gérard MONEDIAIRE, Université de Limoges, CRIDEAU/CNRS/INRA, 2004, 100 p., qui affirme l'importance accordée aux activités touristiques en milieu rural par Agenda 21 : « Dans le cadre de la promotion du développement rural et agricole durable, au chapitre 14, on se soucie de la détérioration des écosystèmes fragiles par l'agriculture, qui ne cesse d'augmenter les aires cultivées, sous la pression souvent faite par le marché international. C'est en envisageant de combattre ce type de problème que le texte d'Agenda 21 propose de concentrer les aires cultivées et cela n'étant pas possible, faire en sorte que l'on puisse '...identifier et développer d'autres opportunités d'emploi – si bien dans des activités agricoles que dans les non-agricoles – par exemple dans les industries artisanales, l'utilisation de la flore et de la faune sylvestres, aquaculture et pisciculture, activités non agricoles comme ...le loisir, le tourisme etc. ' ». (p. 36).

Il faut tirer tout le parti possible des complémentarités et des liens entre villes et campagnes en accordant l'attention voulue à leurs besoins économiques, sociaux et environnementaux distincts. Parallèlement à la lutte contre la pauvreté urbaine, il est également impérieux d'éliminer la pauvreté rurale et d'améliorer les conditions de vie, tout en créant des emplois et des possibilités de formation dans les établissements ruraux et les agglomérations petites et moyennes des zones rurales;<sup>469</sup>

La mise en place de ces activités est complémentaire à la mise en valeur du patrimoine naturel, mais aussi humain, qui compose le milieu rural. Ceci est un élément nécessaire non seulement à la fixation de l'Homme à la terre mais aussi à l'éveil de l'attrait du monde rural, permettant la mise en place d'activités économiques durables, liées à la fois aux modes de vie traditionnel et moderne.

## ***B. Exploitation durable de l'environnement naturel, conservation et mise en valeur du patrimoine culturel***

Une fois de plus dans le cadre des relations entre le milieu rural et le milieu urbain, il n'est pas sans intérêt de mentionner, d'une part, l'importance du patrimoine environnemental et, d'autre part, celle de l'environnement humain rural.

En effet, nous devons noter que le milieu rural détient une partie plus que considérable du *patrimoine environnemental naturel* d'un territoire donné. Et cela est un cas qui se répète dans tous les pays du monde. Or, ce patrimoine naturel est exploité de façon à ce que la population, dans son ensemble, puisse trouver les moyens de vivre confortablement. Dans ce cadre les citadins dépendent de ce patrimoine, étant donné que les infrastructures urbaines trouvent leurs matières premières dans le monde rural – proche ou éloigné. Ainsi, c'est également le patrimoine naturel qui, conservé, permet l'existence d'une qualité de vie adéquate. Les fonctions du milieu naturel sont, de fait, diverses, et se relient toujours à la qualité de vie, que l'on parle du milieu urbain ou rural.

D'autre part, *l'environnement humain rural* comprend à la fois le patrimoine bâti et non bâti. C'est ainsi que les connaissances traditionnelles, les fêtes, les traditions, les modes de construction, entre autres, sont des éléments qui méritent d'être préservés car ils font partie de la culture d'un peuple. Ces traditions

---

<sup>469</sup> *Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire*, cit. p. 2.

disparaissent progressivement de nos jours. Pour le patrimoine bâti, il représente une concrétisation du mode de vie rural, les éléments architecturaux, la fonctionnalité des bâtiments, leur forme, enfin, tous ces éléments trouvent leur signification dans le mode de vie rural et son pragmatisme. Et ils font partie du patrimoine culturel d'une nation.

C'est ainsi que nous proposons de vérifier de plus près les conditions pour la conservation de l'un et de l'autre, dans le cadre de l'aménagement territorial des établissements humains durables.

## **1. Une gestion adaptée pour un environnement naturel multifonctionnel**

Le milieu naturel remplit plusieurs fonctions, qui se relie à la fois à ses propres caractéristiques mais aussi à son usage. Les premières sont ses fonctions écologiques : il constitue l'habitat d'espèces variées, regroupant différents écosystèmes et biotopes, formant le support de toute forme de vie<sup>470</sup>. En outre, dans le cadre des relations entretenues entre les différents milieux au sein de l'environnement naturel, notons sa fonction régulatrice, comme dans le cas des zones humides, qui contrôlent le régime de crues d'un fleuve. Quant aux deuxièmes – les fonctions liées à l'usage du milieu naturel – elles peuvent avoir des motivations économiques, contemplatives, éducatives, scientifiques, touristiques, traditionnelles<sup>471</sup> ou d'assimilation<sup>472</sup>.

Or, quand il s'agit des relations entre les milieux rural et urbain, nous allons noter que l'importance accordée au milieu naturel, ses ressources et usages, figure toujours au premier plan, avec des conséquences plus ou moins intéressantes pour

---

<sup>470</sup> Edis MILARE présente dans son ouvrage deux définitions pour *environnement*. La première, plus restreinte, considère uniquement le milieu naturel, tandis que la deuxième fait allusion à l'ensemble des composantes de l'environnement, dans une vision élargie du mot. Ainsi, l'environnement est *l'ensemble de toutes les conditions et influences externes qui affectent la vie et le développement d'un organisme* (notion stricte). En outre, il peut être également considéré comme *l'ensemble des lois, influences et interactions d'ordre physique, chimique et biologique, qui permet, abrite et régit la vie dans toutes ses formes* (cette notion, élargie, est la définition donnée par la loi brésilienne sur la politique nationale de l'environnement, loi n° 6938, du 31 août 1981, art. 3, I). Les quotes se trouvent à la page 676 de l'ouvrage de Edis MILARE, *Direito do Ambiente*, cit.

<sup>471</sup> Cette dernière motivation s'attache notamment aux relations entamées entre les populations traditionnelles et le milieu naturel.

<sup>472</sup> Nous voulons affirmer par cette fonction le fait que le milieu naturel soit le récepteur d'une grande partie des rejets du milieu urbain.

l'environnement dans son ensemble. En effet, considérant les fonctions écologiques de la nature, le milieu naturel agit en tant que régulateur des facteurs environnementaux, amortissant certaines conséquences des phénomènes et/ou catastrophes, naturelles et/ou artificielles, qui peuvent s'abattre sur les établissements humains urbains. Il joue également un rôle prépondérant dans la conservation des espèces animales et végétales.

C'est néanmoins dans le cadre des activités économiques que la relation entre ces deux milieux peut conduire à des graves problèmes environnementaux, qui ne peuvent être contournés que par un aménagement correct du territoire et par des politiques publiques qui impliquent la durabilité. Dans ce sens tant l'urbanisme que l'aménagement du territoire doivent prendre en compte les fonctions – économiques ou écologiques – du milieu naturel. La conservation de la biosphère figure, dans un établissement humain durable, comme un point fondamental des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. C'est ainsi que la mise en œuvre du principe d'intégration, de façon élargie – cf. *supra* – doit être renforcée par le renfort des activités économiques rurales, en cohérence avec les principes de durabilité [et de développement] adoptés par un ou par plusieurs établissements humains durables.

Le patrimoine environnemental d'un établissement humain rural ne se résume pas uniquement à l'environnement naturel : il prend également en compte les biens et acquis culturels. Ces éléments sont essentiels dans l'affirmation de l'identité rurale, paysanne, tout en jouant un rôle considérable dans la culture d'un peuple urbain qui oublie, petit à petit, ses racines. La mise en valeur de ce patrimoine est un pas indispensable pour l'affirmation de l'équilibre urbain-rural dans un établissement humain durable.

## **2. La richesse du patrimoine culturel rural et sa mise en valeur**

Le monde rural est riche en ressources naturelles qui servent à la fois à l'Homme rural et à l'*homo urbanus*, pour leurs besoins économiques et leurs usages. Notons également que le monde rural a sa propre culture. Et elle n'est pas

uniquement une vision *caipira*<sup>473</sup> des choses, mais elle se présente dans un savoir traditionnel aigu et adapté aux différentes situations de la vie rurale. Ce savoir, qui se relie étroitement à la présence de l'Homme en milieu rural et à ses formes de vie traditionnelles, conduit à la fois à l'existence d'un patrimoine matériel et immatériel. Le premier se manifeste dans l'architecture des bâtiments ruraux, dans la préservation de certaines races d'animaux d'élevage, dans l'artisanat lié à la vie rurale, dans la gastronomie typique à chaque région d'un pays. Le deuxième se présente dans les modes de vie, les connaissances et procédés traditionnels par rapport aux activités rurales mais aussi à celles qui se relient à l'utilisation du patrimoine naturel – notamment dans le cadre de la phytothérapie, sans oublier pour autant d'autres utilisations<sup>474</sup>.

Or, dans le cadre d'un établissement humain durable, il convient de noter que l'aménagement du territoire permet une intégration équilibrée et adaptée entre les milieux urbain et rural. Cela permet justement de faire en sorte que le patrimoine – naturel et culturel – du monde rural s'intègre à la gestion du monde urbain. Ainsi, notons d'une part, qu'il ne s'agit pas de dénaturer le patrimoine rural, mais de ne pas autoriser sa dégradation, que ce soit par des activités économiques et des usages issus du milieu urbain. D'autre part, à partir de la mise en valeur du patrimoine naturel, c'est un renfort de l'identité rurale que se produit, de façon à enorgueillir les habitants de ce milieu de leur culture, de leurs activités, enfin, de leur rôle important et déterminant pour l'ensemble des établissements humains alentours.

---

<sup>473</sup> Expression de la langue portugaise qui désigne l'habitant rural. Le terme équivaut à *labrego*, *aldeão* et *camponês* au Portugal ; *roceiro* dans les États de Rio de Janeiro, Mato Grosso, Goiás et Pará ; *matuto* dans les États de Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte et Alagoas ; *casaca e bahiano* dans l'État du Piauí ; *guasca* au Rio Grande do Sul ; curau au Sergipe ; et, enfin, *tabaréu* dans les États de Bahia, Maranhão et Pará. Il y a plusieurs origines attribuées au vocable *caipira*. Ce sont néanmoins deux qui méritent une attention particulière : *caapora* et *curupira*. Il s'agit de deux vocables originaires de la langue *tupi* : *caapora* se traduit par « l'Homme des bois ». *Curupira* désigne une entité fantastique, espèce de démon, qui erre dans les bois, ne pouvant représenter qu'une injure aux paysans. En tout cas, le mot dispose toujours d'un caractère offensif, puis qu'il oppose le mode de vie urbain et le rural. Ce dernier est « pris d'en haut » par le premier, l'Homme rural – le *caipira* – est souvent vu comme ignorant, cf. [www.terrabrasileira.net](http://www.terrabrasileira.net), accès le 28 juin 2006.

<sup>474</sup> Comme par exemple le savon que l'on peut faire à partir de la graisse de porc, des connaissances radiesthésiques pour la recherche de sources d'eau, les prévisions météorologiques et de récolte à partir du comportement de certains éléments naturels etc.

## **Deuxième paragraphe. Les aspects de l'urbain vers le rural**

En donnant suite à l'aperçu des interactions entre les établissements humains urbains et ruraux, vérifions les relations qui se produisent à *partir du milieu urbain vers le milieu rural*. De fait, les aires rurales qui se trouvent autour de métropoles se structurent *par* l'aire urbaine et *pour* l'aire urbaine<sup>475</sup>, intégrant une région périurbaine. Dans un nombre toujours croissant de cas, les relations de proximité entre la zone rurale et la zone urbaine font que cette première se constitue dans une *banlieue rurale* de la ville centre, permettant non seulement l'approvisionnement en denrées alimentaires mais également en ressources naturelles variées, outre les fonctions récréatives et de l'habitat pour la population urbaine<sup>476</sup>. Dans ce cadre l'élément le plus intéressant à relever est la tendance contemporaine – notamment dans les pays développés – d'une inversion dans le courant migratoire *classique*, un fait qui est bien énoncé par Cécile VIGNAL :

...un phénomène relativement inattendu s'est produit au cours des années 1990. Après un exode rural continu depuis les années 1960, les espaces ruraux connaissent une reprise de leur croissance démographique grâce essentiellement à l'arrivée de nouveaux résidents actifs. L'excédent des entrées sur les départs se généralise dans un nombre de plus en plus important de communes de l'espace à dominante rurale : il en concerne désormais plus de six sur dix. Pour la première fois, le solde migratoire du rural isolé est devenu positif (+ 0,29% par an)<sup>477</sup>.

En face d'une telle situation, il convient de vérifier, d'une part, la migration des activités économiques urbaines vers le milieu rural et, d'autre part, la migration des citadins, qui se révèle tantôt temporaire, tantôt pérenne.

### **A. Les activités économiques urbaines migrantes**

En ce qui concerne la migration d'activités économiques urbaines vers le milieu rural, nous allons noter essentiellement celles qui relèvent de l'infrastructure

---

<sup>475</sup> Cf. Marta Inez MEDEIROS MARQUES, « Algumas considerações sobre o entorno rural da cidade de São Paulo », article, in Ana Fani ALESSANDRI CARLOS e Ariovaldo UMBELINO DE OLIVEIRA (org.), *Geografia das Metrópoles*, São Paulo : Editora Contexto, 2006, 540 p. L'article se trouve aux pages 133-149 ; la citation se trouve à la page 139.

<sup>476</sup> *Idem*, p. 140.

<sup>477</sup> Cécile VIGNAL, « Villes sans bornes », article in *Revue d'études foncières* n° 114, mars/avril 2005, pp. 22-24. La citation se trouve à la page 23.



urbaine, d'une part, et celles qui ont trait à la condition de *nouveau marché* du milieu rural.

Les premières entament une relation intrinsèque et directe avec les biens et les conditions environnementales rurales, dans la mesure où elles sont les responsables directes de l'augmentation ou de la régression de l'empreinte écologique d'un établissement humain. A titre d'exemple nous pouvons noter les structures d'élimination et traitement de résidus de toute sorte et nature, les activités industrielles délocalisées, les réseaux qui relient la ville et/ou la métropole à d'autres établissements humains, ainsi que les propres activités agricoles. Pour les secondes, il s'agit notamment d'activités privées, individuelles, qui se relient spécialement aux attraits que le monde rural peut avoir sur le citadin. Et, certes, nous ne parlons pas uniquement des attraits environnementaux, mais aussi culturels et sociaux du milieu rural. Nous pouvons citer comme exemple majeur le tourisme rural ou bien l'écotourisme.

L'un côté comme l'autre représentent des sources de revenus mais sont aussi à l'origine de querelles entre les établissements humains urbains et ruraux, dans la mesure où ces derniers se voient, en quelque sorte, obligés à supporter le poids de la croissance des villes. Dans ce sens, comment trancher cette question, dans un cadre de durabilité et intégration des établissements humains ?

## **1. Activités relevant de l'infrastructure urbaine**

La gestion et le fonctionnement d'un établissement humain urbain ne sont pas sans conséquences pour le milieu rural ainsi que pour d'autres établissements humains alentours. Et ceci sous les plans économique, social, environnemental et culturel. Cette *sphère d'influence* de l'établissement urbain est bien démontrée par Lewis MUMFORD, quand il mentionne l'évolution de la population urbaine dans le monde :

Ce changement d'échelle des chiffres de population et des aires d'urbanisation entraînait des modifications de structure dans tous les grands centres et élargissait la sphère d'influence de la cité, introduisant dans des villages qui vivaient autrefois repliés sur eux-mêmes, dans des conditions assez semblables à celles de la période néolithique, les commodités, les habitudes et les façons de penser des centres urbains. (...) Mais surtout cette prolifération des cités modifiait

profondément les rapports numériques entre les populations urbaines et agricoles. Autrefois, les cités formaient de petits îlots dans l'immense surface des terrains agraires ; mais de nos jours, de plus en plus, les terres cultivées apparaissent comme des îlots de verdure, entourés d'une marée montante d'asphalte, de brique ; de ciment et de pierre, qui couvre les sites, ou les rend impropres à tout autre usage que celui de futur terrain à bâtir.<sup>478</sup>

La ville étend chaque fois plus loin sa surface et, par conséquent, son aire d'influence<sup>479</sup>. La périurbanisation est un élément de force dans la croissance urbaine, les établissements humains urbains s'étendent vers le monde rural<sup>480</sup>. Cet étalement se présente notamment pour l'habitat<sup>481</sup>, mais également pour abriter certaines structures qui ne trouvent par leur appartenance en ville. C'est ainsi que les zones commerciales et industrielles, que les structures de destination finale et traitement de déchets, que les réseaux et structures d'approvisionnement en eau, que les structures de transport, entre autres, s'éloignent des centres urbains, tout en s'installant dans les établissements humains ruraux. Ceci contribue, d'une part, au développement de ces derniers, étant donné que toute la fiscalité et les mesures de compensation de certaines gênes et/ou dégradations seront versées en bénéfice de ces établissements. Ce sont eux, néanmoins, qui souffriront le plus directement des conséquences néfastes de ces activités – qui se relie à l'infrastructure des établissements urbains mais qui sont, certes, des activités économiques à forte valeur ajoutée.

---

<sup>478</sup> Lewis MUMFORD, *La cité à travers l'histoire*, Paris : éd. du Seuil, 1964, 781 p. La citation se trouve aux pages 659-660.

<sup>479</sup> « Since the land area of the EEA member countries is fixed, the total land area... has remained the same over the period 1990–2000. However, the allocation of land between the different cover types has changed. The classification of the types of land cover... is a general one with a limited number of classes. The data show that the extent of built-up or 'artificial' areas has increased as a result of urban development, while the area of other types such as semi-natural vegetation has decreased. Between 1990 and 2000 we can see that the urban area of the EEA member countries showed a net increase of about 8.700 km<sup>2</sup> or 5.4 %, while the total area of semi-natural vegetation showed a net decline of about 4.800 km<sup>2</sup> or 1.8 % », cf. Agence européenne pour l'environnement, *Land Accounts for Europe 1990-2000. Towards integrated land and ecosystem accounting*, EEA Report n° 11/2006, Copenhagen/Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 2006, 107 p. La citation se trouve à la page 10 du rapport.

<sup>480</sup> « En définitive, la périurbanisation continue de représenter la contribution la plus forte à la croissance de la population. Environ les trois quarts de l'accroissement de population depuis 1999 se situent dans l'espace à dominante urbaine que constitue l'ensemble des aires urbaines et des communes multipolarisées. Mais c'est au sein de l'espace rural, dans les zones attractives les moins denses et de plus loin des zones d'influence des villes, que l'accélération de la croissance démographique est la plus sensible ». (Cf. Bernard MOREL et Patrick REDOR, « La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes », in *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005, Insee première* n° 1058, janvier 2006).

<sup>481</sup> Comme nous verrons dans la sous-section « b » suivante.

De ces faits nous notons un conflit incessant et croissant entre le *not in my backyardisme* et le discours du besoin d'un développement économique des zones rurales, d'une diversification de leurs activités.

En tout état de cause, un établissement humain durable ne tend pas à *externaliser* son empreinte écologique<sup>482</sup> ; son but est, au contraire, de la réduire au point que chaque établissement humain puisse être capable de la gérer. En outre, dans les cas d'une gestion au niveau des agglomérations, elle se fait de façon concertée, considérant surtout une qualité de vie homogène pour tous les habitants. A cet égard les règles de responsabilisation, comme la conscientisation, par rapport aux activités engendrant l'empreinte écologique de l'établissement humain, sont des éléments essentiels pour atteindre cet objectif. Ainsi nous ne pouvons pas parler d'une externalisation des coûts internes.

D'autres activités, au niveau individuel, migrent de la ville vers la campagne. Elles s'appuient notamment sur les nouvelles vocations du milieu rural, en direction des citadins, comme nous le verrons par la suite.

## **2. Activités particulières**

Encore dans le cadre des interrelations entre les milieux urbain et rural, notons que plusieurs activités économiques particulières tendent à apparaître et/ou à se déplacer en milieu rural, à partir du milieu urbain. Elles se présentent notamment dans la reprise de certains métiers ou bien dans la création de nouveaux, tout en se reliant à l'aspect non agricole de la campagne. À cet égard, si plus de 90% des actifs travaillant dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, habitent le monde rural, *ils ne représentent plus qu'un huitième des actifs « ruraux » lato sensu, alors que la part du secteur secondaire est de l'ordre du tiers et surtout que le secteur tertiaire regroupe désormais nettement la majorité absolue des actifs résidant dans ce monde rural élargi :*

En 1990, les exploitants agricoles représentent un dixième de l'ensemble des actifs ayant un emploi et habitant le monde rural *lato sensu*. Pour 100 agriculteurs exploitants, on compte ainsi environ 300 ouvriers ; plus de 200 employés ; près de 90 artisans, commerçants ou chefs d'entreprise ; et surtout, ce qui reste sans doute le plus surprenant, plus de 160 professions

---

<sup>482</sup> Autrement dit, faire que l'ensemble de la société la supporte – physiquement et économiquement.

intermédiaires, et pas moins de 70 cadres et professions intellectuelles supérieures. L'ensemble des cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires sont aujourd'hui presque deux fois et demi plus nombreux parmi les « ruraux » que les exploitants agricoles. Si on leur adjoint les artisans, commerçants et chefs d'entreprises, le rapport est de plus de trois à un.<sup>483</sup>

De fait, les établissements humains ruraux qui ne se trouvent pas dans l'aire d'influence d'une ville ou d'une agglomération plus ou moins importante suivent une tendance de sous-développement économique. Autrement dit, l'économie et, par conséquent, le développement local, tendent à réduire leur activité. Et, notamment dans les cas d'établissements humains qui se trouvent dans les zones les plus isolées du territoire, ils ne sont pas attractifs du point de vue économique, mais leur faible distance par rapport aux centres d'activités permet l'installation de l'habitat périurbain. Ces établissements humains représentent, outre les possibilités économiques liées à l'agriculture ou à l'exploitation des biens environnementaux, un patrimoine touristique important, étant donné qu'ils représentent une vraie différenciation par rapport au milieu urbain : ils constituent le milieu rural traditionnel. Or, c'est justement dans ce sens qu'il convient de noter la hausse du tourisme dit *vert*, du tourisme rural ou encore de l'écotourisme. Ces activités sont de plus en plus recherchées par les citadins, entraînant une spécialisation des métiers touristiques ainsi qu'une migration considérable d'emplois et d'activités jusqu'alors urbaines.

Les clients français de la campagne sont des urbains, notamment issus de la région parisienne. Les franciliens privilégient la campagne ; ils représentaient 36% des nuitées en espace rural en 2001 alors qu'ils ne sont que 19% de la population. En moyenne, chaque francilien a passé 8 nuits par an à la campagne en 2001 (10 nuitées par habitant pour les parisiens !) contre 2 à 4 nuits par an pour les habitants des autres régions.<sup>484</sup>

L'établissement d'hôtels, de gîtes et de chambres d'hôtes en milieu rural démontrent l'évolution du phénomène : le tourisme rural est en plein essor, notamment en ce qui concerne le public vivant dans des grandes villes. Cela conduit au redressement économique des territoires concernés, contribuant ainsi à l'affirmation des établissements humains durables, entre autres, en raison de l'interaction entre ces établissements et leur territoire.

---

<sup>483</sup> Jean-Marc BENOIT et Philippe BENOIT, *La France qui bouge*, Paris, éd. Romillat, 1995, 333 p. Les extraits se trouvent aux pages 240-242.

<sup>484</sup> Cf. les chiffres avancés par la Conférence Permanente du Tourisme Rural (CPTR), site Internet [http://www.cp-tourisme-rural.fr/cptr/F\\_missions.htm](http://www.cp-tourisme-rural.fr/cptr/F_missions.htm), accès le 3 juillet 2006.

C'est néanmoins l'habitat qui représente le flux social et économique le plus important dans le cadre des relations entre les milieux urbain et rural, comme nous verrons par la suite.

## **B. Le flux socio-économique majeur : l'habitat**

Au sein des relations contemporaines établies entre les milieux urbain et rural<sup>485</sup> l'habitat est certainement le responsable de la grande partie des flux économiques et de personnes. En effet, l'établissement de l'habitat en milieu rural est une conséquence directe de la périurbanisation – le *vase d'expansion naturelle de la demande de logements*<sup>486</sup> – celle-ci trouvant ses origines dans certains écueils de la métropolisation<sup>487</sup>. C'est la pression sur la terre, son renchérissement – à partir de l'apposition du label *constructible* – ainsi que la connivence<sup>488</sup> des autorités locales, les responsables de l'expansion urbaine non maîtrisée. Ces éléments ne sont pas sans conséquences pour les *banlieues rurales* : ils déterminent le rythme de la compétition pour les terres disponibles, ainsi que leur exigüité<sup>489</sup>. Dans le cas de la France, comme le souligne bien Cécile VIGNAL, la périurbanisation constitue *l'un des phénomènes majeurs des quarante dernières années* :

La périurbanisation a suscité l'avènement d'une nouvelle forme de ville « à la fois dense et diffuse, périurbaine et agglomérée, tout à la fois structurée par les nouvelles polarités périphériques et les voies de communication, mais aussi par les anciennes centralités » (Paul BOINO, cité par l'auteur, « Les paradoxes de l'essor périurbain », La lettre d'infos du Caue 69, n° 23, 2003). Cet étalement témoigne de transformations économiques, techniques et sociodémographiques qui rendent aujourd'hui caduque l'opposition ville-campagne. En effet, l'étalement urbain se poursuit mais s'accompagne également d'un attrait renouvelé des centres urbains et des espaces ruraux. Entre 1990 et 1999, les espaces urbains, périurbains et ruraux présentent des croissances démographiques similaires, ce qui est une première depuis cinquante

---

<sup>485</sup> Et en direction de ce dernier.

<sup>486</sup> Cf. Marc WIEL, « Et si la crise du logement était structurelle ? », article in *Revue d'études foncières* n° 114, mars/avril 2005, pp. 12-15. La citation se trouve à la page 12.

<sup>487</sup> « Le processus de métropolisation provoque la concentration d'emploi dans ces régions métropolitaines. Les emplois croissent donc proportionnellement beaucoup plus vite dans les lieux où l'accès au logement est moins ouvert et plus coûteux. La périurbanisation y sera plus pressante mais la rétention foncière, qui est la manifestation d'une résistance à l'invasion des périurbains, également », cf. Marc WIEL, « Et si la crise du logement était structurelle ? », cit. p. 14.

<sup>488</sup> Ou bien le manque d'option ou de vision à long terme.

<sup>489</sup> Cf. Marta Inez MEDEIROS MARQUES, « Algumas considerações sobre o entorno rural da cidade de São Paulo », cit., p. 142.

ans. Ainsi, en 1999, 60,2% de la population française résident dans les pôles urbains, 16,5% dans les communes périurbaines et 23,3% dans l'espace à dominante rurale »<sup>490</sup>

Voyons par la suite les éléments urbains qui déterminent la course vers l'habitat périurbain, d'une part. D'autre part, nous avons trait aux normes d'aménagement utilisées dans le cadre d'un établissement humain durable dans le combat à cet étalement urbain effréné.

## **1. Les structures et les formes des zones urbaines déterminent la situation de l'habitat**

Pour ce qui concerne l'éclatement de l'habitat urbain et le conséquent étalement de la ville et des métropoles, l'un comme l'autre trouvent leurs origines dans le propre milieu urbain. En effet, c'est à partir du développement soutenu d'une ville ou d'une agglomération spécifiques que la quête de travail et puis de logements font que les lois de l'offre et de la demande s'appliquent et, par conséquent, que le prix de l'immobilier – et des charges qui s'y rattachent – augmentent<sup>491</sup>. Ces faits poussent la demande de logements vers l'*extra muros*, faisant que la périurbanisation gagne du terrain, que la ville centre ne cesse de devoir implanter des infrastructures et des équipements urbains, liés tantôt à l'habitat tantôt au travail ou bien aux loisirs. En tout état de cause, la population doit être confortée par les structures urbaines.

A propos de la croissance de la population dans les régions métropolitaines, il convient de citer la mention assez ludique de Christophe TERRIER au modèle du *tas de sable*. Il démontre ainsi les conséquences de cet accroissement par rapport à la spécialisation de certaines activités économiques, typiquement métropolitaines :

On l'a clairement montré, la spécialisation dans un type d'activités : - agriculture, industrie ou services – est, de façon très marquée, directement liée à la taille de la commune. Il ne faudrait

---

<sup>490</sup> Cécile VIGNAL, « Villes sans bornes », cit. p. 22.

<sup>491</sup> En tout cas, il convient de mentionner l'avertissement lancé par Bernard COLOOS et Karim CHAABOUNI, dans le résumé de leur article, qui s'intitule « Les prix fonciers et les marchés immobiliers », in Denise PUMAN et Francis GODARD (org.), *Données urbaines*, Paris : éd. Economica-Anthropos, 1996, 377 p. L'article se trouve aux pages 199 et suivantes. En effet : « Il est communément admis dans le public, chez les professionnels et dans la presse que la rareté du foncier est une maladie chronique dont la principale manifestation est la cherté des terrains et donc des immeubles qu'ils supportent. La 'maladie' et ses conséquences se font d'autant plus ressentir que la demande est forte. La réalité se révèle à l'examen beaucoup plus nuancée : imputer au seul foncier la cherté des immeubles n'est pas exempt d'une part de démagogie et évite de s'interroger sur les causes multiples du phénomène. Il est vrai que la crise actuelle a remis bien des pendules à l'heure ».

cependant pas en conclure hâtivement que ce phénomène n'affecte que la commune elle-même. Depuis que les remparts ont été abattus, il n'existe plus en France de grandes villes réduites à une seule commune et isolées au milieu d'un vaste espace rural. *Les agglomérations urbaines actuelles se sont formées sur le modèle du tas de sable : plus on en rajoute et plus ça s'étale sur le sol, tandis que le centre s'élève peu.* Autrement dit, tout nouvel apport de population ou d'emploi, qui est en soi une accumulation sur le tas de sable qu'est la ville dans sa globalité, se traduit par un étalement sur le territoire qui pourrait être mesuré comme une dispersion.

Ce modèle du tas de sable, plus illustratif que théorique, permet de comprendre pourquoi en général le poids relatif de la ville-centre diminue lorsque l'agglomération grandit. Il illustre également la spécialisation qui s'accroît entre le centre et la périphérie : lorsqu'on rajoute une pelletée de sable au sommet du tas, ce sont les cailloux et les plus gros grains qui roulent le plus loin à la périphérie. Il n'est pas infondé d'établir une analogie avec le comportement des ménages ou des entreprises.<sup>492</sup>

Or, c'est ainsi que les établissements humains urbains – notamment ceux qui se trouvent dans des aires métropolitaines – vivent une migration constante et croissante de leurs habitants vers les établissements voisins ou bien plus lointains. Un fait qui engendre, nous l'avons mentionné, un étalement conséquent des services et équipements publics. La périurbanisation – ou *rurbanisation* – mérite des réponses adaptées dans le cadre d'un établissement humain durable. Et elles se trouvent notamment au niveau de la planification, comme nous verrons par la suite.

## **2. Le combat de la rurbanisation**

Contrôler l'étalement d'un établissement humain ainsi que son chevauchement avec d'autres établissements – et la déviation de leurs fonctions initiales<sup>493</sup> – sont des questions soulevées par la planification. Elle doit être intégrée et concertée. C'est pourquoi la planification, comme la gestion, d'un établissement humain durable prend en compte les différentes variables [environnementale, sociale, économique] ainsi que les différents espaces concernés [urbains, ruraux] et leurs fonctions au moment d'être mise en œuvre.

On envisage d'éviter à tout prix la spéculation immobilière, étant donné que ce type d'action à court terme peut défigurer complètement un établissement humain,

---

<sup>492</sup> Christophe TERRIER, « L'emploi se concentre en ville », article, in Denise PUMAN et Francis GODARD (org.), *Données urbaines*, Paris : éd. Economica-Anthropos, 1996, 377 p. L'article se trouve aux pages 237 et suivantes. La citation se trouve aux pages 240-243.

<sup>493</sup> Comme l'agriculture, par exemple.

outre les graves conséquences à l'environnement alentour. La planification urbaine, encadrée par un aménagement cohérent du territoire, doit guider le développement – physique, social, économique, culturel, environnemental – d'un établissement humain urbain donné et des autres qui gravitent autour. Tout en utilisant durablement l'élément environnemental qui les accueille, à savoir, le sol. Dans ce sens, il est intéressant de repeupler les centres urbains, à partir d'actions de réhabilitation, lancées notamment dans le but de relancer leur fonction commerciale, à partir de la concentration des entreprises et des emplois dans les agglomérations, de la densité et de la nature de l'offre de services, d'équipements de santé, de loisirs culturels et de transports publics. Ce sont ces actions qui permettent de renouveler l'attractivité des centres ville<sup>494</sup>.

---

<sup>494</sup> Cf. Cécile VIGNAL, « Villes sans bornes », cit. p. 24.



## **Conclusion de la 1<sup>ère</sup> partie : la nécessité d'une définition juridique pour le concept d'établissement humain durable**

Tout au long de cette première partie nous avons pu vérifier l'origine ainsi que les éléments – juridiques et transversaux – qui intègrent le concept autour duquel gravite ce travail de recherche, à savoir, celui d'*établissement humain durable*. Ce sont ces mêmes éléments qui nous permettent à présent de dégager une définition, d'abord générale, puis juridique, du concept. A cet égard il nous convient d'abord de définir séparément les deux vocables qui le composent : *établissement humain* et *durable*, après quoi nous pouvons parler de leur conjugaison et démontrer l'intérêt d'utiliser un tel concept, au lieu de la notion de *ville durable*.

Sur le plan de l'interprétation littérale, les dictionnaires présentent des définitions similaires pour chacun des termes.

De ce fait un *établissement* – suivi ou pas de l'adjectif *humain* – signifie pour l'Homme s'établir quelque part. Le vocable est ainsi pour une de ses acceptions synonyme d'*habiter*<sup>495</sup>. L'adjectif *humain* vient en tant que complément pour affirmer que ces établissements composés d'humains naissent à partir de l'initiative de ces derniers : un établissement humain est *toute installation qui marque la stabilisation provisoire ou définitive des hommes et s'inscrit dans le paysage par des tentes, des caravanes, des cabanes, des huttes, des maisons et par leurs dépendances*<sup>496</sup>.

Quant à l'adjectif *durable*, il se rapproche, étymologiquement, à la durée de l'établissement humain dans le temps<sup>497</sup>, une liaison qui n'empêche pas que l'une des acceptions de l'anglais *sustainable* s'insère dans le cadre contemporain de protection de l'environnement : *Sustainable is also used to refer to a way of using natural*

---

<sup>495</sup> Cf. Alan REY (dir.), *Le Robert Micro*, Paris : Dictionnaires Le Robert, 1998, p. 500 ; Isabelle JEUGE-MAYNART (dir.), *Le Petit Larousse Illustré 2007*, Paris : Larousse, 2007, p. 433 ; Gérard CORNU, *Vocabulaire Juridique*, cit. p. 366. Le terme anglais *settlement* est défini de façon similaire, cf. Paul PROCTER (dir.), *Cambridge International Dictionary of English*, Cambridge : Cambridge University Press, 1995, p. 1301.

<sup>496</sup> Cf. Françoise CHOAY et Pierre MERLIN (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2000, 902 p. La citation se trouve à la p. 341.

<sup>497</sup> Cf. Alan REY (dir.), *Le Robert Micro*, cit. p. 419 ; Isabelle JEUGE-MAYNART (dir.), *Le Petit Larousse Illustré 2007*, cit. p. 384.

*products so that no damage is caused to the environment*<sup>498</sup>. Dans le sens que nous l'utilisons, le mot *durable* se rattache à la notion de développement durable. Cela ne conduit pas néanmoins à l'oubli de l'acceptation de continuité, de durabilité dans le temps, qui doit être présente dans un établissement humain durable, puisque la durabilité vise, outre la protection générale de l'environnement, garantir des conditions environnementales adéquates pour les générations futures.

En tout état de cause, le vocable *établissement humain* qui naît de la géographie humaine, est adopté par la sociologie pour finalement être intégré à la nomenclature onusienne. L'approche géographique fait allusion à des groupements humains plus ou moins importants dans leur taille, tout en mentionnant que cette notion s'étend à l'ensemble des groupements humains sur Terre<sup>499</sup>. Pour la conception sociologique, les approches ont été variées, se concentrant tantôt sur le milieu urbain, tantôt sur le milieu rural. C'était notamment le choc entre ces deux mondes qui intéressait les sociologues, le milieu urbain étant souvent considéré avec plus de soin, plus d'intérêt, par les sociologues *urbains*<sup>500</sup>. Enfin, l'adoption de cette nomenclature par les Nations unies a en quelque sorte validé la vision de la géographie humaine, par le fait qu'au sein du système Habitat nous ne parlons plus de *villes*, mais d'*établissements humains*. Notons, néanmoins, de façon paradoxale, que la notion onusienne d'établissement humain approche le vocable des villes, tout en laissant le monde rural sur un plan secondaire. La séparation est d'ailleurs claire, vu le contenu des conférences et déclarations onusiennes, particulièrement au sein du système Habitat<sup>501</sup>.

En ce qui concerne l'adjectif *durable*, il est étroitement lié à la notion de *développement durable*, un modèle de développement qui répond aux besoins du présent sans pour autant compromettre les besoins des générations futures<sup>502</sup>. Une

---

<sup>498</sup> « Durable est aussi utilisé pour se référer à une certaine manière d'utiliser les produits naturels sans pour cela nuire l'environnement », cf. Paul PROCTER (dir.), *Cambridge International Dictionary of English*, cit. p. 1472.

<sup>499</sup> Voir, *supra*, p. 18.

<sup>500</sup> Voir, *supra*, p. 48 et s.

<sup>501</sup> Voir, *supra*, p. 66 et s. Il est certain que le système onusien n'oublie pas les établissements humains ruraux ou bien d'autres établissements humains qui ne rentrent pas dans la condition de *ville*. Le fait soulevé envisage d'attirer l'attention au fait que les documents envers les établissements humains priorisent le milieu urbain, le monde rural est relégué à une deuxième position. Cela se justifie certainement par le fait que plus de la moitié des êtres humains vivent en milieu urbain, où les problèmes quotidiens – de toute sorte – sont ressentis avec plus d'intensité.

<sup>502</sup> Cf. rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, doc. n° A/42/427, du 4 août 1987, de l'Assemblée générale des Nations unies, p. 24, § 27.

notion qui se fonde sur trois piliers : l'environnemental, l'économique et le social, et qui est proclamée de façon indissociable de la notion d'établissement humain, à la fois par des documents onusiens comme Agenda 21 ou agenda *habitat* et par d'autres textes, comme c'est le cas des engagements d'Aalborg.

De ces faits, le concept d'*établissement humain durable*, tel que nous l'adoptons dans ce travail de recherche, dispose d'au moins deux dimensions, à savoir, une dimension *spatiale* et une dimension *temporelle*.

La première se relie au fait que la notion d'établissement humain comprend l'ensemble des groupements humains<sup>503</sup> sur Terre, indifféremment de leur taille – spatiale et démographique –, de leur pérennité ou condition. Ainsi un ermite isolé dans une montagne constitue un établissement humain, tout comme l'ensemble urbain de Tokyo ou un groupement de *gens du voyage*. En tout cas, l'élaboration et la mise en œuvre de règles pour un établissement humain durable s'avèrent possibles, notamment par le fait que l'action locale se constitue d'un ensemble d'actions individuelles. Ces dernières peuvent en plus avoir un reflet régional, voire mondial. C'est le principe de l'action locale dite « à pensée globale », prêchée par Agenda 21. De ce fait, ce ne sont pas uniquement les relations sociologiques – autrement dit, les relations entre les habitants d'un établissement humain – que nous prenons en compte. Le concept fait appel à son aspect spatial, aux relations que l'être humain engage avec son espace, puisque ce sont ces relations qui vont le modifier, ayant des impacts plus ou moins importants sur l'environnement, au sens large. Et à cet égard, tous et chacun des individus qui intègrent un établissement humain sont concernés par l'affirmation de sa durabilité. L'espace est à la base de tout établissement humain car il contient un élément qui l'est incontournable, le sol.

En ce qui concerne la dimension *temporelle* d'un établissement humain durable, elle ne fait qu'un avec l'adjectif qui le caractérise – *durable*. Il évoque la durabilité dans le temps mais aussi la durabilité environnementale, les deux étant intimement liées. En effet, tout a un début et une fin, constituant une *vie*<sup>504</sup> qui durera plus ou moins longtemps. Les établissements humains n'échappent pas à cette règle,

---

<sup>503</sup> L'utilisation du mot *groupement* n'est pas adaptée à l'idée que l'on veut transmettre, qui se relie plutôt à *établissement* humain. En effet, comme nous verrons par la suite, notre vision du concept proposé admet le fait qu'un seul être humain, vivant isolé, constitue un établissement humain.

<sup>504</sup> L'allusion à *vie* se fait ici dans un sens figuré, vu que nous faisons allusion aux objets vifs mais aussi aux inanimés.

car ils dépendent de leurs habitants pour exister et ces derniers – outre les aléas que l'on puisse trouver au cours d'une vie humaine ou de la vie de générations humaines – ne sont pas éternels. C'est ainsi que la durabilité temporelle d'un établissement humain durable ne peut pas s'aligner sur le fait de son existence éternelle. Cela s'avère impossible et ce ne sont pas des documents internationaux, des politiques publiques ou bien des règles juridiques qui pourront déterminer un tel sort. La pérennité – tout comme la durabilité environnementale – doit, néanmoins, être un but perpétuel à suivre, par *tous* et, dans le cas d'un établissement humain durable, ce n'est pas dans des conditions aléatoires. Au contraire, il s'agit d'avoir une continuité de l'établissement humain dans des conditions optima sous le point de vue environnemental – en suivant la route ouverte par la notion de développement durable. Un établissement humain durable doit ainsi prendre en compte les piliers du développement durable dans sa gestion, conformément aux éléments proposés par Agenda 21, dans un cadre cohérent et évolutif, sous le point de vue des politiques publiques ainsi que des normes juridiques qui le régissent. Cela ne veut pas dire un suivi intégral dès la parution de ces éléments, mais la mise en place d'un effort réel et continu pour le faire. Ce sont les conditions matérielles – financières, temporelles, humaines, etc. – qui détermineront l'intensité et le degré de ce suivi. C'est néanmoins l'engagement dans la gestion de l'établissement humain qui déterminera sa durabilité.

Juridiquement, un *établissement humain* est un groupement de personnes, constitué d'un ou plusieurs individus, peu importe leurs origines, dont l'objectif est de créer et/ou de perpétuer des liens sociaux. Un établissement humain peut être pérenne ou temporaire, il peut comporter des constructions ayant différents objectifs ou tout simplement des structures temporaires. L'exercice d'activités économiques n'est pas un élément essentiel pour un établissement humain, qui ne compte en effet que deux éléments indispensables : l'Homme et le sol sur lequel il s'installe. L'adoption de cette notion permet d'avoir, dès lors, un point de vue élargi sur la notion de *ville*, qui n'est considérée comme telle qu'à partir d'un seuil de population donné et qui comporte au moins trois éléments essentiels, à savoir, *l'agglomération*

*de constructions, certains traits sociaux de la population et les activités de relation*<sup>505</sup>.

Alors, juridiquement nous pouvons considérer un établissement humain comme étant *durable* à partir du moment où l'on inscrit le développement durable dans sa gestion, dans la réalisation de ses activités, en tant qu'objectif à atteindre. Et cela non sous le signe d'un souhait, mais de façon ferme. Un établissement humain durable est un établissement humain qui, pour s'affirmer comme tel, constitue un cadre juridique propre pour cela. De fait il ne s'agit pas uniquement de mettre en œuvre une démarche d'agenda 21 local ou de signer un document international : il s'agit de remplir une sorte de contrat de durabilité vis-à-vis des autres sphères gouvernementales et, surtout, vis-à-vis de la propre population de l'établissement humain. Donc, il faut bien définir les rôles et les actions à mener, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance de l'établissement humain, prônant sa gestion intégrale et intégrée. Un établissement humain durable vise la garantie de la qualité de vie, par le biais de l'affirmation des droits fondamentaux pour tous – y compris le droit d'habiter un tel établissement humain.

---

<sup>505</sup> Cf. Françoise CHOAY et Pierre MERLIN (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2000, 902 p. Le vocable *ville* est défini à la p. 881.



---

## 2<sup>ème</sup> partie. L'inadaptation du droit et des politiques publiques par rapport au concept d'établissement humain durable

---

Nous consacrons le présent titre à démontrer à quel point le concept d'établissement humain durable trouve des obstacles pour sa mise en œuvre. Obstacles émanant à la fois des politiques publiques et des normes juridiques prévoyant de façon directe ou indirecte cette mise en œuvre.





## ***Titre 1. L'établissement humain durable est un objectif par ricochet de politiques publiques sectorielles, tant au plan intrinsèque que temporel***

En ce qui concerne les politiques publiques liées au développement local durable, nous pouvons noter qu'elles apparaissent souvent disséminées et fragmentées, dans le cadre général des politiques publiques. Ceci se vérifie notamment par le non respect du principe d'intégration, un élément de base pour la mise en œuvre de toute politique qui concerne le développement durable ; qui plus est, pour les politiques publiques qui visent à la conception et/ou à la gestion d'établissements humains durables<sup>506</sup>. Cette fragmentation conduit à une autre, qui se vérifie lors de l'application de ces politiques : il s'agit de la fragmentation temporelle, autrement dit du décalage entre le plan et/ou le programme qui les annoncent et leur application. Les facteurs qui peuvent entraîner l'élargissement de ce délai sont ainsi multiples, représentant des obstacles puissants à la construction d'un établissement humain durable.

C'est ainsi que nous proposons de vérifier l'extension de la fragmentation des politiques publiques touchant aux établissements humains durables ; et cela, en deux temps. D'abord, les aspects inhérents aux propres politiques publiques et, par la suite, tout ce qui concourt à leur mise en œuvre qui se heurte à des moyens inadaptés.

---

<sup>506</sup> V. à ce sujet le chapitre 8 d'Agenda 21 (1992), intitulé « Intégration du Processus de Prise de décisions sur l'environnement et le développement ».



## **Chapitre 1. Une fracture intrinsèque, qui conduit à l'inadaptation des politiques publiques par rapport aux objectifs et éléments d'un établissement humain durable**

De nos jours, la grande majorité des politiques publiques qui envisagent la mise en place d'un établissement humain durable ne sont pas adaptées à leur but. En effet, la fragmentation à la fois spatiale et temporelle empêche la conception et le développement de politiques publiques intégrées et conformes aux objectifs d'un établissement humain durable.

La présente section se consacre ainsi à démontrer la fragmentation intrinsèque des politiques publiques de développement durable, à partir d'un cadre général mais aussi à partir d'un cadre plus spécifique aux établissements humains durables et au développement local durable.

### **Section 1. La fragmentation du développement durable dans le cadre des politiques publiques**

Dans le cadre général des politiques publiques<sup>507</sup>, les déterminations et/ou les orientations visant au respect des piliers du développement durable se présentent à maintes reprises de façon disséminée, non coordonnée, au sein de chacun des domaines d'action des différentes sphères gouvernementales.

Cela est dû aux actions visant à l'intégration des préoccupations du développement durable pour l'ensemble des actes de l'Administration qui sont récentes, en France<sup>508</sup> comme au Brésil<sup>509</sup>. Il faut souligner, aussi, que les intérêts

---

<sup>507</sup> Et pas seulement les politiques publiques concernant les établissements humains.

<sup>508</sup> L'intégration du développement durable à l'aménagement du territoire ne s'est faite qu'à partir de 1999, avec la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, n° 99-533 du 25 juin 1999, *JORF* n° 148, du 29 juin 1999), suivie, entre autres, par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, *JORF* du 14 décembre 2000). Au sein du pouvoir exécutif, notons que la création du Comité interministériel du développement durable (CIDD) date du 21 février 2003 (décret n° 2003-145). Il est chargé d'adopter la stratégie nationale du développement durable, de suivre sa mise en œuvre et d'en assurer l'évaluation. Pour plus d'informations, v. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 197 et s. D'autres informations et notamment les rapports préparés dans le cadre de la Stratégie nationale pour le développement durable (SNDD), peuvent être trouvés sur le site du Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) : [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr), rubrique *développement durable*.

prioritaires dans certains domaines arrivent à casser les maillons de cette chaîne d'intégration qui tente de se former, tant bien que mal, au sein des différents niveaux de l'Administration.

C'est pourquoi la promotion du développement durable est parfois fragmentée au point de devoir se rendre à l'évidence des faits, tant au niveau supra local qu'au niveau local.

### ***Paragraphe premier. Au niveau supra local : une fragmentation parfois délibérée***

Le développement durable constitue un principe qui guide l'élaboration des normes juridiques et qui doit être pris en compte par les actes de gouvernance. Il concerne, d'une part, les collectivités publiques, mais aussi les entreprises<sup>510</sup>, car il est reconnu par le droit positif<sup>511</sup> et par des décisions judiciaires<sup>512</sup>. En outre, la mise en œuvre du développement durable est un élément majeur du cadre juridique international – qu'il concerne l'environnement ou les établissements humains. D'autre part, il convient de noter que les domaines et actions concernées par les règles juridiques qui s'attachent à ce principe sont nombreux – intégration de l'environnement aux processus de développement économique et social ; équité

---

Notons également la récente Charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, *JORF* n° 51, du 2 mars 2005, p. 3697).

<sup>509</sup> Malgré le fait que la loi sur la politique nationale de l'environnement (loi n° 6.938, du 31 août 1981) prévoit que *le développement économique et social doit être compatible avec la préservation de la qualité environnementale et de l'équilibre écologique* (art. 4, I) et que *les activités d'entreprises publiques ou privées seront exercées en accord avec les orientations de la politique nationale de l'environnement* (art. 4, paragraphe unique), ce n'est qu'à partir de 1988 que la Constitution fédérale détermine qu'il appartient à tous, y compris le pouvoir public, le devoir de défendre et de préserver l'environnement dans son ensemble (art. 225).

<sup>510</sup> Cf. Christian HUGLO, « Définitions et notion de développement durable », in *Juris-Classeur environnement*, fasc. n° 2200, janvier 2007, p. 6.

<sup>511</sup> Pour le professeur Michel PRIEUR, le développement durable représente, en droit français, un principe (cf. l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 2 février 1995), énoncé en tant qu'objectif à suivre par les politiques actuelles de développement, dans la mesure où il n'est ni impératif ni sanctionnable, *Droit de l'environnement*, cit. pp. 68-69. En outre, v. Chantal CANS, « Le développement durable en droit national : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 10 février 2003.

<sup>512</sup> Cf. Philippe BILLET, « La Charte va-t-elle renouveler les principes du droit de l'environnement ou ceux-ci ont-ils disparu à l'exception d'un seul, le principe de précaution ? », in *RJE* n° spécial 2005, *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, SFDE/CNRS, décembre 2005, p. 235. V. également p. 358 et s. *infra*.

intra- et intergénérationnelle ; principe de précaution ; principe pollueur-payeur ; principe de participation ; principe de bonne gouvernance ; parmi d'autres<sup>513</sup>.

Ce principe, considéré en tant qu'objectif, peut néanmoins se montrer difficile à atteindre, à la fois par cette complexité et par le flou juridique qui entoure son application<sup>514</sup>, mais aussi par les contraintes imposées par le respect effectif de ses piliers. Ainsi, il n'est pas étonnant s'il demeure au stade du plan ou programme, établi en tant que ligne directrice floue et non contraignante. Or, cet aspect *programmatique* du développement durable, issu de la fragmentation de cet objectif, fragmentation parfois souhaitée, a des conséquences négatives sur l'ensemble des politiques publiques, dans un premier temps, et sur l'environnement *lato sensu*, dans un second temps.

### **A. Une fragmentation délibérée : le développement durable entrave certains objectifs des politiques publiques**

Le respect des obligations imposées par le développement durable exige que l'on se plie à toute une série de contraintes, c'est un processus complexe et compréhensif, comme nous pouvons noter dans le contenu de son *cahier de charges*, l'Agenda 21, et comme le souligne bien le professeur Michel PRIEUR :

[Le développement durable] exprime l'idée que les ressources vivantes ne doivent pas être ponctionnées à un point tel qu'elles ne puissent, à moyen ou à long terme, se renouveler. Il faut garantir la pérennité de ces ressources. Par extension toute la politique de développement actuel

---

<sup>513</sup> Cf. Ahmed DJOHLAF, « The Concept of Sustainable Development », in *Environmental Policy and Law* n° 36/5 (2006), pp. 211-218. Dans ce même sens, le professeur Michel PRIEUR affirme que « Les conditions pour la réalisation de ce principe sont variées. Selon la déclaration de Rio de 1992 il faut : éliminer la pauvreté (principe 5), tirer pour l'avenir les conséquences du fait que les Etats reconnaissent qu'ils ont des responsabilités communes mais différenciées dans la dégradation de l'environnement (principe 7), réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables (principe 8) et surtout intégrer l'environnement dans toutes les autres politiques de développement (principe 4) », in *Droit de l'environnement*, cit. p. 69.

<sup>514</sup> Selon le professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2006, pp. 417-430 : « ... le développement durable n'a qu'une faible portée juridique : à la différence du principe de précaution, la jurisprudence, pour justifier ses décisions, ne se fonde pas directement sur cet objectif qu'elle n'invoque qu'en relation avec d'autres principes généraux du droit de l'environnement. (...) Cette orientation imposée aux pouvoirs publics a l'immense mérite de les obliger à mieux préparer leurs décisions, à mieux justifier leurs choix et à prendre conscience de leurs responsabilités : la banalisation du développement durable le place, officiellement, aux premiers rangs des préoccupations gouvernementales ». La citation se trouve à la p. 418.

doit garantir qu'elle ne portera préjudice ni aux générations futures, ni aux ressources communes (eau, air, sols, espèces et diversité biologique).<sup>515</sup>

De fait, la préservation et la conservation<sup>516</sup> de l'environnement, imposées à un moment ou à un autre par les contraintes liées au développement durable, impliquent un coût, qui touche à la fois sur les plans économique et politique – sans oublier pour autant le plan social, toujours tributaire des deux autres. Analysons, ainsi, les raisons pour cet éclatement du développement durable dans les politiques publiques qui cherchent à l'appliquer sur les plans économique et politique. Notons que les obstacles à sa mise en œuvre sont parfois inhérents à la propre politique, au propre système, qui envisage sa mise en place.

## **1. Sur le plan économique, les contraintes de la mondialisation**

Le développement économique d'un pays, d'une région, d'une Municipalité, dépend des choix que le gouvernement respectif fait par rapport à ses politiques publiques. C'est ainsi que l'agriculture, l'éducation, l'énergie, la santé, les transports, enfin, toutes les politiques publiques – qui s'appuient normalement sur un plan gouvernemental – ont une influence décisive sur le développement économique et, par conséquent, sur la création d'emplois et le bien-être d'une population donnée.

Dans le contexte contemporain, ces choix s'insèrent dans un cadre mondialisé, où chaque pays cherche à être compétitif sur le marché international et où le commerce entre nations se fait quotidiennement, tant pour les produits de base que pour les produits industrialisés.

Ce commerce comprend également des matières premières, des sous-produits, des déchets, enfin, tout fait partie du commerce international mondialisé, tel que nous le connaissons de nos jours. Ceci n'est pas sans conséquences pour l'environnement – dans son ensemble – que l'on parle des pays exportateurs ou des pays importateurs

---

<sup>515</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. pp. 68 et 69.

<sup>516</sup> *Préserver* et *conserver* l'environnement constituent des activités différentes. La première se fonde sur un point de vue, disons, romantique, du patrimoine environnemental, qui doit ainsi être préservé *in situ*, sans aucune modification par des facteurs extérieurs. C'est-à-dire, l'environnement, comme les ressources naturelles, ne pourra jamais être exploité économiquement. Conserver, se rattache à la protection des biens environnementaux de façon à permettre leur utilisation, dès que les limites de la durabilité soient respectées. C'est justement le noyau dur du développement durable.

de biens. Les professeurs Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, démontrent, dans leur ouvrage, l'extension du débat autour du commerce mondial et de la protection de l'environnement :

La « mondialisation » soulève, à juste titre, des débats qui ne sont dépourvus ni de calculs économiques, ni de passion. Deux conceptions s'affrontent à cet égard. Certains affirment que la mondialisation apportera, grâce à l'intensification des échanges commerciaux, une amélioration du niveau de vie, en particulier dans les pays pauvres. Par voie de conséquence, ces pays auront davantage de moyens, leur permettant de mieux contribuer à la protection de l'environnement global. D'autres estiment qu'avant d'en arriver là, un commerce international sans entraves causera de nombreux dégâts irréversibles ou, du moins très graves, à l'environnement. On ajoute aussi, à cet égard, que le poids de la consommation et de la production des pays riches sur l'environnement montre plutôt l'influence négative de l'élévation des niveaux de vie.<sup>517</sup>

Dans ce débat, la protection de l'environnement s'avère difficile, puisqu'elle est considérée comme une entrave ou en tant qu'élément néfaste pour le protectionnisme commercial. Le professeur Stéphane Doumbé-Billé affirme à cet égard que la mondialisation *magnifie le pilier économique et soumet de fait à son diktat l'aspect environnemental en revêtant à travers le développement durable les habits d'une légitimité globale*<sup>518</sup>. En outre, les différences entre les standards environnementaux entre les différents pays empêchent la mise en place d'un commerce qui respecte les préconisations du développement durable<sup>519</sup>. C'est ainsi que les politiques publiques arrivent à se contredire, au nom de la sauvegarde d'une économie de marché soutenue, tournée vers le commerce et les relations internationales. Les préoccupations internes apparaissent, notamment en ce qui concerne le développement durable, car tributaires de la politique économique d'un territoire – ce qui comprend, entre autres domaines, l'agriculture, l'industrie, le commerce.

Le développement durable doit ainsi se conformer à certaines décisions *inévitables* des politiques publiques, comme l'introduction d'organismes génétiquement modifiés dans le commerce d'aliments ou dans l'agriculture ;

---

<sup>517</sup> Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, cit. p. 417.

<sup>518</sup> Stéphane DOUMBE-BILLE, « Agenda 21 et le cadre institutionnel », in Michel PRIEUR (dir.), *Vers un nouveau droit de l'environnement ? Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement*, Limoges : CIDCE, 2003, 736 p. La citation se trouve à la p. 47.

<sup>519</sup> Cf. José Agustín RAMÍREZ SIERRA, dans son article « Comercio y medio ambiente », qui compose le chapitre IV de la première partie du livre coordonné par Gabriel REAL FERRER, *Integración económica y medio ambiente en América Latina*, Madrid : Mc Graw Hill, 2000, 371 p. V. p. 38 de l'ouvrage.

l'importation de biens de consommation usagés ou de déchets ; les incitations au transport routier au lieu de la voie fluviale ou ferroviaire... Ces décisions relèvent certes de l'intérêt économique d'un territoire [dans son ensemble], mais elles se rattachent également à des intérêts politiques, comme nous le verrons par la suite.

## **2. Sur le plan politique, le rôle des élus**

La mise en œuvre du développement durable se présente aussi de façon fragmentée par des raisons politiques. En effet, au Brésil comme en France toute politique publique dépend d'un cadre législatif cohérent pour naître et d'élus ayant un vrai compromis vis-à-vis de l'intérêt général pour être mise en œuvre. Autrement dit, les membres des pouvoirs exécutif et législatif doivent, outre l'exercice de leurs fonctions, respecter les principes qui régissent les actions de l'Administration<sup>520</sup>, sous peine de l'application de sanctions liées à l'improbité et à l'immoralité administratives, ou à la responsabilité fiscale<sup>521</sup>. Cela s'applique, certes, aux politiques et actions publiques concernant le développement durable, notamment par le fait qu'il constitue un objectif à atteindre, autant au Brésil qu'en France<sup>522</sup>.

Pourtant, la pratique démontre que la mise en œuvre de cet objectif se présente parfois de façon fragmentée, en contraposition vis-à-vis de ses propres fondements, et au nom de *barrières politiques* que l'on impose. Ces barrières cachent souvent d'autres raisons, liées notamment à des aspects économiques, qui finissent par prévaloir sur les préoccupations de développement durable. C'est ainsi que derrière les besoins d'un établissement humain certains « *intérêts généraux* » des *agents urbains peuvent se cacher, spécialement des intérêts économiques*<sup>523</sup> :

---

<sup>520</sup> L'art. 37 de la CF/1988 énonce les principes de légalité, d'impersonnalité, de moralité, de publicité et d'efficacité. Gérard CORNU (*Vocabulaire juridique*, cit. p. 846) cite les principes de continuité, d'adaptation, de neutralité et d'égalité comme étant communs à tous les services publics.

<sup>521</sup> Le cadre juridique brésilien prévoit des sanctions spécifiques pour chacun de ces domaines ; elles sont prévues, respectivement, par la loi n° 8.429/1992, du 2 juin 1992, *DOU* du 3 juin 1992, et par la loi complémentaire (LC) n° 101/2000, du 4 mai 2000, *DOU* du 5 mai 2000, dite loi de responsabilité fiscale (LRF).

<sup>522</sup> Cf. art. 225, CF/1988 et art. 6, Charte française de l'environnement (loi n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, *JORF* n° 51, du 2 mars 2005).

<sup>523</sup> Cf. Rosa TELLO ROBIRA, « Planejamento urbano : discurso anacrônico, praticas globalizadas », in Ana FANI ALESSANDRI CARLOS et Ariovaldo UMBELINO DE OLIVEIRA (org.), *Geografia das Metropoles*, São Paulo : Contexto, 2006, 540 p. La citation se trouve à la p. 432.



Entre le discours et la pratique de la planification se trouve la gestion publique des plans urbanistiques, ce qui suppose une négociation constante avec les différents agents économiques et sociaux pour solutionner les conflits d'intérêts, notamment économiques, résultant de la mise en pratique des plans urbanistiques. De ces négociations résultent fréquemment d'énormes distorsions dans les plans et dans les normes respectives portant atteinte, parfois, aux intérêts de quelques-uns des agents économiques et presque toujours à ceux des agents sociaux et, fréquemment, on n'accepte pas les formations politiques qui gèrent les administrations locales.<sup>524</sup>

La fragmentation des politiques publiques visant le développement durable peut aussi apparaître dans les barrières strictement personnelles et/ou politiques à sa mise en œuvre, dans la mesure où les intérêts personnels ou corporatifs des élus, ou ceux des partis auxquels ils appartiennent, se présentent d'une façon plus importante. C'est ainsi que l'efficacité de la planification d'un établissement humain vers la durabilité dépend étroitement de la formation politique des pouvoirs publics locaux qui la mènent. De fait, la formulation des objectifs et des lignes stratégiques qui définiront le sens social, politique et environnemental des transformations dans un établissement humain dépend de ces pouvoirs<sup>525</sup>. Qui plus est, l'intégration du développement durable en tant qu'objectif de la gestion d'un établissement humain en dépend aussi.

Cette fragmentation du développement durable a d'effets pervers pour l'affirmation d'établissements humains durables, puisque c'est une multitude d'habitants, leurs modes de vie et de subsistance qui subissent ce que Rosa TELLO ROBIRA nomme les effets « de retour » des transformations urbanistiques. Ils se présentent *sous la forme de crises socio-urbaines et s'expriment... en définitif par des différences sociales et spatiales renforcées*<sup>526</sup>, comme nous le verrons par la suite.

---

<sup>524</sup> *Idem*, p. 435.

<sup>525</sup> Cf. Rosa TELLO ROBIRA, « Planejamento urbano : discurso anacrônico, praticas globalizadas », cit. p. 436.

<sup>526</sup> *Idem*, p. 434.

## **B. Une fragmentation qui emporte des conséquences négatives pour les établissements humains durables**

Fragmenter la conception et la mise en œuvre du développement durable, que ce soit sur un plan politique, économique ou juridique, porte atteinte – de façon directe mais aussi indirecte – à l'ensemble des politiques publiques qui conduisent vers un établissement humain durable. En effet, la construction de ce type d'établissement passe par la mise en œuvre des piliers du développement durable aux niveaux local et supra local, de façon cohérente et coordonnée. Elle concerne tous les niveaux de décision et d'action. A cet égard, la stratégie de l'Union européenne concernant le développement durable :

...définit une orientation visant à améliorer l'élaboration des politiques fondée sur une meilleure réglementation ainsi que le principe selon lequel le développement durable doit être intégré à tous les niveaux d'élaboration des politiques. Ceci demande que tous les niveaux gouvernementaux se soutiennent mutuellement et coopèrent, en tenant compte des différences institutionnelles et culturelles entre les divers États membres et de la situation particulière de chaque État membre.<sup>527</sup>

Analysons ainsi, à partir de la fragmentation du développement durable dans les politiques publiques supra locales, les éléments hors Administration mais qui s'y rattachent et ceux en rapport avec l'économie, la société et l'environnement. Ces éléments constituent des obstacles à l'affirmation d'un établissement humain durable.

### **1. Des conséquences politico administratives**

La conséquence immédiate de la fragmentation du développement durable dans les politiques publiques au niveau supra local se vérifie justement par leur inefficacité pour construire un établissement humain durable. En effet, le niveau supra local détient à la fois un aspect *directeur* et *fédérateur* des actions locales de développement durable. Dans ce sens, l'absence d'une vision intégrée, au niveau des politiques publiques supra locales de développement durable, conduit directement à

---

<sup>527</sup> Document n° 10917/06, du 26 juin 2006, du Conseil de l'Union européenne.

leur échec. Car, de fait, elles ne peuvent pas affirmer le développement durable supra local, ni même conforter les politiques et/ou les initiatives durables locales. C'est ainsi que l'aménagement du territoire, dont est responsable le niveau supra local de gouvernement, peut être considéré comme défaillant s'il n'intègre pas les préoccupations liées au développement durable. Ceci se vérifie très clairement à partir des éléments qui composent une notion jumelle à celle d'aménagement du territoire, à savoir, la notion de *planification spatiale* :

La planification spatiale donne une expression géographique aux politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques de la société. Elle agit à la fois comme discipline scientifique, comme technique administrative et comme une politique, développée dans une approche interdisciplinaire et compréhensive, vers un développement régional équilibré, ainsi qu'une organisation physique de l'espace en suivant une stratégie d'ensemble.<sup>528</sup>

Notons que cette définition présente l'intégration entre les différentes politiques publiques conduisant vers un développement durable comme étant *indispensable* à sa propre caractérisation. Les droits brésilien et français prévoient également une vision intégrée des politiques publiques d'aménagement du territoire, en vue de l'achèvement d'un développement durable<sup>529</sup>.

La *fonction coordinatrice* des politiques publiques de niveau supra local se présente aussi au niveau de la concertation entre les différents intérêts et besoins, locaux et supra locaux. Or, à partir d'une politique publique [supra locale] non

---

<sup>528</sup> Teresa PAREJO NAVAJAS, « The New Instruments to Achieve Sustainable Territorial Development in the EU », in *Journal for European Environmental and Planning Law (JEEPL)* vol. 3, n° 4/2006, pp. 340-350. La citation se trouve à la p. 344.

<sup>529</sup> En effet, pour le cas brésilien, c'est l'art. 225 de la CF/1988 qui détermine l'intégration des préoccupations environnementales dans toute action gouvernementale : « (...) le devoir de le défendre [l'environnement] et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité ». Cela comprend, certes, l'aménagement du territoire, fait par les plans national et régionaux d'aménagement du territoire (CF/1988, articles 21, IX, et 43). Notons encore que le Statut de la ville prévoit que « La politique urbaine a pour objectif d'ordonner le développement de toutes les fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine grâce, entre autres, [à] la planification du développement des villes, de la distribution spatiale de la population et des activités économiques de la ville et du territoire sous son influence, afin d'éviter et de corriger les distorsions de la croissance urbaine et leurs effets négatifs sur l'environnement [et à] l'intégration et la complémentarité entre les activités urbaines et les activités rurales, en vue du développement socio-économique de la ville et du territoire qui en dépendent » (art. 2, IV et VII). Pour le cas français, notons la première partie de l'art. L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, qui définit les directives territoriales d'aménagement (DTA), ainsi énoncé : « Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral figurant aux chapitres V et VI du titre IV du présent livre, adaptées aux particularités géographiques locales ».

intégrée, cette concertation s'avère impossible, étant donné que d'autres éléments, particuliers à chaque territoire, pèseront plus au moment de l'élaboration et/ou de la mise en œuvre de ces politiques publiques. Or, la fragmentation des politiques de développement peut être même un élément qui les compose...

Intégrer les politiques qui conduisent à un développement durable, ainsi qu'intégrer toutes les considérations de développement durable à l'ensemble des politiques publiques supra locales signifie prendre en considération les différences régionales et locales dans la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Ce fait est un différentiel pour l'accomplissement de la durabilité au niveau local, vu qu'elle sera mise en pratique à partir de méthodes et de moyens adaptés à la réalité, qui est également locale.

Nous pouvons vérifier, en outre, que la fragmentation du développement durable dans les politiques publiques supra locales conduit à des conséquences de fait, c'est-à-dire, des conséquences qui ne se rattachent pas uniquement aux politiques publiques en elles-mêmes. C'est ce que nous proposons de vérifier par la suite.

## **2. Des conséquences de fait – économiques, sociales et environnementales**

Parmi les conséquences *de fait* de la fragmentation du développement durable dans les politiques publiques supra locales, nous pouvons identifier trois catégories, qui se rattachent, respectivement, aux éléments environnementaux, économiques et sociaux d'un établissement humain.

L'environnement – naturel et humain – qui compose un établissement humain est le premier à subir les conséquences d'une dispersion du développement durable dans les politiques publiques. En effet, l'un comme l'autre peuvent se dégrader à un rythme soutenu et de façon indéfinie. Cela se justifie, entre autres, par les difficultés pour imposer des pratiques environnementales durables envers les acteurs locaux et supra locaux, pour inciter le changement de certains comportements, pour éloigner le marché [économique] de sa position déterminante envers le sort de l'environnement. Des politiques fragmentées ne peuvent pas être à l'origine de normes suffisamment

contraignantes ; les objectifs des unes comme ceux des autres demeurent hésitants face au respect des piliers du développement durable. C'est ainsi que les intérêts économiques et/ou sociaux<sup>530</sup> peuvent facilement prendre le dessus par rapport aux biens environnementaux, à l'environnement dans son ensemble.

Quant à l'aspect économique, il convient de rappeler que les activités humaines dépendent étroitement des ressources naturelles. L'économie d'un établissement humain compte justement sur des biens environnementaux, dans une mesure plus ou moins importante ; de façon plus ou moins directe. Or, la dégradation de l'environnement naturel peut entraîner, à son tour, un dépérissement de l'économie locale, régionale voire nationale. Tantôt par le manque de ressources naturelles, tantôt par les coûts de remise en état des sites dégradés. En raison des maillons que relie l'environnement, l'économie et la société, notons que cette dernière subit les effets néfastes d'une fragmentation du développement durable dans les politiques publiques supra locales, en l'occurrence par la disparition de la qualité de vie et par les courants migratoires de population.

En effet, la dégradation de l'environnement entraîne la réduction de la qualité de vie dans un, ou plusieurs, établissements humains donnés. En outre, les problèmes économiques liés à cette dégradation renforcent la perte de qualité de vie : à la dégradation de l'environnement naturel, source de santé et de bien-être pour l'Homme, s'ajoute la dégradation, voire la disparition, de son environnement humain – l'environnement bâti, certes, mais aussi les conditions de vie, comme le travail, les équipements et services publics, entre autres éléments. Une conséquence naturelle de ce type de situation est la migration de la population – ou des populations – affectées vers d'autres établissements humains, où les conditions de vie et de travail semblent être plus adéquates. Et les conséquences deviennent encore plus importantes, dans l'espace comme dans le temps.

Les fragments de développement durable dans les politiques supra locales se retrouvent dans les politiques locales, réalité qui se vérifie à partir d'autres éléments.

---

<sup>530</sup> Ces derniers, dans une moindre mesure réelle. L'intérêt social peut finir par justifier certaines actions qui, au fond, trouvent leur justification dans l'intérêt économique.

## ***Deuxième paragraphe. Au niveau local : une fragmentation à la hauteur des moyens et des intérêts***

La fragmentation du développement durable dans les politiques publiques se vérifie, au niveau local, par l'insuffisance de moyens. En effet, ils ne peuvent pas répondre aux besoins en matière d'intégration. Intégration qui est essentielle à l'affirmation du développement local durable. En outre il convient de mentionner que certains intérêts, comme certains besoins les plus impératifs, finissent par s'imposer au moment de la mise en œuvre du développement local durable. C'est ainsi qu'une vision d'ensemble, intégrée, peut parfois céder la place à des politiques publiques sectorielles.

Ces deux perspectives nous poussent à vérifier les difficultés pour l'intégration du développement durable aux politiques publiques locales et les différents éléments qui influencent le développement durable dans les politiques publiques locales.

### ***A. L'intégration des politiques publiques entraîne une véritable révolution dans la gestion publique***

Faire en sorte que le développement local durable se concrétise veut dire, entre autres, passer par un processus d'intégration des politiques et des décisions publiques – à la fois au niveau de leur élaboration et de leur mise en œuvre. Cette étape initiale, qui est indispensable, doit permettre le succès des actions envisageant ce type de développement local et, par conséquent, aboutir à la construction d'un établissement humain durable. En fait, il faut penser à la fois aux éléments immédiats et futurs, dans un cadre global :

Du court terme au long terme, du réalisme économique au réalisme écologique, des niveaux de vie à la qualité de vie, s'opèrent un changement d'échelle et une dilatation de l'horizon du développement. Le développement durable suppose un désenclavement dans l'appréhension de l'espace, non seulement mondial mais planétaire, du temps, vecteur de la responsabilité à long terme de nos actes, de la société, affectée par l'état de l'environnement. La nature concourt en

effet au bien-être humain, à côté des critères économiques, sociaux, culturels. La dissociation qui peut apparaître entre qualité de vie et niveau de vie en témoigne.<sup>531</sup>

Toutefois, il convient de remarquer que l'intégration – indispensable au développement local durable – peut représenter un obstacle important à la construction de ce dernier. En effet, si intégrer implique modifier profondément les procédures et les processus qui composent la gouvernance au niveau local, opérer cette modification peut être une tâche difficile à accomplir, car les acteurs locaux doivent s'adapter aux nouvelles exigences qui se présentent à partir de l'intégration des piliers du développement durable aux actions et processus au niveau local.

C'est ainsi que nous allons vérifier les écueils qui peuvent émerger à partir de deux aspects issus de l'intégration des politiques publiques locales, à savoir : la planification des actions gouvernementales et la concertation administrative.

## **1. Les difficultés pour appliquer la planification à long terme**

La pratique du développement local durable doit être intégrée à la planification à long terme d'un établissement humain. Celle-ci, à son tour, s'appuie sur des bases théoriques qui se fondent sur l'articulation entre la forme et la fonction ; leur finalité explicite consiste en atteindre le bien commun des citoyens, exprimé fréquemment par la formule d'une meilleure qualité de vie<sup>532</sup>.

Or, la théorie du discours de la planification diffère de sa pratique par les difficultés qui s'imposent pour la mise en place d'une planification à long terme – et qui intègre les piliers du développement durable. Réalité qui est due au manque de tradition planificatrice dans la gestion des établissements humains – notamment ceux de taille réduite. Rosa TELLO ROBIRA fait allusion aux difficultés de la planification pour arriver à ses buts<sup>533</sup>. En effet, la planification urbaine contemporaine ne prend en compte que les aspects physiques de la ville, un *être ayant des besoins et une vie propre*<sup>534</sup>, considérant qu'ils sont les guides de la conduite des habitants. Il s'agit d'une erreur, étant donné que ce n'est pas la ville – ou l'établissement humain – qui

---

<sup>531</sup> Cf. Cyria EMELIANOFF, *La ville durable, un modèle émergent : géoscopie du réseau européen des villes durables Porto, Strasbourg, Gdansk*, thèse doctorale, Université d'Orléans, p. 48.

<sup>532</sup> Cf. Rosa TELLO ROBIRA, « Planejamento urbano : discurso anacrônico, praticas globalizadas », cit. p. 431.

<sup>533</sup> *Idem*, p. 432 et s.

<sup>534</sup> *Idem*, p. 431.

est un *organisme vivant* ; ce sont ses habitants. Ces derniers ont des besoins qui doivent être atteints en vue d'accorder à leur établissement humain – qui est à vrai dire leur environnement proche – le statut de lieu ayant une qualité de vie.

Il convient aussi de mentionner que la planification à long terme n'est pas un élément traditionnel dans la gestion des établissements humains. Et cela malgré les instruments juridiques qui obligent les administrateurs locaux à la mettre en œuvre<sup>535</sup>. Pour le cas du Brésil, l'absence de planification des établissements humains est une réalité qui se justifie, entre autres, par : a) *la mentalité rétrograde, existante chez plusieurs gouvernants, de rien accepter des gestions antérieures, considérées a priori comme inadéquates et incompatibles avec une « nouvelle ère » amenée par le nouveau gouvernement ; b) la compulsion pour vouloir laisser la « marque » en tout, y compris dans les plans directeurs, et même qu'il n'y a pas l'altération d'un seul mot (...)*<sup>536</sup>. Or, malgré les déterminations légales visant la planification urbaine, sa mise en œuvre généralisée ne sera pas de si tôt une réalité au Brésil. Car les dispositions du Statut de la ville<sup>537</sup> concernant les documents de planification urbaine ne concernent que les villes de plus de vingt mille habitants<sup>538</sup> et que ce sont les propres conditions matérielles pour la mise en œuvre de ces dispositions qui s'imposent au niveau local de gouvernement.

Pour la France, la planification urbaine et régionale est relativement récente : le plan d'occupation des sols (POS), a été institué par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 et le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), par la Loi d'orientation foncière de 1968<sup>539</sup>. En ce qui concerne l'intégration des préoccupations de développement durable à ces documents d'urbanisme, elle est encore plus récente. En effet, ce n'est qu'avec la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)<sup>540</sup> que les piliers du développement durable pourront être mis en œuvre de façon adéquate<sup>541</sup> au niveau local :

---

<sup>535</sup> Comme il est le cas pour les lignes budgétaires pluriannuelles.

<sup>536</sup> Odete MEDAUAR *et al.*, *Estatuto da Cidade : Lei 10.257, de 10.07.2001 Comentários*, São Paulo : éd. Revista dos Tribunais, 2002, 214 p. La citation se trouve à la page 19.

<sup>537</sup> Loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>538</sup> Cf. art. 41 du Statut de la ville, loi n° 10.257, du 10 juillet 2001.

<sup>539</sup> Devenu *schéma directeur* avec la loi de décentralisation du 7 janvier 1983.

<sup>540</sup> La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, n° 2000-1208, dite loi SRU, du 13.12.2000, cit.

<sup>541</sup> Notons, néanmoins, que les plusieurs dérogations possibles à la mise en œuvre du développement local durable résistent dans le cadre de la loi SRU. Cela est souligné par Bernard DROBENKO, dans l'article « Les perspectives contrastées du développement durable dans la loi SRU », in *Droit de l'environnement*, n° 95, janvier/février 2002, p. 24-26.



La loi SRU modifie de manière substantielle le dispositif en vigueur, en confortant l'approche intercommunale. Au-delà d'un changement de terminologie (les schémas directeurs deviennent des schémas de cohérence territoriale ; les POS, des plans locaux d'urbanisme), elle permet de rompre avec une logique de politique urbaine fondée sur une approche fonctionnelle, attachée au droit du sol et s'appuyant sur une évolution « au cas par cas », pour passer à une politique de planification urbaine reposant sur une approche durable (associant donc l'économique, le social et l'environnement) imposant une gestion de l'espace urbain à partir d'un projet fondé sur le renouvellement urbain, la mixité sociale, l'intégration des questions environnementales (risques, sols et patrimoines dégradés, transports, etc.). Cette évolution intègre aussi désormais les espaces transfrontaliers (L.1214.1). Le droit local de l'urbanisme devrait ainsi passer d'un droit « d'opportunité » à un droit de « projet urbain ». <sup>542</sup>

Dans le même sens, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), expriment les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional <sup>543</sup>. Le développement durable passe à intégrer les SRADT de façon plus poussée à partir de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), qui affirme que ces documents de planification fixent les orientations fondamentales... du développement durable du territoire régional, fixant le projet d'aménagement et de développement durable de ce territoire <sup>544</sup>.

En tout état de cause, l'absence de tradition planificatrice de long terme n'entraîne pas seulement un manque de vision intégrée de la gestion locale et, par conséquent, celle de la mise en œuvre du développement local durable. Elle est également responsable – à côté des moyens insuffisants – de la fragmentation des politiques locales, qui rendent difficile la concertation.

## **2. Au vu des coûts, une concertation en demi-teinte au sein de l'Administration locale**

Intégrer le développement durable dans les politiques publiques signifie aussi intégrer les politiques publiques entre elles. C'est là le caractère horizontal des

---

<sup>542</sup> Cf. Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, Paris : Gualino éditeur, coll. Mémentos, 2003, 287 p. La citation se trouve à la page 89.

<sup>543</sup> Cf. art. 6, loi n° 95-115, du 4 février 1995, *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, qui modifie la section 1 du titre II de la loi n° 83-8, du 7 janvier 1983.

<sup>544</sup> Cf. art. 5, loi n° 99-533, du 25 juin 1999, *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*.

normes et des actions visant le développement durable, conforme au chapitre sept d'Agenda 21 (1992)<sup>545</sup>. Or, intégrer les politiques publiques locales est une tâche qui s'avère difficile, notamment à partir des coûts entraînés par la mise en œuvre du développement local durable. Intégrer en vue du développement durable signifie agir sur plusieurs secteurs, comme le transport, la santé, l'éducation, entre autres. Ce type d'action exige une modification de certaines structures administratives, la formation du personnel, la mise en place de procédures plus adaptées aux nouvelles exigences et, finalement, des instruments de suivi à la mise en œuvre des actions entamées. La non adaptation de l'infrastructure locale pour intégrer cette nouvelle vision des politiques publiques conduit à l'inaction des pouvoirs publics locaux :

C'est relativement normal pour les villes du monde en développement de ne pas être capables de dépenser leurs budgets, par manque de ressources humaines et par des contraintes liées à leur capacité. Malgré le fait que ces budgets soient souvent très bas – un cinquième de ceux des pays développés – ces villes ne sont pas capables d'élaborer des programmes et de mobiliser du personnel pour utiliser leurs budgets, parce qu'elles n'ont qu'une faible capacité pour développer et mettre en œuvre de nouveaux programmes, tout comme pour augmenter et contrôler ceux qui existent.<sup>546</sup>

En outre, cette adaptation coûte cher, pour des résultats à long terme, un binôme qui n'est pas toujours apprécié par les administrateurs [élus] locaux. Par rapport aux coûts entraînés par les préoccupations environnementales dans le développement des établissements humains, il convient de citer quelques mots du rapport élaboré par le centre des Nations unies pour les établissements humains concernant la mise en œuvre d'Agenda 21 dans le monde :

L'importance des investissements annuels destinés à l'infrastructure urbaine par les pays en voie de développement est d'approximativement 150 milliards de dollars (ce qui ne comprend pas l'investissement dans le logement). Tout compte fait, ce cadre est contraint d'augmenter, de façon substantielle, dans l'avenir, pas uniquement pour faire face à la croissance continue de la population urbaine, mais aussi pour surmonter les déficiences dans les services et les infrastructures, accumulés pendant des années de négligence concernant les investissements urbains. En outre, le coût d'ensemble d'une prise en compte plus aigüe de la durabilité environnementale vis-à-vis la croissance urbaine est encore à définir.<sup>547</sup>

---

<sup>545</sup> A ce propos, v. *supra* p. 87 et s.

<sup>546</sup> Cf. Joe FLOOD, « Analysis of urban indicators », rapport, The Global Urban Observatory Databases – Monitoring the Implementation of the Habitat Agenda. La citation se trouve au chapitre 5, sous section « d ».

<sup>547</sup> Cf. UN-HABITAT, *Sustainable Human Settlements Development – Implementing Agenda 21*, rapport, Nairobi : UNCHS, mars 1994. La citation se trouve sous le titre « Financial implications and the strategic role of joint programming », p. 21 du document.

Le niveau local de gouvernement présente encore d'autres obstacles à l'intégration des politiques publiques vers un développement durable. Ils se trouvent dans l'influence locale sur les politiques publiques, comme nous verrons par la suite.

## ***B. Les influences locales sur les politiques publiques et leur mise en œuvre***

Le niveau local de gouvernement se présente, au niveau théorique, comme le plus adéquat pour la construction et la mise en œuvre des politiques publiques tendant vers un développement durable et, par conséquent, pour la construction d'un établissement humain durable.

Cette caractéristique peut néanmoins se dissiper, justement par le *fait du local*. En réalité, si le niveau local est celui qui peut donner les solutions les plus adéquates à ses propres besoins – soit à partir d'une connaissance de cause, soit à partir de son savoir-faire ou de sa motivation – il peut également représenter le blocage de ces solutions ; un vrai obstacle au développement local durable. En effet, c'est à ce niveau que nous trouvons, d'une part, des éléments qui se relient aux couleurs politiques, ainsi qu'aux intérêts économiques et financiers et, d'autre part, des besoins vitaux – ou tout au moins urgents – qui exigent des réponses immédiates, de façon sectorielle. Dans un cas comme dans l'autre, l'intégration des politiques publiques vers un développement local durable demeure compromise.

### ***1. Des politiques publiques parfois très dépendantes de certains intérêts***

L'intérêt général doit guider la gestion d'un établissement humain – qui plus est, d'un établissement humain durable. Il s'agit d'avoir une vision d'ensemble du monde, opposée à l'individualisme et, dans le cas précis d'un établissement humain durable, arriver à conditionner, de façon positive mais aussi négative, l'action de chacun des acteurs du développement de l'établissement humain. Ceci se présente dans le droit brésilien par l'ordre urbanistique et se répète dans les normes françaises

d'urbanisme, où les impératifs du développement durable s'imposent à l'ensemble des documents d'urbanisme, au nom de l'intérêt public ou général, conforme les dictamens de l'article L. 121-1<sup>548</sup>.

Pourtant, nous ne pouvons pas nier le fait que cette gestion peut parfois céder à certains intérêts économiques et/ou personnels, au bénéfice de quelques-uns des acteurs de la société. Elle peut en outre privilégier des intérêts locaux liés au développement économique<sup>549</sup>, qui font en quelque sorte partie de l'intérêt général. C'est ainsi que nous pouvons compter, d'une part, plusieurs exemples d'équipements, d'ouvrages et/ou de services publics dont l'objectif ultime est de mettre en valeur le patrimoine et/ou les intérêts personnels de quelques-uns. D'autre part, les exemples de concession d'autorisations pour l'installation d'activités économiques au détriment des éléments sociaux et/ou environnementaux sont également nombreux. Dans un cas comme dans l'autre, le privilège de certains axes des politiques et des actions publiques méconnaît leur intégration, en tant que condition pour affirmer le développement durable.

La recherche de la protection de l'environnement, de la garantie de la qualité de vie pour tous, impose à maintes reprises des limitations à l'exploitation de certaines activités économiques. D'où la tension constante entre ceux qui défendent un développement durable, dans une vision de long terme, et ceux qui cherchent le profit individuel, à court terme. Certaines exigences locales peuvent également empêcher l'intégration des politiques locales de développement durable. Leur légitimité existe, sous le point de vue social ou économique, d'autant plus que

---

<sup>548</sup> Art. L. 121-1. « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : 1. L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ; 2. La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; 3. Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'art. L. 111-1-1 ».

<sup>549</sup> Et, par conséquent, contribuant à la génération d'emplois, de rente, d'impôts, d'investissements publics, etc.

répondre à certains besoins de façon sectorielle peut représenter le premier pas pour des politiques publiques intégrées au niveau local.

## **2. Une mise en œuvre sectorielle, selon les besoins locaux**

Outre les intérêts personnels et/ou communautaires, notons des contraintes de fait pour la mise en œuvre du développement local durable. En effet, au sein d'un établissement humain il faut d'abord répondre aux questions les plus urgentes, avec les moyens dont on dispose. De fait, l'intégration des politiques publiques – et par conséquent, une vision d'ensemble du développement local vers la durabilité – peut être écartée au bénéfice d'un volet de l'action locale, considérée comme prioritaire. Or, la réalité des pouvoirs locaux se montre à plusieurs reprises de cette façon quasi caricaturale : les moyens sont limités pour un nombre toujours croissant de questions urgentes. Elles se concrétisent dans le logement social, l'assainissement ou l'approvisionnement en eau potable, l'alimentation, etc. Donner de la priorité à l'un [ou à plusieurs, et pas à l'ensemble] de ces volets peut mettre en échec les objectifs du développement durable, par une vision sectorielle des politiques publiques locales. C'est ainsi que les questions environnementales prennent parfois un rôle secondaire, étant donné la préférence que l'on donne, souvent, à certains des besoins locaux, comme ceux que nous venons de mentionner.

D'où une grande partie des établissements humains – notamment ceux de petite taille – qui ne peuvent pas assurer la mise en œuvre du développement local durable, à partir de son intégration dans les actes de gouvernance. En effet, les moyens sont limités et visent à répondre aux demandes d'une population qui cherche d'abord à avoir accès aux équipements publics de base, à une qualité de vie minimale. Dans ce sens, l'établissement de lignes directrices ou d'un plan pour la mise en œuvre d'un projet local de développement durable, par d'autres sphères [supra locales] de gouvernement ne veut pas dire grande chose. Ce sont les moyens et les besoins locaux qui déterminent les volets du développement durable à privilégier. Et, dans plusieurs cas, l'importance se tourne vers la création d'emplois, la mise en place d'équipements publics de base ou bien les actions *paternalistes* du pouvoir local.

La difficulté d'assurer le développement local durable, de façon intégrale et intégrée, ne veut pas dire pour autant que sa mise en place soit impossible, car ce sont les actions sectorielles qui évoluent vers des actions intégrées. C'est d'ailleurs ce type d'action que les spécialistes du développement local durable prônent<sup>550</sup>, étant donné qu'un cadre complet et intégré ne peut relever que de l'utopie. L'adoption de lignes directrices, telles qu'instaurées par Agenda 21 (1992), peut contribuer fortement au développement local durable, même si leur mise en place se fait de façon partielle. En tout cas, notons que les Agendas 21 locaux ont du mal à se faire valoir comme tels, notamment à partir de leur aspect politique. C'est cela que nous verrons par la suite.

## ***Section 2. Le cas d'Agenda 21 : une faveur équivoque, en l'absence d'encadrement juridique***

Le nombre d'actions gouvernementales visant le développement local durable est croissant, comprenant à la fois des actions sectorielles et des procédures d'Agenda 21. Les unes, comme les autres, se font aux différents niveaux des collectivités territoriales, dans le monde entier. Han VERSCHURE et Rafael TUTS montrent l'existence d'un nombre croissant d'initiatives d'Agenda 21 local :

Juste après le sommet de la Terre, à Rio, plusieurs programmes ont été lancés, avec un appel mondial. On estimait que fin 1995 plus de 2 000 autorités locales, dans 64 pays, avait démarré un Agenda 21 local, renforçant la croissance de la conscientisation que le développement durable devrait reposer sur le principe de *penser globalement, agir localement*. Le Conseil international pour les initiatives environnementales locales (ICLEI) affirme que ce chiffre a augmenté en 2002 à quelque 6 400 autorités locales, dans 113 pays [ICLEI 2002], en incluant 18 pays avec des campagnes nationales. L'Agenda 21 local est ainsi devenu un mouvement global.<sup>551</sup>

---

<sup>550</sup> Consulter, à cet égard, *Urban Dialogues – Visions/Projects/Co-Productions – Localising Agenda 21*, UN-Habitat, 2004, 259 p.

<sup>551</sup> Cf. Han VERSCHURE et Rafael TUTS, dans l'article intitulé « Localising Agenda 21 », in *Urban Dialogues*, cit. p. 16. Le programme Localising Agenda 21 a été lancé par le Centre des Nations unies pour les établissements humains (UN-Habitat) juste après la Conférence de Rio, de 1992. Selon le propre UN-Habitat, « The general objective of the programme is to contribute to sustainable urban development by improving the efficiency and effectiveness of providing basic urban housing and services through local government and community partnerships in three priority towns and to disseminate the results and lessons learned to other towns and countries », in *Urban Dialogues – Visions/Projects/Co-Productions – Localising Agenda 21*, cit. p. 17.

En ce qui concerne les Agendas 21 locaux, leur mise en œuvre ne se fait pas toujours de façon intégrale, car ces initiatives ne répondent pas complètement aux exigences établies par le document de Rio.

Les obstacles empêchant la mise en œuvre des Agendas 21 locaux sont nombreux et peuvent varier selon le territoire considéré. Citons, à titre d'exemple, le manque de capacité des gouvernements locaux, l'insuffisance de l'engagement des citoyens dans les processus politiques locaux, les distorsions dans l'allocation et la gestion des ressources, ainsi que le manque de volonté politique<sup>552</sup>. En tout cas, l'Agenda 21 de Rio présente certaines défaillances, qui se révèlent notamment au moment de sa mise en place<sup>553</sup>. De fait, dans de termes pratiques, si les processus d'Agenda 21 locaux n'ont pas de portée juridique directe<sup>554</sup>, ils demeurent des actes à forte portée politique, dans la mesure où ils disposent d'un effet d'annonce conséquent. En outre on s'aperçoit que les coûts pour la mise en place d'un tel processus s'avèrent être parfois prohibitifs, d'où leur mise en œuvre partielle. Dans ce sens, nous pensons qu'une juridicisation de la procédure, à partir des engagements pris au niveau international, est un manque à gagner par rapport au contenu du document onusien de 1992.

### ***Paragraphe premier. Un décalage considérable entre les Agenda 21 locaux et les prescriptions formulées en 1992***

Le décalage que nous pouvons trouver entre l'Agenda 21 de Rio et les différents processus d'Agenda 21 local est du à au moins deux facteurs : le premier est le caractère politique dont peut se revêtir ces processus ; le deuxième réside dans les difficultés financières pour leur mise en place. Ces deux facteurs peuvent conduire le processus à la dérision, voire à l'échec total. Et ils ne concernent pas uniquement une certaine taille ou type de collectivité locale : nous pouvons les

---

<sup>552</sup> Cf. Han VERSCHURE et Rafael TUTS, « Localising Agenda 21 », cit. p. 16.

<sup>553</sup> V., dans ce sens, le rapport qui sélectionne les villes à participer du programme *Localising Agenda 21*, in *Urban Dialogues*, cit., ou encore DOUMBE-BILLE, Stéphane (dir.), *Les aspects juridiques de l'Agenda 21 : la mise en œuvre juridique de la conférence de Rio*, cit.

<sup>554</sup> Un Agenda 21 local établit des lignes d'action ou des plans, voire des actions concrètes, mais qui dépendent étroitement d'un cadre juridique spécifique pour être mises en place. Ces documents ne disposent pas de force juridique eux-mêmes, ni au Brésil, ni en France.

trouver – réunis ou séparés – dans n'importe quel engagement pour le développement local [ou supra local] durable.

Prenant en compte l'aspect de droit comparé dont est revêtu ce travail de recherche, nous allons présenter, dans un premier temps, un bref aperçu des processus d'Agenda 21 locaux mis en œuvre au Brésil et en France pour, dans un second temps, réfléchir sur l'écart qui s'en affiche par rapport à l'Agenda 21 de Rio.

### ***A. L'état des Agenda 21 locaux, au Brésil et en France, démontre que cet instrument est politiquement très répandu***

Une définition, disons, officielle, pour le processus d'Agenda 21 local est présentée par l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE), où sont soulignés les caractères de participation et d'intégration de la démarche :

L'Agenda 21 local est le processus participatif et multisectoriel de construction d'un programme d'action stratégique, tourné vers le développement local durable. Son objectif principal est la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques, par le biais d'une méthodologie participative qui unit le gouvernement et la société. Elle implique un processus de négociation qui n'a pas pour but de cacher les conflits ; au contraire, il reconnaît leur existence et essaye de trouver les façons de les concilier. Ainsi, les différents segments de la société locale doivent être inclus, de façon à conjuguer les dimensions sociales, économiques, politico-institutionnelles, culturelles et environnementales de la durabilité.<sup>555</sup>

C'est dans un *cahier de charges* concernant la mise en œuvre du développement local durable que le Ministère de l'écologie et du développement durable français (MEDD) affirme les cinq finalités du développement local durable<sup>556</sup>. Ce modèle de développement s'exprime ainsi à la fois par des actions sectorielles, mais également par l'Agenda 21 local, considéré comme une reproduction locale du document de Rio<sup>557</sup>.

---

<sup>555</sup> Cf. IBGE, Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE), *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente.*, Rio de Janeiro : IBGE/MMA/MPOG, 2005, 388 p. La citation se trouve à la page 60.

<sup>556</sup> Selon le MEDD, ces finalités sont : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables. Pour plus d'informations, v. le site Internet du MEDD, rubrique *développement durable*, puis *Agendas 21 locaux*.

<sup>557</sup> D'autres documents d'ordre international, comme la Charte d'Aalborg ou l'Agenda Habitat établissent des éléments pour la construction du développement local durable, tels qu'affirmés par Agenda 21. Toutefois,



La mise en œuvre des Agendas 21 locaux devrait se justifier par un souhait commun de faire valoir les préconisations de l'Agenda 21 de 1992. Pourtant, d'autres éléments peuvent le motiver, comme des fins strictement politiques [nous les avons déjà mentionnées] ou des buts financiers – en effet, plusieurs programmes de financement d'actions locales exigent la mise en œuvre d'Agendas 21 en tant que contrepartie.

En tout état de cause, nous allons vérifier que les actions d'Agenda 21 local se comptent en grand nombre, au Brésil comme en France. Toutefois, ces actions se trouvent à plusieurs reprises en décalage par rapport à leurs propres objectifs – ou tout simplement par rapport aux perspectives pour leur mise en œuvre, que ce soit par des raisons politiques ou financières.

## **1. Le nombre d'Agendas 21 locaux est croissant**

Selon les chiffres du Conseil international pour les initiatives environnementales locales (ICLEI), nous pouvons compter de nos jours quelques milliers d'initiatives d'Agenda 21 local dans le monde entier, distribués dans plus d'une centaine de pays différents<sup>558</sup>. L'Agenda 21 local est ainsi devenu, comme le souligne bien cet organisme, un *mouvement global*, dont les reflets peuvent être trouvés au Brésil, comme en France<sup>559</sup>.

L'engagement des collectivités locales françaises dans des démarches d'Agenda 21 locaux compte actuellement autour de 200 initiatives pour des politiques intégrées de développement durable, dont 80 Agendas 21 – parmi l'ensemble des communes, des agglomérations, des départements, des régions<sup>560</sup>. Pour le Brésil, nous pouvons compter autour d'un tiers de ses 5 500 Municipalités engagées dans un Agenda 21 local :

---

nous ne les citons pas dans le texte, vu que l'objectif ici est de présenter les éléments qui guident la formation d'un l'Agenda 21 local, au sein des politiques publiques brésilienne et française.

<sup>558</sup> Selon l'IFEN, « La majorité des actions dans le monde se trouve en Europe où le nombre de processus d'Agendas 21 locaux dans trente-six pays représente environ 80% des résultats au plan mondial. Pour l'UE, on compte 4 566 autorités locales qui se sont engagées dans un processus Agenda 21 local », in *45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'Ifen*, Paris : IFEN, Etudes et travaux n° 41, p. 124.

<sup>559</sup> V. Jacques THEYS, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », in *La France et le développement durable*, coll. Regards sur l'actualité – Dossier, Paris : La Documentation française, n° 302, juin/juillet 2004, pp. 46-47.

<sup>560</sup> Cf. site Internet Comité 21, <http://www.Agenda21france.org/Agenda21.html>, accès le 11 octobre 2006.

D'après la *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, 1 652 Municipalités brésiliennes (29,7% du total) ont déjà démarré le processus d'Agenda 21, contre 59,9% qui ne l'ont pas fait, et 10,4% qui ne savent pas ce qu'est un Agenda 21. On constate que la proportion de Municipalités comptant un Agenda 21 augmente proportionnellement à leur tranche de population, elle passe de 16,5% dans les Municipalités comptant jusqu'à 5 000 habitants, à 69,7% pour celles qui comptent plus de 500 000 habitants.<sup>561</sup>

Néanmoins, la conclusion à laquelle nous pourrions arriver est que les Agendas 21 locaux ne sont pas une procédure courante dans ces deux pays, et notamment pour la France, avec plus de 36 000 communes.

Il convient de souligner, toutefois, qu'au pessimisme de ces chiffres s'oppose la proportion de la population concernée par les processus d'Agenda 21 local : elle est conséquente, dans un pays comme dans l'autre. En effet, l'IBGE nous indique que pratiquement la moitié de la population brésilienne vit dans des Municipalités où un tel processus est en cours d'élaboration. En France, la population concernée peut être encore plus importante, prenant en compte l'évolution législative post-conférence de Rio (1992), qui intègre le développement durable, selon les dictamens d'Agenda 21, dans l'aménagement du territoire<sup>562</sup>.

En tout état de cause, la pratique de tels processus ne signifie pas qu'ils aient adopté l'intégralité des recommandations du document de 1992. L'analyse des Agendas 21 locaux brésiliens démontre, par exemple, que la moitié des Municipalités qui ont déclaré être engagées dans leurs Agendas 21, n'en étaient qu'à l'étape initiale, à savoir, celle de sensibiliser et de mobiliser la population. Il n'y avait qu'un peu plus de 15% des Municipalités interrogées qui le mettaient effectivement en œuvre<sup>563</sup>. Nous ne voulons pas affirmer par là l'existence de faux processus d'Agenda 21 local, ou que cette démarche ne soit pas valable. Notre intention n'est pas non plus de dire que les Municipalités brésiliennes qui n'ont pas encore achevée leurs Agendas 21 ne les achèveront jamais. Notre objectif est de démontrer qu'il y a *des pertes* au cours de la mise en œuvre de ces processus, conduisant à la non réalisation – ou à une mise en œuvre partielle ou trompeuse – d'une partie d'entre

---

<sup>561</sup> IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente*, cit. p. 61.

<sup>562</sup> Nous pensons notamment aux lois d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, n° 99-533 du 25 juin 1999) ; la loi sur la coopération intercommunale (n° 99-586 du 12 juillet 1999) ; la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) ; la loi d'orientation agricole (LOA, n° 99-574 du 9 juillet 1999, substituée par la LOA n° 2006-11 du 5 janvier 2006) ; la loi démocratie de proximité (n° 2002-276 du 27 février 2002).

<sup>563</sup> En outre : 12,9% des Municipalités étaient dans la phase de définition du diagnostique et 21,6% dans la phase de l'élaboration du plan d'action. Cf. IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente*, cit. p. 63.

eux. Ceci est du notamment par le manque de moyens financiers, mais aussi par l'aura politique dont peut se revêtir un tel processus.

## **2. L'Agenda 21 local, ses limitations politiques et économiques**

Malgré le fait que les démarches de développement local durable, dont l'Agenda 21 local, se trouvent de plus en plus présentes dans les plans, programmes et actions des gouvernement locaux, il convient de noter que les administrations municipales, par le biais de leurs élus, ont une tendance à s'approprier politiquement de leurs démarches d'Agenda 21. Or, cela peut entraîner des bonnes comme des mauvaises conséquences pour la démarche. En effet, la mise en œuvre d'un Agenda 21 local implique, certes, un renfort du développement économique, mais surtout la prise en compte des volets social et environnemental par ce développement.

Envisageant de concrétiser le développement durable, Agenda 21 implique surtout un changement de mode de vie : le développement économique, tout comme le bien-être d'une société ne peuvent plus s'appuyer sur l'exploitation irresponsable des individus qui la composent ou de son environnement naturel. L'autorégulation du marché, tout comme le libéralisme économique doivent se rendre au nouveau paradigme introduit par Agenda 21.

Dans ce sens, il convient de noter que réduire les inégalités sociales, donner de l'opportunité aux personnes exclues ou moins favorisées, sont des préoccupations qui se relient naturellement aux idées défendues par des partis dits *de gauche* ; tout comme promouvoir la démocratie participative ou la protection de l'environnement naturel. Toutefois, ces types d'action font aussi partie des propositions des partis politiques de centre ou de droite. Le fait est qu'elles se montrent comme étant beaucoup plus évidentes – et plus anciennes – au sein de la politique menée ou prêchée par les partis de gauche.

De ces faits, nous pouvons trouver des différences entre les processus d'Agenda 21 local menés par un gouvernement de droite ou de gauche, puisque nous pouvons avoir des processus qui visent à *justifier* l'ascension d'un parti au pouvoir ou qui se relient directement aux attentes des électeurs ou des groupes économiques

qui supportent un parti politique donné... L'insertion de courants politiques dans un Agenda 21 local peut contribuer à l'approche sectorielle de certaines questions – un volet social plus aigu, dans le cas d'un parti de gauche ; un volet économique plus développé, dans un gouvernement de droite – au détriment de la vision intégrée qui mérite de faire l'objet d'une telle démarche. C'est ici que des actions dans des domaines précis peuvent également cacher des objectifs politiques, derrière leurs effets d'annonce. Une autre conséquence de cette politisation d'un Agenda 21 local réside dans la création d'un obstacle majeur à la mise en œuvre de ce processus, à savoir : le manque de *volonté politique*. N'étant pas contraint à mettre en œuvre un Agenda 21, l'élu local peut très bien bloquer le processus, au nom d'intérêts personnels ou de groupes dominants sur la scène locale. Ce type d'inaction est d'autant plus lamentable que l'intérêt commun reste en otage indéfiniment.

Il convient de mettre en évidence, aussi, un obstacle d'autre ordre à la mise en place d'Agendas 21 locaux, qui ne dépend pas forcément des courants politiques locaux : il s'agit de la question financière. Un Agenda 21 local implique des dépenses considérables pour une collectivité locale, comme toute action de développement local durable. C'est ainsi que plusieurs démarches d'Agenda 21 local ne voient pas le jour, se présentent de façon sectorielle ou ne s'achèvent pas, notamment dans les Municipalités de taille modeste :

En 2002, selon la *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, 53,1% des Municipalités brésiliennes, où résidait 78,5% de la population du pays, comptait un Conseil municipal de l'environnement ou un Agenda 21 local. Dans l'ensemble des Municipalités brésiliennes, 34,1% avait un Conseil de l'environnement. Celles qui ont, simultanément, un Agenda 21 et le Conseil de l'environnement représentent seulement 10,7% de l'univers de Municipalités, mais ne réunissent que 37,4% de la population du pays. La proportion des Municipalités ayant, simultanément, Agenda 21 et Conseil, augmente dans la mesure où l'on avance dans les tranches de population, passant de 2,6% dans les Municipalités ayant jusqu'à 5 000 habitants, à 60,6% dans celles qui ont plus de 500 000 habitants. Ce résultat est attendu dans la mesure où il n'est que peu probable qu'une petite commune, en termes de population, ait les conditions pour avoir une structure destinée à maintenir les deux fora simultanément (Agenda 21 et Conseil).<sup>564</sup>

La présence et le fonctionnement d'un conseil municipal d'environnement et/ou d'un Agenda 21 local impliquent la participation directe et constante de la population et, par conséquent, l'analyse et la prise en compte réelle des critiques et

---

<sup>564</sup> IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente*, cit. p. 70.

des propositions faites. D'où les difficultés financières mentionnées, auxquelles peuvent s'ajouter des aléas politiques, qui les renforcent. Ainsi, le transfert de ressources supra locales peut être tributaire d'une bonne relation politique entre les différentes sphères gouvernementales, traduisant l'intensité de la volonté politique supra locale de contribuer aux démarches locales.

Avec ces quelques considérations, qui s'ajouteront à d'autres, nous ne pouvons que penser à l'éloignement existant entre la pratique des Agendas 21 locaux et la théorie, déterminée par l'Agenda 21 de Rio.

### ***B. Le cadre de 1992 versus le cadre actuel : quelles défaillances/différences ?***

Dans cet univers où augmentent les démarches visant la construction d'Agendas 21 – locaux, régionaux, nationaux – il convient d'identifier le décalage qui peut se vérifier entre ce que prône l'Agenda 21 de Rio, d'une part, et ce qui se fait en termes pratiques, d'autre part. Ceci se montre d'autant plus nécessaire que le propre Conseil économique et social (CES) des Nations unies identifie, dans son évaluation de la mise en œuvre d'Agenda 21, certains aspects défaillants des démarches entreprises :

De nombreux pays ont pris des mesures, parfois avec un appui international, afin d'élaborer des stratégies nationales de développement durable en y intégrant les aspects économiques, sociaux et environnementaux, conformément à l'Action 21, au Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre de l'Action 21 et au Plan de mise en œuvre de Johannesburg [par. 162 b)]. Certains pays l'ont fait dans le cadre de stratégies de lutte contre la pauvreté, en intégrant à celles-ci les aspects économiques, sociaux et environnementaux.

(...) Les plans nationaux et les stratégies macroéconomiques et sectorielles traitent, en général, de certains éléments du développement durable, mais sans grande cohérence. C'est ainsi que, dans certains pays en développement, les stratégies de réduction de la pauvreté ont été mises en place en tant que plans d'ensemble, mais il n'existe souvent aucun lien entre ceux-ci et d'autres stratégies tels que le Plan d'action national et stratégie pour la biodiversité ou le Plan d'action national pour lutter contre la désertification. De plus, les stratégies de réduction de la pauvreté ne s'intéressent pas suffisamment aux questions écologiques, même quand l'état de l'environnement est un aspect important de la réduction de la pauvreté. Souvent, les politiques sectorielles de développement de l'agriculture, de l'industrie ou de l'éducation ne tiennent pas

non plus compte des stratégies de réduction de la pauvreté ou de la saine gestion des ressources naturelles.<sup>565</sup>

À cet égard – et outre le manque d'intégration entre les différents niveaux de mise en œuvre d'Agenda 21 – nous dégageons les éléments en décalage par rapport au document de 1992 sous les aspects supra locaux et locaux, dans le but de pouvoir donner un panorama général de la mise en œuvre d'Agenda 21.

## **1. Au niveau supra local**

Les gênes pour la mise en œuvre des processus d'Agenda 21 sont multiples, aux niveaux régional et national, et elles contribuent à creuser le fossé entre plusieurs des démarches locales entamées autour du globe et les recommandations du document de Rio. Les trois éléments récurrents, cités par les autorités supra locales, à savoir, le manque de *financement* adéquat, l'absence *d'information* et *d'expertise* pour les actions envisageant la mise en place d'un Agenda 21 national ou régional, contribuent à creuser le fossé :

Dans l'enquête nationale/régionale, les NCSDs [conseils nationaux pour le développement durable], les gouvernements nationaux et les LGOs [associations et organisations des gouvernements locaux] qui ont répondu, mentionnent le manque de support financier, d'information et d'expertise comme étant les trois obstacles les plus importants. Cette réponse conduit au fait que les NCSDs, les gouvernements nationaux et les LGOs ont besoin d'une assistance plus importante pour établir des campagnes nationales. Dans un passé récent, cette assistance a été assurée par des LGOs internationales, comme ICLEI et des programmes d'assistance internationale, comme le *Capacity 21*, du PNUD. Ces activités auront besoin d'être élargies, en vue de surmonter les obstacles qui s'imposent aux campagnes nationales dans plusieurs pays.<sup>566</sup>

Il s'agit, certes, d'éléments de base dans le cadre de la construction d'une démarche Agenda 21. En effet, un tel type d'initiative doit disposer d'une base financière qui puisse la conforter. Or, si les actions visant le développement durable – peu importe à quel niveau elles s'établissent – sont coûteuses, il convient de souligner ce qui est dénoncé dans les différents rapports internationaux qui touchent

---

<sup>565</sup> Conseil économique et social des Nations unies, Commission du développement durable, rapport du Secrétaire général intitulé « Où en est le développement durable : évaluation de la mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg », document du 24 février 2004, n° E/CN.17/2004/2, p. 34. La citation mentionne les §§ 97 et 99 du document en question.

<sup>566</sup> ICLEI/UNDP/PCSD, *Local Agenda 21 Survey, A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*, février 1997, p.16.

la question : les pays qui étaient censés contribuer à un équilibre économique et financier par rapport à leurs pairs moins favorisés ont fait fi, pendant plusieurs années, des souhaits exprimés dans le texte de l'Agenda 21 de Rio. De fait, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1990 à l'initiative de la France et de l'Allemagne pour aider les pays en développement à mieux protéger la planète a été doté de 2 milliards de dollars pour 1994-1997, la part de la France s'élevant à 7,03%, soit 201 millions de francs par an. La France, comme l'ensemble des pays développés, s'était engagée à Rio à porter son effort d'aide publique au développement à 0,7% du PNB d'ici l'an 2000. Ce taux était de 0,63% en 1992, de 0,35% en 2002 et 0,38% en 2003<sup>567</sup>. La situation du FEM ainsi que l'état général de l'aide publique pour la mise en œuvre du développement durable dans les pays moins développés est à reconsidérer pour l'augmentation des contributions. Notons, néanmoins, que le seuil établi par Agenda 21 tarde à être atteint et l'hypothèse d'une annulation des dettes avec un réinvestissement immédiat dans le développement durable de ces pays n'est même pas évoquée<sup>568</sup> :

L'aide publique au développement (APD) des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a atteint un niveau record en 2005, et elle fait une place de plus en plus grande aux dons. Elle devrait augmenter considérablement au cours des 10 prochaines années, plusieurs pays de l'OCDE approchant de l'objectif fixé de 0,7 % du PNB.

L'information est également un élément de base pour la construction d'un Agenda 21. Informer dans le cadre d'une telle démarche veut dire *éduquer*, *conscientiser*, appeler à la *participation*. Tous les acteurs du développement sont appelés à participer aux démarches d'Agenda 21, sous peine de la formation d'un document qui ne reflète pas leurs souhaits, leurs besoins, pour leur avenir. Même en établissant des lignes générales pour être suivies par les niveaux inférieurs de pouvoir, un Agenda 21 supra local doit compter sur la participation effective d'un échantillon représentatif de la population. Il convient de souligner, d'ailleurs, que la participation au niveau supra local s'avère difficile, même avec des moyens pour informer. En effet, un Agenda 21 supra local, comme pour toute autre politique

---

<sup>567</sup> Cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit., p. 45. Selon le chapitre 33, § 13 d'Agenda 21, les pays développés se sont engagés à consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide pour le développement. Ce chiffre a été fixé par les Nations unies, en concertation avec eux. Plusieurs Etats ont prévu, même, d'arriver à ce but jusqu'à l'an 2000.

<sup>568</sup> A ce sujet, v. l'ouvrage de Henri BARTOLI, *Repenser le développement. En finir avec la pauvreté*, préface de Frederico MAYOR, Paris : éditions Unesco/Economica, 1999, 205 p. V. spécialement le chapitre 4, p. 122 et s.

publique n'est pas en relation directe avec le niveau local du pouvoir – et, par conséquent, de façon directe à l'habitant – ne peut pas s'affirmer dans la conscience de celui-ci en tant que procédure qui requiert sa participation. En plus, le rapprochement entre environnement et établissements humains – notamment les urbains – reste difficile à établir pour le citoyen de base.

La conséquence directe des deux autres éléments dégagés par les autorités supra locales est le manque d'expertise pour la mise en œuvre d'Agenda 21. Le manque de personnes qualifiées ou bien celui de moyens pour les qualifier en vue de la mise en place du développement local durable, ne permet pas la mise en œuvre satisfaisante d'Agendas 21. Apparaît donc un autre élément de décalage dans le cadre de la mise en œuvre des Agendas 21 supra locaux : les processus n'obéissent pas toujours aux directives contenues dans le document de 1992, faute de qualification des maîtres d'œuvre.

Outre ces trois éléments récurrents il convient de remarquer le fait que les Agendas 21 supra locaux se trouvent rarement en syntonie avec ceux qui se produisent au niveau local. Les raisons sont variées, passant du simple manque de concertation entre ces différents niveaux de pouvoir, au fait d'un Etat unitaire, centralisateur des décisions. Notons encore le fait que les initiatives de ce type faites au niveau supra local peuvent rester indéfiniment au niveau programmatique, vu qu'elles ne font que présenter des lignes générales d'action en matière de développement durable. Ce manque de communication entre les différents niveaux de pouvoir peut apparaître également en raison d'une adoption excessive de politiques publiques sectorielles, une caractéristique commune aux niveaux local et supra local.

## ***2. Au niveau local***

En ce qui concerne les difficultés récurrentes pour la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, nous pouvons relever au moins quatre, à en croire les éléments dégagés par l'ICLEI et les Nations unies. De ce fait, nous pouvons énoncer le manque de support financier adéquat ou tout simplement du support, de la part des



gouvernements supra locaux, les difficultés pour arriver à un consensus autour des priorités locales ainsi que l'absence de moyens pour l'information :

Ceux qui ont répondu à l'enquête concernant le gouvernement local ont mentionné le manque de support financier, d'un consensus au sein de la communauté pour établir les priorités, un manque de support de la part des gouvernements nationaux, et un manque d'information comme les plus grands obstacles. Il semble que les gouvernements locaux seraient en train de chercher l'assistance financière des gouvernements nationaux et l'assistance technique des campagnes nationales. Au même moment, les analyses des cas indiquent que les gouvernements locaux se succèdent dans la planification d'un Agenda 21 local en présence d'un climat politique et social coopératif. Des interviews de suivi ont indiqué que l'implémentation des plans d'action concernant les Agendas 21 locaux demandera du support, consistant dans la réforme de la politique gouvernementale nationale, en plus du support que les gouvernements peuvent fournir par le biais des campagnes nationales.<sup>569</sup>

L'insuffisance de support financier est un *leitmotiv* dans l'échec de la mise en œuvre des Agendas 21 – aux niveaux supra- ou locaux. Alors, pour le support [tout court] de la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, il s'agit d'avoir un environnement politique adéquat pour la construction de ce processus, autre élément de réalisation difficile. En effet, si nous prenons en compte l'ensemble du processus de mise en place d'un Agenda 21 local, nous allons vérifier qu'il s'agit d'une imbrication entre les actions locales et les actions supra locales – horizontale et verticale, donc – dans le but d'assurer une conception et une application uniformes et intégrées des politiques publiques et des actions menant à un développement local durable. Or, dans un tel cadre la concertation entre les différents niveaux est indispensable, les couleurs politiques doivent céder la place aux objectifs ultimes d'un Agenda 21 local. Cette concertation doit se produire également au sein du propre niveau géographique d'application de l'Agenda 21 local, à savoir, le niveau local. Et là les difficultés pour déterminer les actions et les domaines prioritaires sont une conséquence directe des pressions qui agissent sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

Le manque d'information, sous les trois formes décrites *supra*, constitue également un facteur de décalage entre la réalité des Agendas 21 locaux et les prescriptions de 1992. En effet, *éducation*, *conscientisation* et *moyens* pour participer au processus sont des conditions *sine qua non* pour sa réussite.

---

<sup>569</sup> ICLEI/UNDP/PCSD, *Local Agenda 21 Survey, A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*, cit. p. 17.

Un autre élément à dégager dans les difficultés pour la mise en œuvre des Agendas 21 locaux est la centralisation de pouvoirs au détriment d'une gestion locale adaptée. La dépendance des niveaux supra locaux de gouvernement pour l'élaboration de politiques publiques et pour la prise de décisions qui auront une influence directe sur le niveau local est un élément qui va dans le contre sens par rapport à l'Agenda 21 local. Plusieurs Etats unitaires, comme c'est le cas pour la France, s'efforcent de décentraliser leurs compétences, dans le but de répondre au besoin croissant d'un pouvoir plus adapté au niveau local. Les relations entre Etat et collectivités territoriales passent, ainsi, par une contractualisation ; le traitement entre les parties est de partenaires, est non assujetti à une hiérarchie.

Concernant justement la décentralisation, elle doit se faire en considérant que le transfert de compétences implique également le transfert des moyens pour les exercer. Une autre condition pour transférer les compétences est que la sphère supra locale de gouvernement établisse des éléments pour assurer le respect de l'engagement que le niveau local assume au moment de la décentralisation. Cela se justifie notamment, dans le cas des Agendas 21 locaux, par le possible manque de sensibilisation de la part des élus locaux au sujet du développement durable, ce qui peut entraîner le processus à n'afficher que les couleurs politiques des administrateurs locaux.

### ***Deuxième paragraphe. L'absence de juridicisation des Agenda 21 locaux : une faiblesse d'ordre majeur***

Qu'il s'agisse du niveau local ou supra local, une comparaison entre les processus d'Agenda 21 existant à nos jours au Brésil et en France révèle qu'ils ne se ressemblent pas forcément. Cela se justifie par plusieurs raisons, allant du manque de formation ou de moyens, à l'utilisation de l'Agenda 21 comme un outil de promotion politique. Les conséquences d'une telle disparité se tournent notamment vers un manque de crédibilité du processus, outre le préjudice aux propres actions entamées [ou pas] sous son égide.

L'Agenda 21 de Rio n'est qu'un cahier de charges qui mérite d'être suivi par les acteurs du développement – gouvernements, secteur privé, citoyens – dans leurs

démarches quotidiennes<sup>570</sup>. Il ne comporte pas de contraintes juridiques quant à sa mise en œuvre partielle, défectueuse ou bien à son mépris, par les gouvernements qui s'y sont engagés. Il n'y a pas de déterminations contraignantes concernant les moyens, les conditions ou les formes, pour la construction du développement local durable. Le contenu du document de 1992 est suggestif ; il s'agit bien d'un document qui vise, sans l'imposer, à mettre en place le développement durable<sup>571</sup>.

Les sous-sections suivantes se consacrent, d'une part, à relier l'aspect non contraignant d'Agenda 21 aux difficultés pour sa mise en œuvre. D'autre part, c'est l'aspect défiguré des Agendas 21 locaux qui fait l'objet de nos propos.

### **A. L'aspect non contraignant du texte de 1992, un facteur qui se reflète dans sa mise en œuvre**

L'Agenda 21 de Rio est, comme le souligne bien Jean-Marc LAVIEILLE, un acte juridique de nature incitative, non contraignant, une sorte de *vivier* dans lequel *les Etats et d'autres acteurs sont invités à puiser selon les situations, les capacités, les priorités qui sont les leurs, et cela dans le respect des principes de la Déclaration de Rio*<sup>572</sup>. Le chapitre premier de ce document illustre ces assertions :

Action 21 aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui et cherche aussi à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au cours du siècle prochain. C'est un programme qui reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière de développement et d'environnement. La bonne application d'Action 21 est la première et la plus importante des responsabilités des gouvernements. Les stratégies, plans, politiques et processus nationaux sont vitaux pour ce faire. La coopération internationale doit venir appuyer et compléter les efforts nationaux. Dans ce contexte, le système des Nations Unies a un rôle essentiel à jouer. D'autres organisations internationales, régionales et sous-régionales devront également contribuer à cet effort. Il faudrait de même encourager la participation du public la

---

<sup>570</sup> En effet comme le soulignent bien les professeurs Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, cit. p. 65, Agenda 21 représente la suite du plan d'action pour l'environnement, adopté en 1972 par la Conférence des Nations unies sur l'environnement. Ces deux documents sont ainsi des programmes d'action.

<sup>571</sup> Cela se doit notamment par le fait qu'Agenda 21 est le résultat d'un consensus international sur le développement durable, et son manque de juridicité se justifie par le besoin de concertation entre les intérêts divers, d'un grand nombre d'Etats.

<sup>572</sup> Cf. l'article intitulé « Agenda 21 et niveaux géographiques », inséré dans les actes du colloque franco-brésilien de droit de l'environnement, réalisé à Limoges les 7 et 8 décembre 2005.

plus large possible et la contribution active des organisations non gouvernementales et d'autres groupes.<sup>573</sup>

Ce manque de contrainte juridique d'Agenda 21 se reflète dans le cas des Agendas 21 locaux. En effet, leur mise en œuvre ne représente pas l'institution automatique d'un cadre législatif rigide pour se conformer expressément aux objectifs et recommandations du document de 1992. Les processus d'Agenda 21 locaux en cours montrent la formation de documents suggestifs dont la base légale s'adapte de façon plus ou moins complète, mais sans faire allusion claire à l'intégralité des lignes directrices tracées voilà quatorze ans<sup>574</sup>.

L'absence de juridicisation des Agendas 21 locaux est, ainsi, une réalité présente dans leur mise en œuvre. Ainsi, de leurs aspects essentiels – comme la nomenclature et la forme – et jusqu'aux actions pratiques, les Agendas 21 locaux ont besoin d'un renfort juridique.

## ***1. Une nomenclature qui conforte la planification de la planification***

C'est en face de la popularisation des processus d'Agenda 21 local et de leur éloignement conséquent vis-à-vis des préconisations du document de Rio, qu'on s'intéresse aux causes possibles d'un tel dysfonctionnement. A cet égard nous pensons, d'une part, à la distance existante entre Agenda 21 et la population concernée – en tant que document mais aussi en tant que démarche. D'autre part, c'est justement cet éloignement, allié au manque de moyens et/ou de volonté politique, qui transforme un Agenda 21 local uniquement dans un plan d'action au niveau local.

Pour la première des raisons évoquées, le fait qu'Agenda 21 soit un document international fait qu'il paraisse, naturellement, très éloigné de la population, du

---

<sup>573</sup> Agenda 21 (1992), chapitre 1<sup>er</sup>, § 1.3.

<sup>574</sup> A cet égard il convient de citer les mots de Bernard DROBENKO, en commentant la loi SRU, « Les perspectives contrastées du développement durable dans la loi SRU », cit. : « ... Qu'il s'agisse de l'Agenda 21 adopté à Rio, de la déclaration ou du programme adoptés à Istanbul, comme de la déclaration de New York, l'Agenda 21 local constitue le document de référence de la planification urbaine durable. (...) Cependant, si la loi SRU pose le développement durable comme un élément déterminant les orientations de la planification urbaine, elle ne fait aucune référence aux Agendas 21 locaux ou à leur articulation avec les diverses modalités de planification urbaine. De ce fait, il apparaît bien que le droit français de l'urbanisme connaisse ici quelques lacunes ». La citation se trouve à la page 26.

citoyen commun. Or, c'est justement sur ce citoyen que toute démarche d'Agenda 21 local compte pour réussir ; en outre, c'est le citoyen qui est le bénéficiaire de la qualité de vie que peut lui apporter la démarche d'Agenda 21 local. Néanmoins, du fait de cet éloignement, le citoyen ne s'implique pas dans les démarches de développement local durable voulues par Agenda 21. il ne s'implique pas non plus à cause des défaillances de la politique d'éducation environnementale. Politique qui n'arrive pas à atteindre toute la population. Cette dernière, très inégale – en termes de richesse et de connaissance – a des besoins différents, qu'elle considère comme étant d'ordre strictement personnel ; d'où une vision commune et où les particuliers gèrent eux-mêmes leurs affaires, alors que l'ensemble des politiques publiques doivent être exclusivement menées par les instances gouvernementales<sup>575</sup>.

Concernant la seconde raison, ce sont les chiffres mais aussi la réalité des processus, que nous montrent comment un Agenda 21 local peut figurer dans les statistiques, même si sa mise en œuvre est très éloignée de la réalité. La politisation des processus d'Agenda 21, cf. *supra*, en sont un exemple. C'est ainsi que les Agendas 21 locaux peuvent se présenter en tant que des processus factices, qui se fondent uniquement sur des éléments *pro forma*. C'est l'exemple des engagements internationaux à Rio, en 1992, jamais réalisés en totalité.

## **2. Des actions sous forme de partenariats et engagements pro forma**

Nous ne pouvons même pas estimer le nombre de processus d'Agenda 21 locaux qui suivent les engagements internationaux en matière de développement durable et de lutte contre la pauvreté. Nous pouvons néanmoins penser aux chiffres concernant la mise en œuvre d'Agenda 21 : les Etats étaient censés contribuer, financièrement et par le transfert de technologie, à la mise en œuvre d'Agenda 21 avec 0,7% de leur PIB, ils n'ont jamais atteint cet objectif. Quant aux échanges internationaux au nom de la lutte contre la pauvreté, ils se présentent plutôt sous

---

<sup>575</sup> Il convient de noter, par ailleurs, que le fait pour le citoyen d'être un contribuable aide, psychologiquement, à l'éloigner de la participation active dans les processus décisionnels : il considère que sa contribution en tant que citoyen est faite, sous forme d'impôt.

forme de politiques d'assistanat, une sorte de compensation pour enrayer des décennies de colonisation de certains Etats.

Ce sont les organisations non gouvernementales ainsi que certains groupements de collectivités locales qui jouent un rôle important dans le cadre de la coopération internationale. Et cela au nom d'un objectif commun, à savoir, la durabilité<sup>576</sup> de leurs actions.

Ce panorama se répète au niveau interne, avec les Agendas 21 locaux : ils se présentent par des actions et des partenariats qui ne sont pas toujours productifs. Le développement local durable est un outil de promotion des établissements humains ; il sert, par exemple, à attirer des investissements économiques, le tourisme, de nouveaux habitants... A cela s'ajoute le fait que les investissements – factices ou réels – dans une démarche d'Agenda 21 local conduisent à l'augmentation des recettes locales.

En outre, les services, les ouvrages, les équipements publics peuvent recevoir le label « Agenda 21 », autrement dit ils peuvent s'insérer dans une telle démarche, sans pour autant représenter le développement local durable.

Ces possibilités de *triche* dans les démarches d'Agenda 21 local apparaissent à la fois par la non juridicisation de la procédure et par l'absence de forme définie de leur mise en œuvre. Il est vrai que chaque Agenda 21 est unique, cependant un cadre général obligatoire mérite d'être adopté au niveau de chaque Etat.

## ***B. L'absence de référentiel stable des Agendas 21 locaux***

Les politiques publiques qui envisagent la mise en œuvre du développement durable au sein des établissements humains se présentent sous plusieurs noms et sous différentes formes. En effet, elles peuvent prendre le nom d'Agenda 21 local ou bien de charte locale pour le développement durable, Agenda pour le développement durable, entre autres. Quant à leur forme, il peut s'agir de recommandations ou d'incitations, pour la population et/ou pour certains groupes qui la composent, ou

---

<sup>576</sup> Au sens du développement durable.

bien de normes juridiques contraignantes, visant à sanctionner les comportements contraires aux objectifs préconisés :

L'enquête nationale/régionale a révélé que jusqu'au 30 novembre 1996, plus de 1 800 gouvernements locaux, dans 64 pays, étaient en train de mener des activités concernant les Agendas 21 locaux. Dans ce chiffre, l'ICLEI a confirmé que la planification d'un Agenda 21 local était en cours dans 933 Municipalités de 43 pays, et seulement à ses débuts dans 879 autres Municipalités. La grande partie de ces processus de planification est entreprise sous le nom « Agenda 21 local ». Néanmoins, les Agendas 21 locaux sont mis en œuvre dans plusieurs villes et villages sous un autre nom, local, ou par le biais d'un programme d'assistance internationale, comme le programme des villes durables d'UN-Habitat, le Capacity 21 du PNUD ou le programme de management environnemental du milieu urbain de GTZ.<sup>577</sup>

De ces faits, nous notons que les préconisations de l'Agenda 21 de Rio se banalisent, sous le plan des faits, des politiques publiques et du droit. Banalisation tant par le fait que le développement durable, tel qu'énoncé par Agenda 21, se répand au sein des actions publiques que par le fait que sa mise en œuvre s'affaiblit, par manque de méthode ou d'une base contraignante à suivre.

En vue d'analyser ces faits en plus de détails, nous proposons de vérifier, dans un premier temps, si ces actions dispersées et amorphes, visant à un développement local durable constituent un atout ou une faiblesse par rapport à la mise en œuvre des préconisations de Rio. Et, dans un second temps, vérifions le rôle et le poids de la Commission du développement durable pour suivre les procédures d'Agenda 21 locaux.

## **1. Des actions partielles qui peuvent se placer sous le label Agenda 21, sans un vrai contrôle : atout ou faiblesse ?**

L'intégration des politiques locales vers le développement durable peut être compromise à partir de l'élection d'un ou de plusieurs besoins locaux, au détriment d'autres. Ces derniers désignent en effet les secteurs prioritaires des politiques publiques locales. Ce type de phénomène se retrouve dans le cas des démarches d'Agenda 21 local. En effet, elles peuvent dans certains cas – comme la pratique nous le montre – donner la priorité à certains des piliers du développement durable qu'elles doivent intégrer : l'économique, le social, l'environnemental. Les différentes

---

<sup>577</sup> ICLEI/UNDP/PCSD, *Local Agenda 21 Survey, A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*, cit. p. 4.

études menées sur la question ont démontré l'existence d'une sorte de répétition de l'histoire à cet égard.

C'est ainsi qu'en matière de mise en œuvre des Agendas 21 locaux, nous trouvons très souvent l'opposition entre la *croissance zéro* et la *croissance à tout prix*<sup>578</sup>. De fait, si les processus d'Agendas 21 locaux se focalisent, dans les pays développés, autour de la protection de l'environnement, ils se tournent vers les questions économiques et sociales dans les pays en voie de développement :

...les approches d'un Agenda 21 local dans les pays en développement et dans les économies en transition sont plus compréhensives dans leur application du concept de développement durable. De plus, les processus d'Agenda 21 local dans les pays en développement et dans les économies en transition semblent être plus centrés sur une réponse aux besoins immédiats des résidents locaux. Contrairement, dans les pays développés, la planification d'un Agenda 21 local vise vraisemblablement, au moins au début, la protection de l'environnement. Cela peut refléter la réalité des Agendas 21 locaux dans les pays développés, souvent menés par un département ou organisation environnementale locale.<sup>579</sup>

Dans un cas comme dans l'autre il s'agit de processus qui prennent en compte les dispositions de l'Agenda 21 de Rio de façon partielle. Dans ce sens, sont-elles valables ou pas ? Peuvent-elles être considérées comme des Agendas 21 ?

Quant à la première question, nous croyons que toute action, même partielle, visant le développement local [et par conséquent, régional et mondial] durable ne peut être considérée que comme louable. Les démarches partielles d'Agenda 21 disposent ainsi d'une grande importance à la fois par le fait qu'elles représentent des efforts qui se réalisent pour le développement local durable, mais aussi par le fait qu'elles sont à maintes reprises le premier pas vers l'adoption d'un processus intégré, complet, d'Agenda 21. Au contraire, nous ne pouvons pas considérer avec la même importance les démarches d'Agenda 21 locaux qui, sous le couvert d'un label local « Agenda 21 », justifient d'autres intérêts que l'intérêt général, que le bien-être

---

<sup>578</sup> Selon Edis MILARE, *Direito do Ambiente*, cit. p. 34, cette opposition est apparue à l'occasion de la conférence de Stockholm, en 1972, à cause d'un conflit d'idées [radicales] entre les pays développés et les pays sous-développés :

« Quelques-uns ont proposé une politique de 'croissance zéro', visant à sauvegarder ce qui n'avait pas encore été détruit. Mais le résultat final de cette politique serait, sans aucun doute, désastreux : les riches continueraient toujours à être riches et les pauvres seraient condamnés à rester toujours et irréversiblement pauvres.

« Le Brésil, en plein régime autoritaire, a conduit un groupe de pays qui prêchaient la thèse opposée, celle de la 'croissance à tout prix'. Cette perspective erronée se fondait sur l'idée que les nations sous-développées et en développement, au vu de leurs graves problèmes socio-économiques, ne devraient pas destiner des fonds à la protection de l'environnement. La pollution et la dégradation de l'environnement étaient perçues comme un mal mineur ».

<sup>579</sup> ICLEI/UNDP/UNEP, *Local Agenda 21 Survey, A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*, cit. p. 9.



commun. Où les processus qui sont lancés uniquement sur le plan théorique, visent des objectifs publicitaires, sans passer au plan réel<sup>580</sup>.

Pour la deuxième question, la réponse se reporte étroitement à la première : un processus partiel d'Agenda 21 ne mérite d'être labellisé comme tel que dans la mesure où il tend vers une approche complète, intégrale, des enjeux qui se présentent dans le document de Rio. Tout processus de développement local durable axé sur un développement sectoriel de politiques publiques, sans aucun objectif d'approche intégrale – et intégrée – ne doit pas être considéré comme un Agenda 21. Les frontières entre actions isolées pour le développement local durable et les actions d'ensemble pour cet objectif doivent être bien dégagées, sous peine d'une perte d'importance de ces dernières – autrement dit, du propre Agenda 21.

## **2. La Commission du développement durable et l'impossibilité de contrôle des démarches Agenda 21**

La Commission du développement durable (CDD) est un organisme onusien qui a vu le jour à partir de la Conférence de Rio, en 1992, composé de représentants de 53 Etats membres, chargés d'examiner une fois par an les informations fournies par les Etats sur l'environnement et de faire des recommandations pour la mise en œuvre d'Agenda 21. Les ONG sont observateurs lors des réunions de la CDD<sup>581</sup>, qui est responsable, entre autres, de vérifier les progrès dans la mise en œuvre d'Agenda 21 et de la Déclaration de Rio. Parmi les objectifs de la CDD figure, d'une part, l'intégration des trois piliers du développement durable dans l'élaboration des politiques publiques, et cela à tous les niveaux ; d'autre part, cet organisme doit vérifier que l'on adopte une approche générale, multisectorielle et amplement participative du développement durable, dans chacun des Etats onusiens.

En ayant une approche fondée sur des thèmes sectoriels<sup>582</sup> et transversaux<sup>583</sup>, la CDD établit le suivi des actions réalisées par les Etats membres dans ces domaines – le fait d'aborder l'ensemble de ce qui énonce Agenda 21 permet, ainsi, une vision

---

<sup>580</sup> De fait, nous rappelons qu'un Agenda 21 local peut être un outil à forte valeur ajoutée pour l'attractivité d'un établissement humain et du territoire alentour. V., *supra*, p. 99 et s.

<sup>581</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 45.

<sup>582</sup> Par exemple, eau, énergie, agriculture, transports.

<sup>583</sup> Par exemple, modes de production et de consommation, santé, éducation.

d'ensemble, sur le long terme, de la mise en œuvre de ce document par les Etats. Les domaines qui définissent chacun des thèmes à être traités par la CDD selon les cycles de débats, de deux années, qui se forment dans son enceinte : la première année est destinée à vérifier les avancements sur un thème tandis que la deuxième année se consacre à la présentation de propositions pour avancer dans un domaine donné. L'analyse entamée par la CDD se fait par le biais de rapports, soumis périodiquement par les Etats, mais qui se fonde également sur l'information en provenance d'autres organisations internationales – gouvernementales ou non gouvernementales – et encore du secteur privé.

C'est à partir de ces informations – déterminantes pour montrer le respect des engagements des Etats devant la communauté internationale – que ces derniers et les organisations internationales peuvent avancer dans la réflexion et/ou dans l'action sur chacun des thèmes discutés. En outre, les réunions et les activités de la CDD permettent au développement durable d'être plus lisible au niveau international. Notamment à partir de l'accès des organisations non gouvernementales aux données présentées au cours des réunions de cet organisme.

Ces quelques mots sur les origines et le fonctionnement de la CDD la présentent comme un organisme qui serait capable d'assurer un suivi efficace de la mise en œuvre d'Agenda 21. Et, certes, dans le – ou les – cas de non accomplissement d'objectifs par les Etats, de les contraindre à une action renforcée pour le faire.

La réalité de la CDD nous montre, néanmoins, que son fonctionnement ne réussit pas à faire avancer les actions étatiques pour la mise en œuvre d'Agenda 21 – dans son ensemble ou de façon sectorielle. En effet, étant déjà dans son deuxième mandat décennal et comptant jusqu'à présent quinze sessions annuelles, les deux grands rapports de la CDD concernant l'affirmation du développement durable au niveau des Etats commencent comme suit :

Dans le peu de temps qui s'est écoulé depuis la tenue du Sommet mondial pour le développement durable, les progrès enregistrés ont notamment porté sur les processus, y compris le renforcement des capacités dans les pays en développement..., l'élaboration de plans d'action... et le perfectionnement du mécanisme de gouvernance environnementale mondiale. (...) S'agissant

des progrès social et économique, les années 90 et le début de la décennie actuelle ont donné des résultats mitigés.<sup>584</sup>

Le présent rapport dresse le bilan, mitigé, des progrès réalisés en ce qui concerne les engagements pris et les objectifs énoncés dans l'Action 21 et dans les textes issus des réunions intergouvernementales ultérieures liées au développement durable, notamment le Plan de mise en oeuvre de Johannesburg.<sup>585</sup>

Le fonctionnement de la CDD se présente de façon encore plus décevante quand nous considérons le déroulement de la 13<sup>ème</sup> séance, où dans un climat désordonné, le droit à l'eau – thème central des discussions – a été retiré puis réinséré dans les propositions de texte officiel, pour enfin ne pas y figurer. D'ailleurs, en ce qui concerne l'avancée des règles juridiques pour le développement durable, il convient de retenir les mots des professeurs Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, qui signalent que le développement du droit ne semble pas faire partie des préoccupations de la CDD<sup>586</sup>. Le bilan dressé par le professeur Michel PRIEUR concernant le sommet de Johannesburg représente bien la situation dans laquelle se trouve de nos jours le développement durable au niveau mondial :

Dix ans après Rio, le sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg ne pourra que constater les retards pris dans la mise en oeuvre de l'Agenda 21. La déclaration politique adoptée est très décevante. Elle se contente d'inviter au développement durable et à améliorer la gouvernance à tous les niveaux.<sup>587</sup>

Et ce fait ne peut pas être remis en question par la seule actuation de la Commission onusienne du développement durable.

---

<sup>584</sup> Conseil économique et social des Nations unies, Commission du développement durable, rapport du Secrétaire général intitulé « Où en est le développement durable : évaluation de la mise en oeuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg », cit., document du 24 février 2004, n° E/CN.17/2004/2.

<sup>585</sup> Conseil économique et social des Nations unies, Commission du développement durable, rapport du Secrétaire général intitulé « Où en est le développement durable : évaluation de la mise en oeuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg », document du 15 février 2006, n° E/CN.17/2006/1.

<sup>586</sup> Cf. Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, cit. p. 78.

<sup>587</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 45.



## **Chapitre 2. Une fracture temporelle, entraînée par une inadaptation des moyens**

Le deuxième type de fracture dans les politiques publiques qui visent la mise en œuvre d'établissements humains durables est celle que nous convenons d'appeler *temporelle*. Il s'agit en effet du décalage dans le temps entre l'initiative – ou même le plan ou le programme – et la construction effective du développement durable d'un établissement humain. Ce décalage temporel provient de deux autres décalages – sans oublier pour autant la fragmentation des politiques publiques de développement durable, comme celle du développement durable dans les politiques publiques, mentionnées en sus.

Nous avons ainsi, d'une part, une inadaptation des moyens financiers qui doivent assurer la mise en place d'un établissement humain durable. Ils ne sont pas négligeables, nous savons tous que le développement durable est une tâche qui coûte cher. D'autre part ce sont les structures qui se présentent en décalage par rapport aux nouveaux besoins des établissements humains et de leur gouvernance. Voyons ces deux éléments en détail, dans les paragraphes suivants.

### **Section 1. Des moyens financiers, publics comme privés, inadaptés aux coûts du développement local durable**

Pour illustrer les coûts du développement durable, nous invoquons le paragraphe 18 du chapitre 33 d'Agenda 21, qui traite justement des *ressources et mécanismes financiers* pour la mise en œuvre des préconisations de ce document jusqu'à la date buttoir fixée alors, à savoir, l'an 2000 :

Le secrétariat de la Conférence a estimé que le coût annuel moyen (1993-2000) de la réalisation, dans les pays en développement, des activités prévues dans Action 21, devrait s'élever à plus de 600 milliards de dollars, dont environ 125 milliards de dollars seraient fournis par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions de faveur. Ces estimations n'ont qu'une valeur indicative et donnent un ordre de grandeur, et elles n'ont pas été examinées par les gouvernements. Les coûts réels dépendront, entre autres, des stratégies et programmes précis que les gouvernements décideront de mettre en œuvre.

Or, si d'une part les objectifs d'Agenda 21 n'ont pas été atteints jusqu'à présent<sup>588</sup>, il n'est pas faux d'estimer que la mise en œuvre, même partielle, des dispositions de ce document nécessitera encore de nombreuses années. Car son coût va croissant, vu l'importance soulevée de nos jours par les questions environnementales, désormais prises en compte à la fois au niveau de la protection, mais aussi de la lutte contre les grands changements naturels annoncés<sup>589</sup>.

A côté de cela pensons au fait que le financement du développement durable est encore loin d'être atteint, à la fois par les pays développés – dans le cadre du programme d'aide au développement – et par les pays en voie de développement, dans leur propre intérêt :

Les ressources financières requises par les pays en développement, et en particulier par les pays les moins avancés, sont loin d'avoir été réunies et d'atteindre les objectifs fixés par Action 21. Une certaine assistance a été fournie à la planification et à la mise au point des stratégies, mais en ce qui concerne l'exécution des programmes et des projets, les ressources disponibles sont bien inférieures aux besoins.<sup>590</sup>

A partir de ce panorama et prenant en compte les exemples brésilien et français, nous constaterons d'abord la situation de l'application des recettes gouvernementales au bénéfice des établissements humains durables. Puis nous verrons la portée des partenariats, dans les secteurs public et privé, pour l'accomplissement d'établissements humains durables.

---

<sup>588</sup> C'est-à-dire, sept ans après la date limite fixée auparavant.

<sup>589</sup> Le changement climatique et ses conséquences probables : élévation du niveau des océans, répétition fréquente d'événements météorologiques violents, sécheresse, inondations, le surgissement des *réfugiés écologiques* etc. Consulter *Stern Review on the economics of climate change*, sur le site Internet : [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm), accès le 28 mars 2007. V. notamment la cinquième partie du rapport, intitulée *Policy responses for adaptation*, chapitres 18 à 20.

<sup>590</sup> *Evaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre d'Action 21 au niveau national*, rapport du Secrétaire général de la Commission du développement durable, Conseil économique et social des Nations unies, 1997, document n° E/CN.17/1997/5. La citation se trouve à la page 28, § 115.

## **Paragraphe premier. La mise en œuvre des recettes financières originaires et des recettes de transfert au bénéfice des établissements humains durables**

Tout d'abord il nous convient de définir les limites de ce que nous nommons les *recettes originaires* et les *recettes de transfert* de l'Administration<sup>591</sup>. Les recettes *originaires* sont toutes les recettes publiques qui trouvent leur origine dans les activités de l'Administration – qu'elles revêtent d'un caractère public ou privé. Nous avons sous cet angle les recettes fiscales, les recettes tarifaires, les rentes, placements et investissements, et d'autres recettes assimilables. Les *recettes de transfert* se composent de toutes les dotations et subventions de l'Etat et/ou d'autres collectivités territoriales, ayant un but de péréquation.

C'est ainsi que nous proposons d'analyser l'application des recettes publiques, qu'elles soient originaires ou dérivées pour la mise en œuvre du développement local durable et, plus précisément, d'établissements humains durables.

### **A. Les recettes originaires et le développement local durable : une application inégale et résiduaire**

---

<sup>591</sup> Il convient de souligner qu'en nous emparant du premier terme nous n'avons pas l'intention d'adopter la distinction faite par la doctrine fiscale brésilienne, qui adopte une classification des recettes publiques en recettes *originaires* et recettes *dérivées*. Notre but est uniquement d'éclaircir nos propos, séparant les recettes financières de l'Administration qui trouvent leur origine dans des relations avec des tierces personnes de celles dont l'origine est dans la solidarité entre personnes de droit public. Dans ce sens et en suivant les définitions officielles, présentées par le glossaire du Trésor national (disponible sur le site Internet <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario>, accès le 7 octobre 2006) la *recette originaire* est composée par des « rentes que les sphères de gouvernement perçoivent, en s'emparant de leurs propres ressources patrimoniaux, industriels et autres, non compris en tant qu'imposition. Les recettes originaires sont les rentes, comme les *foros*, *laudêmios*, loyers, dividendes, participations (patrimoniales) et les tarifs (quand il s'agit des rentes industrielles) ». Quant aux *recettes dérivées*, elles « sont originaires du secteur privé de l'économie, c'est-à-dire, des familles, des entreprises et du reste du monde ; elles sont dues par les personnes physiques ou morales de droit privé, qui développent des activités économiques, sauf dans les cas d'immunité ou d'exemption. Ces recettes constituent une imposition. D'un côté, en tant que sujet actif de la relation juridique, nous trouvons le Fisc ; de l'autre côté, en tant que sujet passif, nous trouvons le contribuable (personne physique ou morale, appartenant au secteur privé) ».

L'affirmation d'un établissement humain durable implique d'agir sur plusieurs fronts<sup>592</sup>. De fait, si la qualité de vie de *tous* – suivant, entre autres, les préconisations fixées par Agenda 21 (1992) – est un but ultime de tout établissement humain durable, le terrain d'action s'étend sur les fonctions propres et dérivées de l'Administration<sup>593</sup>, sans oublier les actes privés, individuels et collectifs. Ainsi, l'éducation, le transport, la santé, la sûreté publique, la génération d'énergie... contribuent à un établissement humain durable sur le même plan que l'utilisation, par le particulier, de matériaux écologiques dans sa maison, ou l'achat d'une voiture propre. De fait, ces actes se tournent vers l'assurance de qualité de vie [non seulement du citoyen, mais] de la société dans son ensemble, de façon durable<sup>594</sup>. Or, c'est justement là que se trouve la difficulté dans l'analyse des investissements vers un établissement humain durable, car tous et chacun des actes mentionnés en sus font ou peuvent faire l'objet d'une subvention ou d'un financement, public ou privé.

En outre, la propre notion d'établissement humain – et de développement – durable, exige l'action conjointe, de tous les acteurs, publics ou privés, pour sa consécration. Ainsi, la myriade d'investissements aux différentes importances, provenant du secteur public, du secteur privé ainsi que du *troisième secteur*<sup>595</sup> empêchent qu'une telle analyse se fasse très brièvement.

De ces faits, nous proposons de vérifier un élément précis dans le cadre de l'emploi des recettes originaires au bénéfice du développement durable – et des établissements humains durables : le déséquilibre des piliers économique, social et environnemental, dans le recouvrement et dans l'application de ces recettes. D'une part les exigences d'autres secteurs de l'Administration, voire les propres conditions juridiques pour le recouvrement et/ou l'application des recettes originaires ne se prêtent pas à la construction d'établissements humains durables, d'autre part ces ressources sont tout simplement insuffisantes vis-à-vis les exigences d'un établissement humain durable,.

---

<sup>592</sup> Dans ce sens, v. *supra* la conclusion de la première partie, qui traite d'apporter les contours d'une définition d'établissement humain durable.

<sup>593</sup> Par *fonctions propres* nous faisons allusion aux fonctions régaliennes ; par *fonctions dérivées*, nous comprenons celles où l'action administrative n'est pas obligatoire.

<sup>594</sup> Au sens du développement durable, car nous parlons d'un établissement humain durable.

<sup>595</sup> Autrement dit, les organisations non gouvernementales.



## **1. Les obstacles légaux et organiques**

L'application des recettes originaires dans le développement local durable varie de façon assez marquée selon les secteurs concernés – économique, social et environnemental. Et dans ce cadre, ce sont les secteurs économique et social les plus favorisés, au détriment du pilier environnemental, par les finances publiques brésiliennes ou françaises, à tous les niveaux. Cette inégalité dans l'application des recettes publiques vient d'un obstacle légal et d'un obstacle institutionnel.

Le premier obstacle vient de certaines contraintes qui s'imposent à l'utilisation de l'argent public, comme certains pourcentages du budget, destinés à des dépenses précises. Tel est le cas de l'article 212 de la Constitution brésilienne, qui détermine l'affectation d'un minimum du budget de l'Union, des Etats fédérés et des Municipalités, à l'éducation :

L'Union affecte chaque année au moins 18 % de la recette des impôts aux dépenses relatives à l'enseignement; les Etats, le District fédéral et les Communes y consacrent au moins 25 % de ces recettes, y compris celles provenant des transferts de l'Union.

Cette disposition constitutionnelle envisage de contraindre l'Administration, à tous les niveaux, à investir dans l'enseignement public fondamental, ce qui est louable. Il est important de noter, néanmoins, que si nous ajoutons les dépenses relatives au paiement des fonctionnaires aux 25% du budget d'une Municipalité<sup>596</sup> alloués à l'enseignement, nous aurons au moins 66% du budget communal affecté. En effet, les salaires dans l'Administration locale brésilienne représentent en moyenne, pour l'année 2003, 41% des dépenses publiques totales<sup>597</sup>. Quant aux Etats fédérés, les dépenses avec le personnel ont atteint, en 2003, 36 % des dépenses totales et 32,5% des recettes totales<sup>598</sup>. Or, considérant les autres dépenses courantes

---

<sup>596</sup> Ou d'un Etat fédéré, puisqu'il suit les mêmes règles des communes pour l'élaboration et l'utilisation de son budget.

<sup>597</sup> Et ce chiffre ne peut pas aller au-delà de 60% des recettes courantes liquides d'une Municipalité, selon l'art. 19, III, LRF, LC n° 101, du 4 mai 2000. Pour la définition de *recette courante liquide*, v. art. 2, IV de la LC n° 101/2000.

<sup>598</sup> Ainsi, selon l'IBGE, « Les dépenses de maintenance, comprenant le personnel et l'acquisition de biens et de services, les plus difficiles à restreindre, ont augmenté de 19,47%, tandis que les dépenses de capital ont augmenté de 2,38% ». Selon le même institut, en ce qui a trait aux Municipalités brésiliennes, « en 2002, le résultat fiscal (R\$ 1,37 milliard) et primaire (R\$ 1,42 milliard) s'est montré inférieur à celui de l'année précédente. En 2003, le nombre de Municipalités ayant un résultat négatif supérieur au nombre de Municipalités ayant un résultat positif. Les résultats d'ensemble, néanmoins, se sont montrés positifs (bénéfice

auxquelles les administrations doivent faire face<sup>599</sup>, nous constaterons que certains des piliers du développement local durable pèseront plus que d'autres au moment des investissements publics. C'est ainsi que pour le cas brésilien, les Etats fédérés n'ont destiné, en 2002, pas plus de 0,78% de leurs dépenses totales à la protection de l'environnement, tandis que les activités économiques ont bénéficié de 6,2% du total des dépenses publiques et la protection sociale, 19,8%<sup>600</sup>. En ce qui concerne les Municipalités brésiliennes, notons que le pourcentage de ces dépenses pour la même période a été, respectivement, de 1%, 3,7% et 13,3%<sup>601</sup>.

Pour le cas français, il importe également de vérifier que les dépenses consolidées des administrations publiques concernant la protection de l'environnement ne représentent, pour 2005, que 1,5% du total des dépenses des administrations publiques. À titre de comparaison, les investissements publics concernant les affaires économiques équivalent, pour la même période, à 5,4% du total des dépenses ; la protection sociale, à son tour, consomme 42,1% du total des dépenses des administrations publiques françaises<sup>602</sup>.

Le deuxième obstacle, qui contribue au déséquilibre des dépenses publiques pour le développement durable, concerne l'organisation institutionnelle de

---

fiscal de R\$ 1,8 milliard et bénéfice primaire de R\$ 1,04 milliard) ». En tout état de cause, les dépenses des communes avec le personnel en 2003 ont représenté 41% des dépenses totales et 40,1% des recettes totales. Cf. IBGE, *Finanças Publicas do Brasil 2002-2003*, Rio de Janeiro : IBGE, 2006.

<sup>599</sup> Notamment le remboursement de la dette publique.

<sup>600</sup> Pour 2002, selon les chiffres de l'IBGE, le total des dépenses publiques des Etats fédérés brésiliens a été de R\$ 190,2 milliards de réales (à peu près 63 milliards d'euros). Dans cet univers, les dépenses destinées à la protection de l'environnement ont été de 1,4 milliard de réales (un peu moins de 500 millions d'euros) ; celles concernant les affaires économiques, de l'ordre de 11,8 milliards de réales (un peu moins de 4 milliards d'euros) ; la protection sociale, 37,8 milliards de réales (environ 12 milliards d'euros). Cf. IBGE, *Despesas Publicas por Funções 1999-2002*, Rio de Janeiro : IBGE, 2006. V. le tableau à la page 68 de l'ouvrage.

<sup>601</sup> Nous parlons ici uniquement des chiffres concernant les Etats fédérés et les Municipalités brésiliennes, pour l'année 2002, étant donné que ce sont les chiffres les plus récents et les plus précis – par rapport à nos propos – dont nous disposons jusqu'à présent (octobre 2006). Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Internet de l'IBGE, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Les chiffres des dépenses publiques concernant les Municipalités (*Despesas Publicas por Funções 1999-2002*, cit. p. 117) sont les suivants : total 53,2 milliards de réales (un peu moins de 18 milliards d'euros), dont 500 millions de réales (environ 140 millions d'euros) alloués à la protection de l'environnement, 2 milliards de réales (environ 630 millions d'euros) aux affaires économiques et 7,1 milliards de réales (environ 2,4 milliards d'euros) à la protection sociale.

<sup>602</sup> Selon les chiffres de l'INSEE, le total des dépenses des administrations publiques pour l'année 2005 est de 919,7 milliards d'euros, dont 14 milliards dépensés dans la protection de l'environnement (chiffre confirmé par les données de l'Institut français pour l'environnement – IFEN), 49,7 milliards dans les affaires économiques et 387,7 milliards d'euros dans la protection sociale. Cf. INSEE, Comptes nationaux annuels, base 2000, administrations publiques, tableau n° 3.311a, intitulé « Dépenses consolidées des administrations publiques (APU) ventilées par fonction (S.13) ». La définition officielle de l'INSEE pour *administrations publiques* comprend « les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale ». Document disponible sur le site Internet [http://www.insee.fr/fr/indicateur/cnat\\_annu/base\\_2000/secteurs\\_inst/xls/t\\_3311a.xls](http://www.insee.fr/fr/indicateur/cnat_annu/base_2000/secteurs_inst/xls/t_3311a.xls), accès le 9 octobre 2006.

l'Administration. De fait, l'affectation de certaines ressources publiques à des actions de développement durable dépend certainement des moyens dont dispose une administration donnée. Plus encore, elle dépend de la façon dont s'organise cette administration, en vue de recouvrer – par la voie fiscale ou répressive – des recettes spécifiquement allouées à cela<sup>603</sup>.

L'instrumentalisation des administrations locales et supra locales est ainsi un pas nécessaire pour consolider l'augmentation des ressources pour l'affirmation d'établissements humains durables. Il convient de vérifier, néanmoins, que cela implique l'investissement dans des structures et du personnel, un acte qui se heurte justement à l'insuffisance de moyens des administrations pour assurer la construction du développement local durable.

## **2. L'insuffisance des moyens financiers**

Même si l'investissement public pour le développement durable est infime et pour les établissements humains durables insuffisant – comparé à l'ensemble des dépenses publiques – il est en constante augmentation comme le montrent les chiffres<sup>604</sup>. De fait, les préoccupations généralisées par rapport au développement durable – notamment en ce qu'il concerne les questions environnementales – justifient cette augmentation. En outre, nous pouvons considérer que l'ensemble des dépenses gouvernementales – faites dans les limites de la légalité et de la moralité administratives, suivant un plan spécifique – contribuent directement à l'affirmation du bien-être social, caractéristique majeure d'un établissement humain durable.

Néanmoins, le fait qui détermine cet investissement timide du secteur public dans l'affirmation du développement durable est la propre logique du concept –

---

<sup>603</sup> Selon l'IBGE, la proportion de Municipalités brésiliennes qui déclarent recevoir des ressources spécifiques pour l'environnement est faible (18%), ainsi que celle concernant les Municipalités qui affirment posséder des Fonds municipaux d'environnement (1,5%). En ce qui concerne les sources, seulement 7% des Municipalités déclarent recevoir des ressources originaires de l'impôt sur la circulation de marchandises et services (ICMS) [équivalent à la TVA] écologique, et 4% affirment bénéficier de la compensation environnementale. D'une façon générale, les Municipalités qui ont reçu des ressources spécifiques pour l'environnement sont celles qui disposent d'une meilleure structure dans de termes administratifs, et dans l'articulation avec d'autres institutions de l'environnement. Cette relation est plus évidente entre les Municipalités ayant une population supérieure à 500 000 habitants. Cf. Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE), *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente.*, cit. p. 57.

<sup>604</sup> Dans ce sens, v. les chiffres présentés par l'IBGE, l'INSEE et l'IFEN, dans leurs sites Internet respectifs : [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), [www.insee.gouv.fr](http://www.insee.gouv.fr) et [www.ifen.fr](http://www.ifen.fr), accès entre le 1<sup>er</sup> et le 31 octobre 2006.

suivie par celle d'établissement humain durable. En effet, toute action de développement durable doit compter sur la participation active, *in natura* ou financière, de l'ensemble des acteurs de la société. Tel est l'esprit du principe 10 de la déclaration de Rio (1992)<sup>605</sup>, des articles 2, 6 et 8 de la charte française de l'environnement (2005)<sup>606</sup> ou de l'article 225 de la Constitution brésilienne (1988)<sup>607</sup>. C'est dans ce sens, d'ailleurs, que les chiffres donnés par l'IFEN nous montrent que les dépenses nationales par rapport à l'environnement se partagent de façon équitable entre les différents acteurs du développement durable, à savoir, les administrations publiques, les entreprises et les ménages<sup>608</sup>. Ainsi, toute augmentation dans les investissements publics par rapport au développement durable doit compter sur l'appui des autres secteurs de la société, dans la mesure de leurs responsabilités économiques, sociales et environnementales.

Les recettes de péréquation, tout comme les recettes originaires, ne sont pas capables d'assurer les établissements humains durables. De surcroît, elles ne prévoient pas d'outils spécifiques à cette fin, ni même au développement durable tout court.

---

<sup>605</sup> « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

<sup>606</sup> Art. 2 : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » ; art. 6 : « 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 » ; art. 8 : « L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte ».

<sup>607</sup> « Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie ; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité ».

<sup>608</sup> En effet, pour un total de 47,2 milliards d'euros de dépenses pour 2003, les administrations ont dépensé 14,6 milliards d'euros, les entreprises 18,3 milliards d'euros et les ménages 14,2 milliards d'euros. Données recueillies sur le site Internet de l'IFEN : <http://www.ifen.fr/dee2003/depenses/depenses0.htm>, accès le 9 octobre 2006.

## ***B. La réalité des recettes de transfert et l'absence d'un outil efficace pour une péréquation durable***

La péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les inégalités entre les différentes collectivités territoriales françaises. Etant un objectif de valeur constitutionnelle<sup>609</sup>, elle représente une préoccupation majeure dans la gestion des finances des collectivités territoriales. Dans ce sens, elle se décline sous trois formes : *horizontale*, *verticale* et *ponctuelle*. La première concerne la taxe professionnelle et s'effectue entre les collectivités territoriales ; elle vise à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus aisées. Ce type de péréquation est assuré par divers fonds départementaux, dont le plus important est le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)<sup>610</sup>. La seconde, dont la dotation globale de fonctionnement est le principal instrument, est assurée par les dotations de l'État aux collectivités territoriales<sup>611</sup>. Enfin, la troisième apparaît lors de nouveaux transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales, et qui permettent de moduler, selon la situation des collectivités, les crédits alloués par l'État pour la prise en charge de ces nouvelles compétences<sup>612</sup>.

La gestion politico-administrative brésilienne prévoit également une péréquation entre les différentes entités qui composent l'Union, à savoir : les Etats, le District fédéral et les Municipalités. Ceci est d'autant plus nécessaire que les différences entre chacune de ces entités émergent de manière identique malgré l'immensité du territoire brésilien<sup>613</sup>. C'est ainsi que l'article 86 et suivants du Code fiscal brésilien prévoit le fonds de participation des Etats fédérés et du District fédéral, d'une part, et le fonds de participation des Municipalités, d'autre part. L'un comme l'autre se composent du recouvrement de l'impôt sur le revenu (IR) et de

---

<sup>609</sup> Selon l'art. 72-2 de la Constitution de 1958, venu avec la révision du 28 mars 2003.

<sup>610</sup> V. l'art. 1648-A ainsi que l'art. 328 et suivants (Annexe II) du Code général des impôts (CGI).

<sup>611</sup> V. dans ce sens l'art. L.3334-1 et suivants, du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>612</sup> V. l'art. L.1614-1 et suivants du CGCT.

<sup>613</sup> En effet, selon les données de l'IBGE, le PNB *per capita* moyen du Brésil pour l'année 2003 est de 8.694 réales (environ 2,8 mil euros). Il se décline dans les valeurs suivantes, selon les différentes régions : Nord, 5.512 réales ; Nord-Est 4.306 réales ; Centre-Ouest 9.278 réales ; Sud-Ouest 11.257 réales ; Sud, 10.998 réales. Notons, ainsi, que la différence du PNB *per capita* entre la région la plus pauvre et la plus riche est de l'ordre de 38,2%. Pour les Municipalités, les différences sont encore plus importantes.

l'impôt sur les produits industrialisés (IPI), ces deux prélèvements relevant de la compétence de l'Union<sup>614</sup>. C'est ainsi que, 20% du total du recouvrement de ces deux impôts est redistribué aux Etats et au District fédéral, ainsi qu'aux Municipalités, selon les règles établies, respectivement, par les articles 88 à 90 et 91 du Code fiscal. En tout état de cause, des critères liés à la surface, à la population et à la rente *per capita* de chacune de ces collectivités territoriales sont pris en compte<sup>615</sup>.

A titre d'exemple, la distribution des ressources du fonds de participation municipal (FPM) considère le nombre d'habitants de chaque commune, classé selon des tranches qui sont, à leur tour, liées à des coefficients individuels. Le minimum est de 0,6 pour les Municipalités qui comptent jusqu'à 10.188 habitants, et le maximum est 4,0 pour celles qui ont plus de 156 000 habitants<sup>616</sup>.

Il faut mentionner, encore, l'existence du fonds de maintenance et de développement de l'enseignement fondamental et de valorisation de l'enseignement (FUNDEF), qui a vu le jour après la décentralisation de l'enseignement fondamental<sup>617</sup>. Les ressources qui nourrissent ce fonds, maintenu par chacun des Etats fédérés et par le District fédéral, proviennent d'une partie du produit du recouvrement de l'impôt sur la circulation de marchandises et services (ICMS) et d'IPI, ainsi que des transferts du FPE. La distribution des ressources de ces fonds est proportionnelle au nombre d'élèves inscrits et qui fréquentent effectivement l'école.

Les mécanismes de péréquation existent, nous pouvons le constater. Néanmoins, il convient de noter également qu'ils ne sont pas capables d'assurer leurs objectifs, dans la mesure où les inégalités entre les différentes collectivités territoriales, brésiliennes comme françaises, subsistent. Et encore, notons que l'absence de critères de durabilité parmi ceux qui déterminent la distribution des ressources entre les différentes collectivités n'incitent pas la mise en œuvre d'établissements humains durables.

---

<sup>614</sup> Cf. les articles 43 et 46 du Code fiscal brésilien.

<sup>615</sup> V., dans ce sens, les articles 157, 158 et 159 de la Constitution brésilienne de 1988.

<sup>616</sup> Les règles pour l'établissement des coefficients de participation se trouvent dans le Code fiscal national. Environ 10% des ressources du FPM sont destinées aux capitales des Etats fédérés. Les recettes de ce fonds sont, en tout cas, l'un des transferts les plus importants pour les Municipalités brésiliennes de taille réduite.

<sup>617</sup> L'enseignement fondamental doit être exercée prioritairement par les Municipalités, conformément aux dispositions de l'art. 211, § 2, de la Constitution de 1988. Le FUNDEF est réglementé par la loi n° 9.424, du 24 décembre 1996.

## 1. L'insuffisance de l'instrument juridique

Malgré les prévisions législatives, la pratique de la péréquation ne répond pas intégralement aux besoins d'équilibre entre les collectivités territoriales : que ce soit au Brésil ou en France, les inégalités entre elles demeurent. Et constituent, ainsi, un facteur qui gêne la mise en œuvre du développement durable – aux niveaux local et supra local, en raison de la différence de développement entre une collectivité territoriale et d'autres.

D'une part, les chiffres de l'IBGE démontrent que les inégalités régionales et locales subsistent, de façon constante, au Brésil<sup>618</sup>. D'autre part, le rapport élaboré par Guy GILBERT et Alain GUENGANT pour le compte de l'ancien Commissariat général du plan<sup>619</sup> dégage que la péréquation n'a qu'une capacité inégale pour corriger les dotations des collectivités territoriales françaises<sup>620</sup>. L'efficacité de la péréquation en France est d'ailleurs le sujet du rapport élaboré par les sénateurs Jean FRANÇOIS-PONCET et Claude BELOT :

Pour que la décentralisation n'accuse pas les inégalités existantes et conduise à un aménagement du territoire équilibré et harmonieux à défaut d'être égalitaire, il s'avère nécessaire de mettre en oeuvre une péréquation volontariste qui prenne en compte l'ensemble des ressources et des charges des collectivités.

Or il ressort de l'étude menée que la péréquation actuelle en faveur des régions ne remplit pas cette mission avec une parfaite efficacité. Il existe pourtant depuis 1993 (et le mécanisme a duré jusqu'en 2003 - date de la réforme dont il sera question plus tard) un Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) dont l'objet était de favoriser la péréquation. Ce mécanisme permettait jusqu'en 2003 d'écarter les trois régions les plus « riches » au profit des treize régions les plus « pauvres ». Toutefois, les objectifs souhaités n'ont pas été atteints et d'importantes disparités demeurent entre les régions.

---

<sup>618</sup> V., dans l'annexe, la comparaison que nous proposons entre le PIB des Etats fédérés du Maranhão, Para, Rio Grande do Sul, São Paulo et le District fédéral. Notons ainsi qu'en divisant le PIB total de l'Etat du Maranhão (le plus pauvre Etat brésilien) par le PIB des unités de la fédération mentionnées dans le tableau, nous aurons, respectivement, les taux de 0,48 ; 0,10 ; 0,02 ; et 0,31. Et cela pendant l'ensemble de la période mentionnée (2000-2003). En réalisant la même opération pour l'année 1989, par exemple, les chiffres sont guère différents : 0,41 ; 0,09 ; 0,02 et 0,14.

<sup>619</sup> Substitué par le *Centre d'analyse stratégique*, depuis le 6 mars 2006.

<sup>620</sup> Cf. Guy GILBERT et Alain GUENGANT, *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, GRALE/Commissariat général du plan, 2004, 119 p. La citation se trouve à la page 106 du rapport.

A la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, la péréquation s'impose comme une ardente obligation afin d'éviter les déséquilibres et également de ne pas contrevenir à l'article 72-2 de la Constitution qui érige l'égalité entre collectivités en principe constitutionnel.<sup>621</sup>

En s'ajoutant à ces difficultés, intrinsèques au processus de péréquation, nous vérifions dans ce processus l'absence de critères capables de conforter la mise en place du développement durable – que ce soit au niveau local ou supra local.

## **2. La péréquation ne prend pas en compte des critères de développement durable**

En analysant les règles, brésiliennes ou françaises qui encadrent la péréquation, nous pouvons nous apercevoir qu'outre le fait de donner des conditions de fonctionnement aux collectivités territoriales, elles ne s'appuient que sur des critères strictement socio-économiques. Il n'y a pas de prévision légale concernant une *péréquation verte* ou *durable*, étant donné que l'investissement dans le développement durable ne fait pas partie des critères pour l'allocation de ressources de péréquation. La dotation de péréquation urbaine (DPU) ou la dotation de fonctionnement minimale (DFM), démontrent clairement cette caractéristique. La DPU, prévue par l'article L.3334-6-1, du CGCT, est allouée aux *départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains*. Elle est en outre calculée en fonction :

1. Du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains et le potentiel financier par habitant du département (...);
2. Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement (...) dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains ;
3. Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans le département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains (...);
4. Du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements urbains et le revenu par habitant du département (...).

---

<sup>621</sup> Jean FRANÇOIS-PONCET et Claude BELOT, *La péréquation interrégionale : vers un plus grand équilibre entre les territoires*, rapport du Sénat n° 342, 2004. La citation se trouve à l'introduction du rapport.



En ce qui relève de la DFM, il convient de souligner que : ne peuvent être éligibles que les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements déterminés en application du premier alinéa. De ces faits, nous pouvons vérifier que l'allocation de ces sommes se rattache directement aux caractéristiques socio-économiques des collectivités territoriales et à celles dont disposent leurs habitants. Autrement dit, la priorité est à l'investissement dans le social, de façon directe [par exemple, construction de logements] ou par le biais économique [création d'emplois].

Au Brésil la situation est la même. La péréquation faite, vise le fonctionnement même des collectivités territoriales, prenant en compte des critères économiques ou sociaux pour l'allocation des ressources. C'est ainsi que, d'une part, la redistribution du produit de l'ICMS se fonde sur la proportion de son recouvrement *in situ* ; d'autre part, le partage de l'impôt sur le revenu dispose d'une partie affectée à *des programmes de financement du secteur productif des régions Nord, Nord-Est et Centre-Ouest à travers leurs institutions financières à caractère régional, en accord avec les plans régionaux de développement; la moitié des ressources destinées à la région Nord-Est sont réservées à sa zone semi-aride, selon les formes de la loi.*<sup>622</sup>

La législation française prévoit, un cas où les collectivités territoriales bénéficient d'un régime de péréquation qui, à vrai dire, compense les dépenses réalisées dans la protection de l'environnement naturel. Il s'agit de la disposition prévue par l'article L.1615-2 du CGCT, qui permet aux collectivités territoriales de bénéficier, par dérogation, des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), au nom de la prévention des risques naturels :

Par dérogation, les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement exposées sur des biens dont ils n'ont pas la propriété, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les avalanches, glissements de terrains, inondations, ainsi que des travaux de défense contre la mer, des travaux pour la prévention des incendies de forêt, présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. S'agissant des travaux effectués sur le domaine public de l'Etat, seules ouvrent droit aux attributions du fonds les dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales ou leurs groupements ayant conclu une convention avec l'Etat précisant notamment les équipements à réaliser, le programme technique des travaux et les engagements financiers des parties.

---

<sup>622</sup> V., dans ce sens, l'art. 159, « c », de la Constitution brésilienne de 1988.

Nous sommes forcés de conclure, encore une fois, que même ce régime dérogatoire de péréquation, destiné à une action environnementale des collectivités territoriales, ne prend en compte qu'un aspect sectoriel du développement durable. Et, pis encore, la mesure pensée dans l'intérêt général, s'oriente par l'urgence et pour son caractère exceptionnel.

Nous ne pouvons pas nier par là, l'existence de ressources qui font l'objet de transferts de l'Etat vers les collectivités territoriales, au nom de la protection de l'environnement et/ou de la mise en œuvre du développement durable. Ils restent, néanmoins, réduits, puisque transférés dans le cadre de programmes spécifiques et, à maintes reprises, sectoriels. Leur dépendance des partenariats et le respect des conditions administratives lourdes<sup>623</sup> peut arriver à empêcher ces ressources de se convertir dans des investissements réels.<sup>624</sup>

---

<sup>623</sup> Dans *Le Moniteur* du 25 novembre 2005, p. 108, il ressort que si les pièces nécessaires au contrôle de légalité des partenariats publics sont mentionnées, entre autres dispositions, par l'art. L.1414-15 du CGCT, « ...une liste de pièces inspirée de la liste établie pour les marchés publics est susceptible d'être produite [comme les suivantes :] délibération se prononçant sur le principe du recours à un contrat de partenariat au vu de l'évaluation préalable, copie des pièces constitutives du contrat (contrat, copie de l'avis d'appel public à la concurrence, règlement de consultation, PV et rapports de la commission...), attestations et déclarations devant être fournies par le candidat. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive : le préfet peut demander que des pièces complémentaires, nécessaires à l'exercice du contrôle, lui soient communiquées ».

<sup>624</sup> Selon l'IBGE, « ... Parmi les Municipalités qui ont informé avoir reçu des ressources financières en 2001, par le biais [des partenariats publics], 41% (42 Municipalités) appartiennent à la région Nord-Est, 35% (25) à la région Nord, 25% (117) à la région Sud-Est, 15% (43) au Sud et 11% (7) au Centre-Ouest. Il convient d'éclairer le fait que les participations relatives ont été calculées en prenant en compte la totalité de Municipalités de chaque région qui ont informé avoir reçu des ressources spécifiques pour l'environnement. En ce qui relève des financements à fonds perdus (...), cette source fait allusion au type de financement par lequel il n'y a pas de contrepartie de paiement. Autour de 15% des Municipalités (148) qui ont déclaré avoir reçu des ressources spécifiques pour l'environnement usent cette modalité ; ils sont en plus grand nombre dans le Sud-Est, 99 Municipalités (21%).

Environ 25% (251) des Municipalités qui ont reçu des ressources spécifiques pour l'environnement en 2001 ont déclaré comme source le transfert des gouvernements fédéral et/ou des Etats fédérés. Prenant en compte la totalité de Municipalités de chaque région qui a informé avoir reçu des ressources financières spécifiques pour l'environnement, le pourcentage est plus élevé dans les régions Nord, 44% (32) et Nord-Est, 29% (30). Les régions Sud-Est, Centre-Ouest et Sud sont représentées, respectivement, par 26%, 24% et 19% de leurs Municipalités. Il convient de souligner que 174 Municipalités des régions Sud-Est et Sud ont dit avoir reçu ces transferts. Ce chiffre représente 69% du total des Municipalités qui ont informé avoir reçu des ressources financières par ce biais », in Institut brésilien de géographie et statistiques (IBGE), *Pesquisa de Informações Basicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente*, cit. p. 50.

## ***Deuxième paragraphe. Les recettes dépendant des partenariats : une alternative qui a un prix***

Dans le deuxième cas de figure pour les recettes des établissements humains nous trouvons les *recettes dérivées*. Nous les avons ainsi nommées car elles sont tributaires d'une autre entité – de droit public ou de droit privé. Outre les cas de péréquation, ces recettes se constituent notamment dans le cadre des partenariats, formés entre établissements humains ou entre ces derniers et d'autres sphères de gouvernement, ou encore, grâce à l'initiative privée. C'est ainsi que les établissements humains – dans leur gestion et plus spécifiquement dans la construction du développement local durable – ont la possibilité de faire usage de démarches locales contractuelles, qui peuvent s'établir entre eux ou avec des personnes privées. Ces démarches sont des formules trouvées par les administrateurs locaux pour échapper à la fois à l'insuffisance locale de moyens et, le cas échéant, à la dépendance financière de la sphère centrale de gouvernement<sup>625</sup>, responsable de l'apport d'une partie considérable des ressources locales. Les partenariats – réalisés avec le secteur public ou privé – sont encouragés par les documents internationaux<sup>626</sup> et se formalisent en nombre croissant dans le monde<sup>627</sup>. C'est pourquoi nous proposons d'aborder le sujet, en ce qui concerne la mise en oeuvre du développement local durable, à partir du secteur public mais aussi du secteur privé.

### ***A. Les partenariats dans le secteur public : conditions et contreparties incertaines***

Nous ne pouvons pas nier que la constitution de partenariats, avec le secteur public ou privé, constitue l'un des instruments de la gouvernance. En effet, la mobilisation des acteurs du développement local autour d'objectifs qui seront définis

---

<sup>625</sup> Voir tout simplement du niveau supra local de gouvernement.

<sup>626</sup> Comme l'Agenda 21 ou l'Agenda Habitat.

<sup>627</sup> « Les partenariats entre villes ont été vivement encouragés par les agences de développement dans un passé récent, dans une tentative de réduire la stagnation du développement et d'encourager la transparence, d'où 63% des villes ont formé des partenariats public-privé... », in Joe FLOOD, « Analysis of urban indicators », rapport, The Global Urban Observatory Databases – Monitoring the Implementation of the Habitat Agenda. La citation se trouve au chapitre 5, sous section « a ».

par la concertation nécessaire entre les différents intérêts, présentés par chacun de ces acteurs, est un élément essentiel de la construction du développement local durable. Qui plus est, les différentes sphères de gestion des établissements humains – aux niveaux horizontal ou vertical – doivent intégrer leurs modes de gestion, pour une construction intégrée du développement durable :

Passer de l'action publique classique à la gouvernance, c'est donc adopter de nouvelles modalités d'action et de prise de décision, plus partenariales, plus interactives, plus flexibles. C'est créer la conscience locale d'intérêts collectifs et les moyens concrets de la gérer. (...) <sup>628</sup>

Malgré leur importance et leur caractère indispensable pour la construction du développement local durable, nous devons souligner que les partenariats dans le secteur public sont des instruments sous-utilisés <sup>629</sup>. Les raisons sont diverses, comme la méconnaissance ou le manque de tradition dans l'emploi d'un tel institut. Notons néanmoins que des raisons politiques ou tout simplement liées aux intérêts locaux apparaissent également, comme nous pourrions constater par la suite.

## **1. Des conditions fortement liées au jeu politique**

Si la constitution d'un partenariat entre des établissements humains est due notamment à l'existence d'éléments communs dans la gestion de leurs territoires respectifs, notons que l'élément déclencheur d'un partenariat est vraisemblablement la volonté politique de chaque gestionnaire d'un établissement humain. Une volonté qui se motive à la fois par des raisons strictement politiques mais également par des raisons économiques, sociales ou bien environnementales – le premier cas étant le plus courant.

C'est ainsi qu'en terme pratique, l'affinité politique entre les gestionnaires des établissements humains aptes à établir un partenariat – les maires – s'impose dans la grande majorité des cas : ce sont notamment leurs convictions politiques respectives, ainsi que leur approche par rapport à la chose publique et/ou au bien

---

<sup>628</sup> Georges CAVALLIER, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Bruxelles : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998. 76 p. La citation se trouve à la page 39.

<sup>629</sup> Dans ce sens il convient de noter que des 5.560 Municipalités brésiliennes, moins de la moitié avait établi un partenariat public, toutes les sphères de gouvernement confondues. Pour plus de détails, v. le rapport de l'IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente.*, cit. p. 312.

collectif qui détermineront d'abord l'établissement du partenariat et, ensuite, ses conditions et sa pérennité. Pour des raisons économiques et sociales, il convient de noter qu'un partenariat peut bénéficier de façon plus ou moins égale aux établissements humains partenaires. Dans ce sens, les conditions d'un partenariat entre établissements humains peuvent conduire à une vraie compétition entre les partenaires – un fait visible notamment par rapport aux obligations de chacun dans le cadre de l'action partenariale. Certainement, les avantages économiques et sociaux sont les résultats recherchés par tous dans un partenariat. Dans ce cadre nous trouvons également des conditions environnementales – au niveau de l'environnement naturel – qui peuvent tantôt motiver les démarches partenariales, tantôt justifier leur échec. En effet, cela peut se noter spécialement dans les cas des espaces naturels protégés, tels les parcs naturels régionaux (PNR) en France. Or, certaines des communes qui s'engagent dans la démarche ont, avant tout, un souci de développement économique local, l'adjectif *durable* demeurant au deuxième plan. D'autres, au contraire, s'engagent dans une telle démarche pour s'assurer que leur gestion ne porte pas atteinte à l'environnement naturel. Nous voyons ainsi qu'un conflit d'intérêts peut contribuer à déstabiliser la formation et/ou le maintien du partenariat.

Une autre difficulté à la mise en œuvre des partenariats dans le secteur public réside dans les contreparties que doivent supporter certains partenaires. Elles se présentent, finalement, comme un volet du *not in my backyard* (NYMBY).

## **2. Les partenariats publics et ses contreparties : une application originale du principe not in my backyard**

Les conflits qui entourent le terme *not in my backyard* – NYMBY, en français : pas sur mon jardin – sont apparus aux Etats-Unis à la fin des années 1960, se nourrissant notamment des conflits de droits entre les individus, les collectivités locales et l'Etat. Ce terme est évoqué notamment dans le domaine de la protection de l'environnement et du cadre de vie, car si pour certains il est animé par l'égoïsme, par d'autres le NYMBY relève d'une position ferme par rapport à la protection de l'environnement. C'est ainsi que l'action des riverains représente un élément de

poids dans la mise en œuvre d'un plan ou d'un projet, notamment quand les bénéficiaires de l'entreprise envisagent un univers au-delà du local. Dans ce sens, le questionnement autour du préjudice subi par un site [et par une population] donné se pose naturellement, ce qui fait fleurir les différentes alternatives à un plan ou projet.

Or, dans le cas des démarches partenariales au niveau horizontal, il est assez courant d'avoir une certaine inégalité dans le partage des contraintes qui se rattachent aux bénéfices tirés de l'action. De fait, les relations partenariales impliquent une concertation préalable, mais aussi constante, en vue d'atteindre les objectifs souhaités. Cela est d'autant plus vrai qu'agir en partenariat veut dire unir des efforts, dans le cadre d'une action commune, pour le bien de tous. Ainsi, qu'il s'agisse de la construction d'une station d'épuration ou d'une école primaire, certains des partenaires auront des avantages plus nets que d'autres. Le premier cas est très illustratif, étant donné que la commune où la station d'épuration sera construite subira à la fois la perte d'une certaine surface territoriale et les contraintes environnementales liées à l'activité – mauvaises odeurs, circulation de véhicules, risques technologiques etc. Tandis que les autres communes auront le bénéfice des eaux résiduaires traitées. Dans le cas de l'école primaire, étant située sur une commune donnée, ceci entraînera un coût supplémentaire pour les autres communes – ou bien pour les parents d'élèves – qui se trouvent géographiquement plus éloignées du site de l'école, pour le transport scolaire.

Dans un cas comme dans l'autre l'invocation du *not in my backyard* – de façon courante ou inverse – est une attitude naturelle. Les partenariats trouvent ainsi un obstacle imposé par les propres bénéficiaires d'une action commune, mais qui doit être corrigée, dans la mesure du possible, dans le cadre de la gestion de l'action partenariale. C'est ainsi que la formation pour la concertation et la gestion des partenariats se montre nécessaire, aussi bien au niveau de la population qu'au niveau des propres partenaires, les responsables de la mise en œuvre de la démarche commune<sup>630</sup>.

---

<sup>630</sup> Ainsi, selon El Hadj MBODJ, « Le succès du partenariat dépend toutefois de la forte mobilisation et de l'implication des autorités et des populations locales qui doivent être impliquées dans la définition des objectifs et l'utilisation des ressources générées. Pour cela, la formation et le perfectionnement des acteurs locaux contribuent à la mise à la disposition des collectivités locales et des autres partenaires au développement de ressources humaines, suffisantes en quantité et en qualité, et aptes à comprendre les exigences techniques, financières et administratives du développement local », article intitulé « Les

En ce qui concerne les actions dans le secteur privé, les partenariats ne sont pas non plus exempts de problèmes. Nous verrons cela par la suite.

## **B. Les partenariats avec le secteur privé<sup>631</sup>**

La mise en place de partenariats – avec le secteur public ou privé – représente une solution pour remédier aux problèmes touchant à la gestion des établissements humains, notamment en ce qui concerne leur manque d’infrastructure ou de moyens. Dans le cas des actions partenariales avec le secteur privé<sup>632</sup>, elles peuvent représenter une opportunité pour que la grande majorité des établissements humains réponde justement à ce manque de moyens, tout en mettant en œuvre des projets de développement local. A cet égard, les partenariats public privé (PPP) sont conseillés notamment dans le cadre des opérations d’urbanisme, comme le souligne bien François ASCHER, en affirmant que *l’urbanisme est un champ a priori propice au développement de partenariats public-privé dans la mesure où les pouvoirs publics ont généralement besoin de mobiliser des compétences et des capitaux privés pour réaliser leurs projets*<sup>633</sup>. En effet, ceux qui défendent ce type de démarche pensent au déclenchement automatique du *bonheur commun*, étant donné que le PPP contribue nettement à la concrétisation du développement local durable. Cela se justifie par le fait que, étant axé sur le pilier économique du développement durable, il peut facilement agir sur les autres deux, à savoir, le social et l’environnemental.

Malgré les avantages obtenus des partenariats du secteur privé, il faut noter que les inconvénients ou les dangers de ces démarches sont, elles aussi, une réalité, tant avec le secteur économique *dur* qu’avec les organisations de la société civile.

---

perspectives du partenariat entre les villes africaines», in *Revue internationale des sciences sociales – Partenariats urbains*, n° 172, juin 2002, p. 259-263. La citation se trouve aux pages 262-263.

<sup>631</sup> Concernant les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, consulter le livre vert de la Commission sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, fait à Bruxelles le 30 avril 2004, document n° COM (2004) 327 final.

<sup>632</sup> Qui est également l’un des acteurs du développement des établissements humains en général.

<sup>633</sup> François ASCHER, « Le partenariat public-privé dans le (re) développement ». Le cas de la France », article, in Werner HEINZ (dir.), *Partenariats public-privé dans l’aménagement urbain, Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, Paris : L’Harmattan, Collection Villes et entreprises, 1994, 294 p. L’article se trouve à la page 197 et suivantes. La citation se trouve à la page 198.

## 1. La réticence et les exigences du secteur privé dur

Si les PPP constituent de fabuleux outils pour contourner certains problèmes locaux dans la mise en place du développement durable – comme il est le cas du volet financier – il convient de souligner qu'ils se heurtent à des problèmes d'ordre pratique, car les risques autour de ces partenariats sont réels :

Le partage inégal des risques : généralement les collectivités publiques couvrent les déficits non prévus, mais ne profitent que rarement de « super-profits » ;

La séduction de certains montages privés peut entraîner des collectivités locales dans des opérations qui se révèlent finalement plus coûteuses, dans des remises en cause de plans d'urbanisme (pour tenir compte des propositions et des logiques des acteurs privés), dans des chronologies d'actions urbaines qui privilégient pour l'immédiat les opérations où l'on peut associer des privés et qui retardent les autres (on ne voit pas pour l'instant les groupes privés s'intéresser de façon significative à la réhabilitation et à la revitalisation des quartiers d'habitat social) ;

(...) Une transparence moins grande dans la conception et la gestion des opérations, qui risque de limiter la participation des habitants et le contrôle démocratique, voir d'abriter des pratiques corruptives.<sup>634</sup>

De ces faits, certains auteurs, comme Riccardo PETRELLA<sup>635</sup> ou Sang-Suel CHOE<sup>636</sup> proposent la solution du *tout public* : les PPP devraient ainsi être rejetés dans le cas des biens et des services considérés comme étant essentiels pour la vie individuelle et pour la vie collective des êtres humains<sup>637</sup>. Or, cela est loin d'être une vision trop radicale, car la Commission européenne elle-même, tout en reconnaissant l'existence et l'évolution des PPP au sein des Etats membres, met ce type d'action en garde vis-à-vis de l'intérêt général, puisque l'évolution des PPP au sein de l'Union européenne *ne doit pas conduire les autorités publiques à renoncer à leur responsabilité consistant à garantir la réalisation des objectifs d'intérêt général*<sup>638</sup>.

---

<sup>634</sup> François ASCHER, « Le partenariat public-privé dans le (re) développement ». Le cas de la France », cit. p. 243.

<sup>635</sup> Riccardo PETRELLA, « Pour un nouveau PPP : le partenariat public-public », in H2O Net Magazine, [http://www.h2o.net/magazine/urgences/enjeux/politiques/2003\\_kyoto/petrella/francais/ppp\\_0.htm](http://www.h2o.net/magazine/urgences/enjeux/politiques/2003_kyoto/petrella/francais/ppp_0.htm), accès le 10 août 2006.

<sup>636</sup> Sang-Chuel CHOE, « Promesses et embûches des partenariats public-privé en Corée », in *Revue internationale de sciences sociales* n° 172, juin 2002, p. 279-285.

<sup>637</sup> Riccardo PETRELLA, « Pour un nouveau PPP : le partenariat public-public », cit.

<sup>638</sup> Cf. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, Bruxelles, 21 mai 2003, doc. n° COM (2003) 270 final, p. 8.



La Commission rappelle en outre que la constitution d'un PPP, instrument de grand intérêt, doit être analysée avec soin par le pouvoir public concerné, car une démarche partenariale entre les secteurs public et privé peut présenter, à long terme, des avantages provenant uniquement de l'agent privé, avec des préjudices pour le secteur public – et par conséquent, pour l'intérêt général<sup>639</sup>. En effet, l'engagement de l'acteur privé dans ce type d'initiative se justifie par l'opportunité de dégager un bénéfice économique – que ce soit par une simple *mise en valeur* de tel produit ou service ou bien par la subvention indirecte d'une entreprise précise, à partir de l'engagement dans l'action partenariale.

De ces faits, ce n'est qu'à partir du recouvrement des bénéfices par le secteur privé que l'on pourra songer à l'atteinte des objectifs communs. Ce fait se répète, *mutatis mutandis*, dans le cadre des partenariats établis entre le secteur public et les organisations de la société civile (OSC) liées au développement local durable : leur engagement ne peut se réaliser qu'à partir de l'établissement de conditions financières et politiques favorables.

## **2. Les OSC et la constitution de partenariats : des actions dépendantes vis-à-vis des aspects financier et politique des acteurs du développement**

Pour la Banque mondiale, les OSC sont des groupements de la société civile, tels que : des syndicats, des organisations non gouvernementales (ONG), des groupes religieux, des fondations ou des organisations communautaires. Ces organisations – et notamment les ONG – détiennent une place très importante dans la mise en œuvre du développement durable. Et cela, à tous les niveaux. C'est ainsi qu'Agenda 21 (1992) consacre un chapitre au renforcement du rôle des organisations non gouvernementales pour la promotion du développement durable<sup>640</sup>.

Il est force de constater de nos jours que l'action des OSC's est de plus en plus active et reconnue sur le terrain. En effet, si la *nouvelle stratégie de l'Union*

---

<sup>639</sup> Cf. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 30 avril 2004, doc. n° 2004 (327) final, p. 4.

<sup>640</sup> Agenda 21 (1992), chapitre 27, § 1<sup>er</sup>.

*européenne en faveur du développement durable* prévoit, d'une part, la participation de ces organisations à pied d'égalité avec les institutions gouvernementales<sup>641</sup>, Ana Flavia BARROS-PLATIAU souligne que *la tendance mondiale va vers un partenariat entre les autorités publiques et les ONG's, parce qu'outre leur rôle, elles légitiment l'action publique*<sup>642</sup>.

Les OSC ne peuvent pas néanmoins se substituer à l'ensemble des actions gouvernementales, car elles agissent en coopération avec le secteur public, en aidant dans certains domaines à la conception et à l'exécution de ces actions. Les OSC ne sont que des personnes morales de droit privé, n'ayant pas de compétences juridiques pour se substituer aux gouvernements. Elles ne disposent pas non plus des moyens pour le faire ; à vrai dire, le financement est un problème majeur dans le fonctionnement de ces organisations. En effet, malgré l'apport considérable de la part des secteurs public et privé aux organisations de la société civile, il convient de noter que les OSC sont nombreuses et qu'elles agissent sur plusieurs fronts. Ces derniers sont ignorés par l'inaction, le mépris ou le manque de moyens [de toute sorte] des instances gouvernementales. L'action des OSC reste, ainsi, tributaire du financement externe, qu'il soit d'origine publique ou privée, ce qui peut encore gêner les organisations de moindre taille. En tout état de cause la concertation pour la construction des partenariats est essentielle, tout en respectant l'indépendance de ces organisations, un élément de base pour affirmer leur légitimité auprès de la société.

## ***Section 2. L'inadaptation des structures administratives et des acteurs locaux aux nouvelles exigences de développement local durable***

Faire du développement local durable ou construire un établissement humain durable sont des actions qui impliquent également des changements profonds dans le mode de gouverner. En effet, telles que nous les connaissons, les structures

---

<sup>641</sup> Cf. § 31 de la *Nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Bruxelles, 26 juin 2006. Document n° 10917/06. Ce document suit la première stratégie européenne dans ce domaine, adoptée par le Conseil européen en 2001, à Göteborg.

<sup>642</sup> Cf. Ana Flavia BARROS-PLATIAU, « Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental », article, in *Meio Ambiente*, Brasília : ESMPU, coll. Grandes Eventos, v. 1, p. 11-22. La citation se trouve à la page 15.

administratives ne sont pas entièrement préparées pour internaliser les exigences d'un établissement humain durable. Les acteurs locaux non plus.

En vue de dégager les facteurs qui gravitent autour du sujet, nous proposons une analyse en deux temps, considérant justement l'inadaptation des structures administratives et le manque d'engagement des acteurs locaux.

***Paragraphe premier. Les structures administratives inadaptées à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques de développement local durable***

Que l'on considère la sphère locale ou supra locale, l'Administration ne dispose pas de moyens – physiques, économiques et/ou de personnels – pour parvenir à répondre aux exigences d'un processus de développement local durable. En ce qui concerne la conception, mais également au niveau de la mise en œuvre des plans, des programmes et des politiques publiques liées à cet objectif.

C'est la complexité des tâches à accomplir pour l'affirmation de ce modèle de développement qui exige une action intégrée, axée sur les trois piliers du développement durable. En outre, une nouvelle gouvernance s'impose, demandant la transparence des actes administratifs, de l'éducation et de la conscientisation pour la participation du public et de la société en général aux processus décisionnels, pour la mise en place de partenariats publics et privés, pour la créativité et pour l'innovation dans les actes de gestion publique... De fait, l'Administration, dans son ensemble, doit s'adapter aux *trois facteurs moteurs du nouveau paradigme du développement : la croissance économique avec équité, la préservation des ressources naturelles et le développement participatif, ample et démocratique, pour définir, appliquer et contrôler les politiques publiques*<sup>643</sup>.

Nous allons vérifier, par la suite, l'ampleur de l'inadaptation de l'Administration à la conception et à la gestion du développement durable.

---

<sup>643</sup> Cf. Programme des Nations unies pour l'environnement, *Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe*, PNUE, XIV<sup>ème</sup> Réunion des ministres de l'environnement d'Amérique latine et des Caraïbes, Panama, 20-25 novembre 2003, document n° UNEP/LAC-IGWG.XIV/Inf.6, du 7 octobre 2003, § 22.

## **A. Une conception défaillante, axée pourtant sur l'intérêt public**

L'intérêt public [ou général] guide les actions de l'Administration, puisqu'il détermine ce qui *est pour le bien public, à l'avantage de tous*<sup>644</sup>. Dans le cadre de la mise en place du développement durable, nous allons noter que les actions préconisées par des documents comme l'Agenda 21, l'Agenda *Habitat*, la charte d'Aalborg... n'échappent pas à une finalité commune : l'intérêt général. Celui-ci se présente dans la qualité de vie, propre à tout établissement humain durable, et qui implique l'assurance de droits, tout comme l'exigence de l'accomplissement de certains devoirs, l'offre d'équipements et de services publics adéquats, par exemple. L'intérêt public fait partie des dispositions générales de tout document d'urbanisme français<sup>645</sup>, étant présent aussi dans les normes d'urbanisme brésiliennes<sup>646</sup> ainsi que dans les règles qui guident la protection de l'environnement dans ces deux pays<sup>647</sup>.

Tout cela conduit à des modifications profondes au sein de la gestion des établissements humains, ce qui n'est pas toujours fait, que ce soit à partir de la vision des acteurs locaux ou de l'intérêt public.

### **1. La prise en compte de la réalité et des acteurs locaux**

Prendre en compte la réalité d'un établissement humain, ses besoins réels, implique l'écoute de l'ensemble des acteurs locaux : publics, privés et sociaux. Ceci ne peut se faire qu'à partir de la transparence dans les actes administratifs, d'un côté, et par la formalisation d'instances participatives, de l'autre côté.

La transparence des actes administratifs ne se fait pas uniquement dans un objectif de bonne gestion, mais afin de permettre l'information [effective] du public

---

<sup>644</sup> Cf. Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, cit. p. 496.

<sup>645</sup> Cf. l'art. L.121-1 du Code d'urbanisme.

<sup>646</sup> V. dans ce sens le paragraphe unique de l'art. premier du Statut de la ville.

<sup>647</sup> Au Brésil le droit à l'environnement est un droit *diffus*, c'est-à-dire, *de nature indivisible dont sont titulaires des personnes indéterminées et liées par des circonstances factuelles*. Cela fait que la protection de l'environnement ou bien la promotion du développement durable soit, plus que jamais, d'intérêt général. L'art. L.110-1 du Code de l'environnement français prévoit également l'intérêt général comme guide. En outre, la Charte constitutionnelle de 2005, en mentionnant que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation », aligne la quête du développement durable à l'intérêt général.

concernant les plans, les programmes et les actions gouvernementales. Cette transparence, alliée aux structures adéquates, rend possible la pratique d'une démocratie participative, en complément de la démocratie représentative. Ces conditions se présentent systématiquement dans les documents internationaux concernant le développement durable<sup>648</sup>, et plus spécifiquement dans la convention d'Aarhus de 1988. La démocratie participative est ainsi une instance que l'on ne peut pas mépriser.

En droit interne, notons que ce modèle de démocratie fait partie des orientations de la politique urbaine brésilienne, au vu de l'objectif majeur du Statut de la ville<sup>649</sup>, qui est d'assurer, à tous, le droit aux villes durables. Dans ce sens, l'article 2, II, prévoit que *la gestion démocratique de la ville, représentée par la participation populaire dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des plans, programmes et projets de développement urbain* constitue l'une de ces orientations. En France les dispositions permettant la participation du public dans la vie local sont variées, comme nous l'apprend Michel FALISE :

Le dispositif participatif à la française se décline ainsi de manière très riche au niveau des Municipalités. On y trouve, à titre indicatif : les référendums d'initiative populaire (...), les comités consultatifs locaux (...), les comités de quartier (...), les conseils de quartier (...), les commissions extramunicipales (...), les conseils consultatifs de résidents étrangers (...), les conseils municipaux de jeunes et d'enfants, (...) les conseils de développement (...).<sup>650</sup>

Nous trouvons également, dans un pays comme dans l'autre, toute une série d'instruments qui permettent, à un moment donné du processus décisionnel, la participation du public. L'exemple le plus représentatif se trouve dans les enquêtes publiques, en matière environnementale<sup>651</sup> ou en droit de l'urbanisme<sup>652</sup>, ou encore

---

<sup>648</sup> A titre d'exemples, citons les dispositions d'Agenda 21, dans son ensemble, ainsi que le principe 10 de la déclaration de Rio, de 1992.

<sup>649</sup> Loi n° 10.257/2001, *cit.*

<sup>650</sup> Michel FALISE, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, cit. pp. 161-163. Pour les conseils de quartier et les comités consultatifs, mentionnés par l'auteur, consulter respectivement les articles L.2143-1 et 2 du CGCT.

<sup>651</sup> V., dans ce sens, la résolution n° 1/86 du Conseil national de l'environnement (CONAMA), ainsi que l'art. 225, IV, de la CF/1988 ; v. également l'art. L.123-1 et s. du Code français de l'environnement et l'art. 3 de la Charte de l'environnement, de 2005.

<sup>652</sup> Concernant les enquêtes publiques en droit de l'urbanisme, v. dans le Code de l'urbanisme : pour le littoral et les servitudes de passage, l'art. R.160-17 ; pour les lotissements, l'art. R.315-18-1 ; pour les plans locaux d'urbanisme, l'art. L.123-10, R.123-19 et s. ; pour le permis de construire, l'art. R.421-17 et s. ; pour les propriétés et les dépendances du domaine public, l'art. L.318-2, R.318-4 et s. ; pour la restauration immobilière, les articles L.313-4 et R.313-24 ; pour les zones d'aménagement concerté (ZAC), les articles L.311-4, R.311-12 et R.311-16-1.

dans le budget participatif, une création brésilienne qui se répand mondialement, en tant que bonne pratique de gouvernance locale.

Il est pourtant regrettable que la démocratie participative apparaisse de façon assez timide dans la pratique de la gouvernance des établissements humains, que nous parlions du Brésil ou de la France. En effet, les données de l'IBGE concernant les Municipalités brésiliennes<sup>653</sup> montrent qu'il n'y a que 40% environ d'entre elles qui ont élaboré un plan directeur, en suivant les exigences du Statut de la ville. Or, le plan directeur est un indicateur de la démocratie participative, car sa mise en œuvre, dans les termes de la loi de 2001, implique la réalisation d'audiences publiques et, partant, l'intégration des opinions et/ou des critiques du public concerné<sup>654</sup>. En plus, nous voyons que si la pratique du budget participatif a permis de surmonter plusieurs problèmes de l'administration locale au Brésil, elle s'est démontrée faible sur certains points, comme : la répétition de pratiques à forte couleur politique dans la propre structure du programme ; l'inadaptation des procédures de marchés publics pour répondre aux décisions prises dans les *fora* du budget participatif ; le manque de continuité dans les actions de l'Administration, pour des raisons politiques ; la priorité à des secteurs sociaux, au mépris des autres piliers du développement local, entre autres.

Concernant la démocratie participative dans la pratique du développement durable en France, elle se montre encore novatrice. Il n'y a qu'un nombre réduit de collectivités territoriales où sont développés des outils plus poussés pour la participation du public aux processus décisionnels. La pratique du budget participatif, par exemple, a été introduite dans peu de villes – comme Lille ou Saint Denis – ou encore dans certains quartiers d'autres agglomérations urbaines. La défaillance des instances pour la participation du public en France est démontrée de façon claire par Bernard DROBENKO, qui l'oppose à la variété d'instruments proposés par le droit de l'urbanisme :

Le droit de l'urbanisme fait référence à des terminologies très variées pour marquer l'intervention du citoyen dans l'élaboration et la réalisation des politiques urbaines :

---

<sup>653</sup> IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2004*. Rio de Janeiro : IBGE, 2005, 130 p. V. la page 30 du document.

<sup>654</sup> L'art. 40, § 4, du Statut de la ville mentionne en effet : « Dans la procédure d'élaboration du plan directeur ainsi que dans le contrôle de son application, les pouvoirs législatif et exécutif municipaux garantissent : I – la promotion d'audiences publiques et de débats, avec la participation de la population et d'associations représentatives des différents segments de la communauté ; II – la publicité des documents et informations produites ; III – l'accès de tout intéressé aux documents et informations produites ».

L'information, la mise à disposition du public (de documents), la concertation, la consultation apparaissent ainsi au gré des textes. Cette dilution masque mal la difficulté (voire les réticences) à développer un véritable processus participatif, tel qu'énoncé désormais par la Convention d'Aarhus. L'enquête publique constitue encore le processus le plus abouti de la participation.<sup>655</sup>

A cela s'ajoute le fait que l'intérêt du public peut ne pas être pris en compte par l'Administration qui assure ces espaces de participation. En effet, si nous vérifions les différentes instances participatives locales prévues par la législation française, nous allons noter qu'elles ne sont que *consultatives*. De façon similaire, les opinions et les suggestions recueillies dans le processus du budget participatif brésilien n'obligent que *moralement* les administrateurs<sup>656</sup>. Autrement dit, la décision finale dépend des autorités, car l'intérêt collectif ne doit pas être confondu avec l'intérêt général.

## **2. L'intérêt public ne coïncide pas toujours avec l'intérêt collectif**

C'est dans les processus de démocratie participative que la citoyenneté trouve son importance et peut s'exercer pleinement : d'une part, chaque citoyen a le droit de s'exprimer sur un sujet donné, qui concerne notamment la quête de solutions aux problèmes vécus au quotidien ; d'autre part, c'est l'ensemble de la communauté – et des groupes d'intérêts – qui peuvent prendre part à ces assises populaires. A cet égard la pratique des débats publics révèle le soulèvement de tout type de question concernant la vie d'une population donnée, faisant en sorte que ces instances populaires soient détournées du sujet principal de la discussion. Et, même, déboucher sur des solutions qui ne répondent pas intégralement à l'intérêt général.

Or, cela peut conduire à une atteinte aux actions de démocratie participative, puisque si l'intérêt collectif et l'intérêt général sont en syntonie sur le plan *réel*, ils divergent au moment de la prise de décision. Plusieurs raisons le prouvent, comme : la volonté politique ; la pression de différents groupes d'intérêts – économiques, politiques, sociaux ; des défaillances dans le propre système décisionnel, où le public

---

<sup>655</sup> Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 46.

<sup>656</sup> Cf. Sonia FLEURY, « Iniciativa Popular », in Leonardo AVRITZER et Fatima ANASTASIA (org.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte : UFMG/PNUD, 2006, p. 98.

n'est consulté que sur une décision ; ou encore, quand la décision finale de l'Administration ne peut que représenter un choix inévitable, en raison du bilan coût/avantage, pour représenter la seule solution technique ou de continuité, parmi d'autres facteurs. Les processus décisionnels qui se fondent sur la démocratie participative peuvent ainsi ne pas répondre intégralement aux exigences de l'intérêt général, malgré les succès dans leur fonctionnement et leur adoption par un nombre toujours croissant de collectivités territoriales.

Il est vrai que l'affirmation des intérêts de certains groupes, des d'une population définie, ou bien au nom d'autres besoins, plus urgents, d'une population donnée, peuvent être recadrés vis-à-vis du processus participatif, à partir de la diffusion et de l'affirmation légale de cette pratique encore en marge des actes de l'Administration.

## ***B. Une mise en œuvre qui laisse à désirer***

Si l'étape de conception des plans, des programmes et des politiques publiques de développement durable n'est pas encore complètement adaptée à cet objectif, nous allons vérifier que la mise en œuvre de ces plans, programmes et politiques, suit ce même destin. De fait, l'étroite place donnée à la participation du public – ou tout simplement son absence – conduit, d'une part, à l'adoption de décisions publiques non adaptées, ce qui n'est pas sans conséquences pour la mise en œuvre du développement local durable. Ces décisions peuvent, de même, adopter des pratiques de développement durable développées ailleurs, sous la contrainte de résultats rapides et facilités financières. Or, elles peuvent conduire à des résultats non souhaités, sous le point de vue de la pratique mais aussi de la réception du public concerné.

### ***1. Une pratique d'imposition, avec des préjudices pour la population et son environnement***

Considérant la démocratie participative peu répandue dans le cadre de la gouvernance actuelle, une partie non négligeable des décisions publiques repose



uniquement sur la suprématie de l'Administration et de l'intérêt général. Dans des termes pratiques, un deuxième constat nous informe que la participation du public à certains processus décisionnels ne se fait que *pro forma*, car la décision principale est déjà prise, les éléments sur lesquels le public devrait opiner sont clos, car les responsables pour prendre la décision ne participent pas aux débats, etc. A cet égard, les mots de Raquel BIRDEMAN FURRIELA, en commentant la défaillance dans les enquêtes publiques environnementales au Brésil, sont très pertinents :

1. Une grande partie des enquêtes publiques ne se fait qu'après la conclusion de l'étude d'impact sur l'environnement. Dans plusieurs cas, cela peut conduire à d'importantes sommes dépensées, inutiles pour l'entrepreneur et pour l'Etat (...); 7. Les enquêtes, à maintes reprises, sont faites après que la décision politique sur le sujet ait été prise. Elles finissent, très souvent, en tant qu'un simple remplissage d'étapes d'un processus bureaucratique ; 8. Les décideurs ne sont pas toujours présents dans les enquêtes publiques, un moment qui devrait être l'occasion pour éclairer les acteurs pour prendre une décision juste ;<sup>657</sup>

Notons ici que les défaillances mentionnées par l'auteur se rapportent notamment au processus décisionnel en soi. C'est ce dernier, renforcé par des intérêts particuliers, qui conduit à l'imposition de certaines décisions publiques.

Or, prendre des décisions qui concernent l'ensemble de la collectivité sans pour autant considérer ses arguments ou lui donner la parole peut conduire à des conséquences néfastes, tant pour les décideurs que pour les citoyens et leur environnement. En effet, dans le cas de mauvaises décisions, les premiers seront sanctionnés par les urnes ; les deuxièmes auront une baisse de leur niveau et qualité de vie, voire subiront des conséquences encore plus importantes ; et enfin, l'environnement – sous tous ses aspects – subit des conséquences inattendues, avec des réponses qui peuvent être catastrophiques. Les exemples de mauvais choix, faits à l'insu de l'opinion publique, sont innombrables autour du globe. A titre d'exemples – et pour rester dans le camp franco-brésilien, nous pourrions citer l'exemple du porte-avions *Clemenceau*, pour la France<sup>658</sup> et le cas de la construction de l'usine hydroélectrique de *Balbina*, dans l'Etat brésilien de l'Amazonas<sup>659</sup>.

---

<sup>657</sup> Raquel BIRDEMAN FURRIELA, *apud* Fernanda DE SALLES CAVEDON et Sílvia DOMINGOS dans l'article intitulé « A audiência pública como instrumento de participação pública e de acesso à informação nos processos decisórios de licenciamento ambiental: espaço de cidadania ambiental? », in ADCOAS/IBAP/APRODAB, *Revista de Direitos Difusos. Licenciamento Ambiental*. La citation se trouve aux pages 3807-3808.

<sup>658</sup> Le porte-avions *Clemenceau* a été désarmé en 1997 et, depuis, il a parcouru des milliers de miles nautiques, aux frais du contribuable français, allant en Turquie et en Inde pour être désamianté. Nous recommandons une

Prôner la démocratie participative, en vue de la participation du public aux processus décisionnels, est une caractéristique majeure de la gouvernance des établissements humains durables. Des décisions ne peuvent pas être prises sans que des instances participatives et/ou consultatives soient mises en œuvre, puisque les décisions publiques doivent viser l'intérêt général, ainsi que l'affirmation de la qualité de vie que doit avoir tel établissement humain.

Les mauvaises décisions peuvent également trouver leur origine dans quelques bonnes pratiques, un fait paradoxal que nous verrons par la suite.

## **2. Les bonnes pratiques et les effets de mode, deux éléments constants dans les actions publiques**

Adopter des expériences de développement durable déjà réalisées avec succès dans d'autres établissements humains, est une pratique assez intéressante et moins onéreuse que la création et la mise en œuvre d'une pratique nouvelle. Les observatoires de bonnes pratiques de développement durable peuvent être facilement trouvés auprès des organismes qui travaillent sur le thème. Plusieurs ouvrages et rapports répondent également à cette demande, qu'ils soient issus de programmes onusiens, internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux...<sup>660</sup> Enfin, l'administrateur a *l'embaras du choix* en ce qui concerne les bonnes pratiques de développement durable. Ce sont elles, d'ailleurs, qui guident plusieurs actions des

---

visite au site Internet <http://hesa.etui-rehs.org/uk/dossiers/files/BAF-clemenceau.pdf> (accès le 18 octobre 2006), où un rapport complet, intitulé « La ballade du Clemenceau », se trouve disponible.

<sup>659</sup> Selon nous apprend Edis Milaré (*in Direito do Ambiente*, cit., p. 279), cette usine hydroélectrique se trouve sur la rivière Uatumã, à la hauteur de Presidente Figueiredo, 150 kilomètres au Nord de Manaus. Le gouvernement fédéral a dépensé 1 milliard de dollars pour sa construction. Les portes de cette usine ont été fermées en octobre 1987, pour former un réservoir d'eau de plus de 1,5 mille km<sup>2</sup>. Or, le coût environnemental de cette usine est encore plus élevé : la surface de forêt équatoriale inondée équivaut à 15% du territoire de la Hollande, pour la génération d'infimes 225 mégawatts, c'est-à-dire, 60% des besoins en électricité de la ville de Presidente Figueiredo, qui compte, selon l'estimation de l'IBGE pour 2005, 23 600 habitants.

<sup>660</sup> Comme exemples, nous pouvons citer les ouvrages suivants : François HAINARD, et Christine VERSCHUUR, *Femmes et politiques urbaines. Ruses, luttes et stratégies*, Karthala : Unesco, 2006, 106 p. ; Luis CARRIZO ; Enrique GALLICCHIO, *Local Development and Governance. Transdisciplinary approaches. Research and Policy for Latin American Development*, Montevideo : Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2006, 224 p. ; Christian TOPALOV (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris : Unesco, 2002, 469 p. ; OBSERVATOIRE EUROPEEN DES BONNES PRATIQUES, Angers 2015 : réunir la ville, Angers : Observatoire européen des bonnes pratiques, 2005, 71 p. ; OCDE, *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*, Paris : OCDE, 2006, 35 p. ; Sam AGERE, *Promoting Good Governance-Principles, Practices and Perspectives*, Londres : Commonwealth Secretariat, 2000, 144 p.

entreprises à différents niveaux de gouvernement. Toutefois, il convient de s'interroger sur leur utilisation : comporte-t-elle uniquement des avantages ?

La réponse – attendue – est négative. De fait, adopter des bonnes pratiques implique une attention particulière à leur adaptabilité par rapport à la réalité et aux besoins locaux, ainsi qu'aux conditions de leur mise en œuvre. C'est ainsi que transposer simplement un instrument visant le développement durable sans l'adaptation nécessaire peut justement avoir l'effet contraire. Dans ce sens, il est intéressant de dégager quelques hypothèses [qui ne s'éloignent pas de la réalité], qui suivent certains *effets de mode* en matière de développement local durable – et d'établissements humains durables. Il convient de mentionner notamment que le propre Agenda 21 local s'insère, de nos jours, dans la catégorie *à la mode*, puisque plusieurs collectivités territoriales l'utilisent en tant qu'élément *rajeunissant* de leur image. Ainsi, en matière de transports, il ne convient pas de s'inspirer des pratiques hollandaises concernant l'utilisation du vélo quand le terrain ou le climat local ne convient pas. Pour le patrimoine historique, il n'est pas souhaitable de le restaurer sans qu'il puisse être inséré dans une dynamique actuelle, c'est-à-dire : ce patrimoine ne doit pas s'éloigner ni du public concerné ni de son potentiel à but touristique. Et, encore, il ne peut pas être considéré de façon isolée, car il s'insère dans un moment historique qui doit être compris par les visiteurs/utilisateurs de ce patrimoine.

A côté des actions publiques, notons que le compromis individuel – envers soi et son environnement, ainsi qu'envers la collectivité – s'impose. Toutefois, sa pratique est mitigée.

### ***Deuxième paragraphe. Un manque d'engagement personnel et envers la collectivité des acteurs locaux***

Dans la construction d'établissements humains durables, de la mise en œuvre d'un Agenda 21 local ou tout simplement d'actions ciblées de développement durable, la participation de chaque groupe, de chaque individu concerné est fondamentale. Elle *est susceptible d'impliquer, d'une part, une prise en compte plus grande des intérêts individuels dans les décisions administratives et, d'autre part,*

*une réduction du caractère unilatéral des dites décisions*<sup>661</sup>. La participation de tous les acteurs de la société s'impose, selon la totalité des documents internationaux qui traitent du sujet : les déclarations de Stockholm, de Rio, de Johannesburg ; la charte de la Nature ; le rapport Brundtland ; la Convention d'Aarhus... Pour n'en citer que quelques-uns. Cette participation s'impose également dans la mesure où plusieurs intérêts, à maintes fois divergents, doivent trouver un terrain d'entente lors de la conception et/ou de la mise en œuvre de politiques publiques de développement durable : *Le tissu urbain est constitué de contrastes et de contradictions, où de multiples usagers et intéressés s'efforcent pour agir dans la ville et poursuivre leurs intérêts particuliers*<sup>662</sup>. La participation populaire – notamment par le biais de la démocratie directe [ou participative] – compte, enfin, plusieurs avantages, puisqu'elle est un outil d'éducation pour la citoyenneté, renforçant la démocratie et légitimant les décisions publiques<sup>663</sup>.

Il convient de noter néanmoins que la participation du public dans la vie politique se montre assez faible en dehors comme à l'intérieur du cadre de la démocratie représentative – pour les pays où le vote est facultatif<sup>664</sup>. Voyons cela sous deux aspects de l'engagement citoyen, à savoir, l'aspect strictement personnel et l'aspect social ou collectif de la participation.

### **A. L'engagement personnel défaillant, l'éducation et la conscientisation citoyenne pour le développement durable**

Le manque d'engagement citoyen dans les démarches quotidiennes de la vie privée concernant le développement durable est une conséquence directe de l'insuffisance de l'éducation envers cet objectif. Cet engagement est pourtant prescrit

---

<sup>661</sup> Michel DELNOY, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », in Benoît JACQUOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles : Bruylant, 2005, 310 p. La citation se trouve aux pages 7-8.

<sup>662</sup> André LOECKX et Kelly SHANNON, « Qualifying urban space », in *Urban Dialogues. Visions/Projects/Co-Productions – Localising Agenda 21*, cit. p. 160.

<sup>663</sup> Sonia FLEURY, « Iniciativa Popular », in *Reforma Política no Brasil*, cit. p. 96.

<sup>664</sup> En France, par exemple, selon les données de l'INSEE pour 2004, le taux de participation moyen aux élections est de 57% et « le civisme systématique est plus fréquent, même s'il reste minoritaire : 43 % des inscrits ont voté à tous les tours de scrutin possibles [entre 1995 et 1997], selon la publication *INSEE Première* n° 546, de septembre 1997.

en tant qu'élément de base pour assurer à la fois des actions individuelles [et privées] ainsi qu'une participation citoyenne à la vie publique. En effet, il n'y a pas qu'Agenda 21 (1992) qui affirme l'importance de l'éducation pour le développement durable : *éducation, sensibilisation du public et formation sont liées à pratiquement tous les domaines d'Action 21 et encore plus étroitement à ceux qui ont trait à la satisfaction des besoins de base, au renforcement des capacités, aux données et informations, à la science et au rôle des principaux groupes*<sup>665</sup>. Ce même document fait allusion à la conférence de Tbilissi sur l'éducation relative à l'environnement, organisée en 1977 par l'Unesco et le PNUE, où nous pouvons lire que :

La prise de conscience graduelle des conséquences et des implications des problèmes d'environnement doit se doubler d'un sens plus aigu de la solidarité entre nations. Une meilleure gestion de l'environnement dans l'intérêt de l'humanité doit tendre à réduire les disparités existantes et à instaurer des relations internationales fondées sur l'équité, dans la perspective d'un nouvel ordre international. L'éducation relative à l'environnement a un rôle évident à jouer si l'on veut que les questions en jeu soient clairement perçues et que tous les intéressés acquièrent les connaissances, les compétences et l'état d'esprit qui leur permettront de redresser la situation.<sup>666</sup>

Au niveau interne il convient de noter que ces préoccupations sont également présentes, tant au Brésil qu'en France, dans l'éducation des personnes de tous âges.

Néanmoins, les actions individuelles non citoyennes persistent, notamment à partir de la méconnaissance, par difficulté d'accès, aux politiques de développement durable et, certes, en raison de l'insuffisance de l'éducation citoyenne pour le développement durable.

## ***1. L'illisibilité d'Agenda 21, comme des politiques locales pour le développement durable***

Les politiques publiques concernant le développement durable sont illisibles, non accessibles au citoyen, donc incompréhensibles pour lui. Réalité flagrante du fait que la conscientisation citoyenne envers cet objectif est défailante. C'est ainsi que les actions dirigées pour la prise de conscience du développement durable ne

---

<sup>665</sup> Cf. chapitre 36, § 1<sup>er</sup> d'Agenda 21.

<sup>666</sup> Cf. PNUE/UNESCO, *Conférence intergouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement*, Tbilissi (URSS), 14-26 octobre 1977, rapport final, Paris : 1978, 103 p. La citation se trouve à la page 12 (§ 8).

répondent pas aux besoins de la population concernée. Nous pouvons vérifier ceci à partir d'éléments très banals dans notre quotidien, comme le tri sélectif, les déplacements en transport public, à pied ou à vélo, l'achat responsable [sous le point de vue environnemental], la réutilisation de certains matériaux [comme le verso des feuilles de papier], parmi tant d'autres. Ils ne sont que des exceptions dans l'univers actuel.

En outre, pour le cas spécifique de la mise en œuvre d'un Agenda 21 local, la situation est encore plus compliquée. De fait, si les domaines d'action au niveau local peuvent se limiter à un nombre réduit – selon les priorités et/ou les conditions de chaque établissement humain – la compréhension du document établi à Rio en 1992 est extrêmement complexe pour le citoyen. Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, comment différencier les politiques publiques courantes, déjà exécutées depuis toujours par les sphères locales et supra locales de gouvernement, de ce que propose Agenda 21 ? Et encore, comment comprendre l'adoption des préconisations de ce document, qui coûtent beaucoup de temps, de personnels et de ressources financières, si ce document n'est même pas obligatoire ? Enfin, la question la plus difficile à intégrer dans le quotidien du citoyen de base reste le fait que lui, surtout, est concerné par Agenda 21 : son action individuelle est essentielle pour le succès de la démarche, au niveau local, supra local et mondial.

D'autre part, il convient de vérifier – notamment en milieu rural – que la méconnaissance ou l'incompréhension d'Agenda 21 n'empêchent pas d'avoir la conscience nécessaire pour la mise en œuvre du développement durable. En effet, les pratiques ancestrales dans certaines régions du globe, liées notamment à l'usage de la terre – pour l'agriculture et l'élevage – s'intègrent parfaitement aux exigences du développement préconisé par le document de Rio. Il s'agit de la connaissance traditionnelle, méprisée à un moment par le monde dit *moderne*, au bénéfice de l'industrialisation massive, du *progrès*.

Ces deux pôles démontrent la complexité pour la mise en œuvre individuelle du développement durable, qui doit se contenter encore d'une éducation insuffisante.

## **2. Une éducation encore insuffisante pour la citoyenneté**

Depuis plusieurs décennies, les préoccupations pour l'éducation du développement durable s'affichent à tous les niveaux. Le rapport concernant les avancées du développement durable au niveau mondial pour 2004 y fait allusion ; ce document mentionne aussi le projet présenté par l'Unesco qui envisage une *prise en compte systématique du développement durable dans les programmes d'enseignement existants; [une] meilleure sensibilisation du public à la durabilité et [une] meilleure compréhension par lui de cette notion; et [des] moyens de formation requis pour que les travailleurs suivent les principes du développement durable*<sup>667</sup>.

L'éducation environnementale apparaît, en 1981, en tant que vecteur principal de la politique nationale de l'environnement au Brésil<sup>668</sup>. Elle a été élevée au rang constitutionnel à partir de 1988, en tant qu'élément permettant d'assurer l'effectivité du droit à l'environnement. Il a fallu néanmoins plus de dix ans pour que la réglementation de cette disposition constitutionnelle voit le jour, avec la loi sur les orientations et les bases de l'éducation nationale, une norme qui dans ses 21 articles, est présentée en tant qu'élément de concertation sur la nature de l'éducation environnementale. A cet égard, elle définit les espaces pour l'éducation en général et l'éducation scolaire, mais avec des lignes d'action qui se croisent et se relient entre elles<sup>669</sup>. De nos jours il convient de noter que l'éducation environnementale dans les établissements scolaires publics suit le rythme de la dégradation générale de l'enseignement fondamental<sup>670</sup>. Elle est, ainsi, insuffisante.

---

<sup>667</sup> CES-ONU, « Où en est le développement durable : évaluation de la mise en oeuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg », 2004, cit. p. 11 (§ 22).

<sup>668</sup> Loi sur la politique nationale de l'environnement (6.938, du 31 août 1981), art. 2, X : « La politique nationale de l'environnement a par objet la préservation, l'amélioration et la récupération de la qualité de l'environnement, pour qu'il soit propice à la vie, visant à assurer, dans le pays, les conditions pour le développement socio-économique, les intérêts de la sûreté nationale et la protection de la dignité de la vie humaine, observant les principes suivants (...) éducation environnementale à tous les niveaux d'enseignement, y compris l'éducation de la communauté, pour la préparer à la participation active dans la défense de l'environnement ».

<sup>669</sup> Cf. Edis MILARÉ, *Direito do Ambiente*, cit. p. 226.

<sup>670</sup> En effet, selon l'IBGE, « ...l'un des problèmes les plus importants de l'éducation brésilienne se trouve dans le fort déphasage scolaire, observé au long de l'ensemble du système d'enseignement. A l'âge de 14 ans, par exemple, la moyenne d'années d'étude devrait être de 8 ans, temps nécessaire pour la conclusion de l'enseignement fondamental, selon l'adéquation âge/classe du système éducationnel brésilien. Toutefois, cette moyenne n'est atteinte qu'à l'âge de 18 ans, dans les régions Sud-est et Sud du Brésil. Dans les Municipalités

En France l'éducation pour l'environnement voit le jour en 1977, ancrée sur l'interdisciplinarité et en s'appuyant sur une notion élargie d'environnement, sans pour autant intégrer le développement durable. C'est néanmoins l'enseignement agricole qui répond, très tôt, aux exigences de l'éducation du développement durable, avec la réforme pédagogique de 1983, responsable d'ouvrir *les programmes de formation de l'enseignement agricole à l'environnement et au développement durable, mais également avec une relation forte aux territoires*<sup>671</sup>. Enfin, la stratégie nationale de développement durable (SNDD)<sup>672</sup> prévoit la mise en place de nouvelles approches pédagogiques, destinées tant aux écoliers qu'aux lycéens, et visant à assurer une éducation à l'environnement et au développement durable. En tout état de cause, l'intégration du développement durable dans l'éducation française pour l'environnement reste une conséquence directe des problèmes environnementaux pratiques. Pour les actions concrètes d'enseignement, les initiatives et les modalités d'action dépendent des établissements ou plus exactement de l'autonomie qu'ils peuvent disposer dans le cadre de la mise en oeuvre de leur projet d'établissement. Toutefois, *très peu d'académies ont de réelles capacités pour proposer un véritable projet. Ce n'est donc qu'une minorité d'enseignants très motivés qui vont développer en dehors des horaires obligatoires des projets relatifs à l'éducation environnementale. C'est le plus souvent par l'expérience qu'ils vont acquérir une véritable culture de la démarche de projet.*

En outre, dans un pays comme dans l'autre la tâche de conscientiser la population adulte au développement durable est partagée entre les différents niveaux de gouvernement et le secteur associatif. Le résultat pratique est un éparpillement d'actions dans de différents endroits, sous de formes également différentes, avec un préjudice considérable pour l'efficacité de ce type d'éducation.

---

moins peuplées la situation est encore moins favorable : à l'âge de 14 ans, la moyenne d'années d'études varie entre 4,4 et 4,9 contre 5,5 et 5,6 dans les Municipalités ayant plus de 100 000 habitants » in *Indicadores Sociais Municipais. Uma Analise dos Resultados da Amostra do Censo Demografico 2000. Brasil e Grandes Regiões*. Rio de Janeiro : IBGE, 2004. La citation se trouve sous la rubrique « Educação ».

<sup>671</sup> Données extraites de l'analyse faite par la Cellule de veille scientifique et pédagogique, organisme lié à l'Institut national de recherche pédagogique (INRP). Pour plus d'informations sur le sujet, consultez le site Internet <http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/EEDD/sommaire.htm>, accès le 19 octobre 2006.

<sup>672</sup> Une première SNDD a été élaborée en 1997, toutefois sans résultats pratiques. C'est à la suite d'un séminaire gouvernemental, en 2002, que naît la nouvelle SNDD française, en suivant les engagements pris à Johannesburg. Pour plus de détails, v. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 30 ainsi que le dossier complet de la SNDD, dans le site Internet <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/sndd-2.pdf>, accès le 30 mai 2007.



## ***B. Un engagement envers la collectivité qui est hésitant et onéreux***

L'action citoyenne au bénéfice du développement durable est encore insuffisante. En effet, la quête d'un développement local durable demeure un aspect secondaire dans la vie du citoyen. Certes, les actions individuelles ont un effet direct – positif ou négatif – sur la société et l'environnement. Notre intérêt repose ici, néanmoins, sur les *actions individuelles à caractère collectif*, tournées vers la promotion du développement durable. Elles se présentent notamment à partir de l'utilisation de la démocratie participative, une pratique en croissance et qui est une conséquence naturelle de l'éducation et de la prise de conscience environnementale – et citoyenne :

Les composantes les plus élémentaires du développement humain sont une vie longue et saine, une éducation et des ressources permettant un niveau de vie décent. Le potentiel humain inclut également la participation sociale et politique à la vie de la société.<sup>673</sup>

Voyons, ainsi, les raisons expliquant la non implication des citoyens au développement durable et par la suite les coûts du *sommeil* et de l'*éveil*, de ces citoyens.

### ***1. Le manque d'engagement des citoyens***

La démocratie participative est l'exemple majeur de la participation directe du citoyen, à la vie publique et aux processus décisionnels. Or, si ce processus est encore assez peu utilisé en Europe, la moyenne latino-américaine de participation directe dans la vie publique ne dépasse pas le cinquième de la population<sup>674</sup>. Il y a beaucoup de raisons qui peuvent justifier ce fait : la courte période du retour de la démocratie dans certains pays, le manque d'éducation citoyenne, des préoccupations trop individualistes, entre autres. Nous pouvons également penser à une défaillance dans les propres voies participatives, ce qui découragerait le citoyen d'y participer. En s'emparant des conclusions de Raquel BIRDEMAN FURRIELA, nous pouvons

---

<sup>673</sup> Cf. *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, cit. p. 20.

<sup>674</sup> Cf. PNUD, *A Democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*, Santana do Parnaíba : PNUD/LM&X, 2004, 263 p.

vérifier que les enquêtes publiques environnementales subissent des difficultés considérables au Brésil, en raison de certaines défaillances dans leur processus :

(...) 2. Les enquêtes publiques sont marquées par la polarisation des débats, qui s'opposent, dans une *lutte*, où l'on cherche à tout prix *vaincre* une dispute. Ceci est très négatif, vu qu'en ayant les nerfs tendus, on ne peut pas entamer des discussions objectives et collecter des données concrètes pour informer dans un processus décisionnel ; 3. Le mouvement environnementaliste et d'autres mouvements sociaux représentés dans ces actes publics ne connaissent pas, dans leur grande majorité, l'étude d'impact et son rapport, ayant des difficultés pour entreprendre une analyse technique et scientifique de ces documents, ayant encore des difficultés financières pour suivre de telles procédures (...); 4. Les communautés affectées se trouvent rarement préparées pour évaluer et discuter des instruments complexes comme l'étude d'impact et son rapport ; 5. On vérifie qu'à maintes reprises les communautés qui prennent la parole utilisent l'espace d'une enquête publique, où elles ont l'accès à des autorités gouvernementales, pour demander des réponses à leurs besoins basiques, au lieu de discuter le projet ; 6. L'espace ouvert à des politiciens dans les enquêtes publiques est, dans plusieurs cas, utilisé en tant que plateforme électorale ; (...) 9. La manipulation politique des populations concernées est assez fréquente, à la fois par les entrepreneurs, par les politiciens et par les intéressés dans le projet ou dans un point en discussion (...).<sup>675</sup>

Ces difficultés dénoncent justement un manque de préparation, à la fois des citoyens et des autorités, pour mener les instances participatives à leur but majeur, à savoir, affirmer la démocratie directe en tant qu'élément pérenne pour la participation citoyenne.

Le citoyen ne doit pas uniquement être incité à participer : sa participation doit être spontanée, devant des instances adéquates et préparées à cette fin. Ceci implique une conscientisation citoyenne en tant que processus final et/ou complémentaire de l'éducation du développement durable – mentionnée dans la sous-section précédente. Or, cela entraîne des coûts non négligeables, en amont et en aval, comme nous allons le constater par la suite.

## **2. Les coûts de la promotion de l'engagement collectif des acteurs**

Ouvrir des instances gouvernementales de prise de décision pour la démocratie participative est un élément de base pour l'affirmation du développement

---

<sup>675</sup> Raquel BIRDEMAN FURRIELA, *apud* Fernanda DE SALLES CAVEDON et Sílvia DOMINGOS, « A audiência pública como instrumento de participação pública e de acesso à informação nos processos decisórios de licenciamento ambiental : espaço de cidadania ambiental ? », cit. pp. 3807-3808.

durable, que ce soit au niveau local ou supra local. Cette action s'avère néanmoins comme étant une partie du processus participatif [pour le développement durable], étant donné que des actions préalables et postérieures sont exigées, au nom de l'efficacité du processus. En effet, si la participation est le corollaire de l'information du public, celle-ci ne se fait pas sans une action encore plus en amont, de conscientisation. Or, l'une comme l'autre – constituant dans l'ensemble des actions d'éducation au développement durable – ont des coûts non négligeables. *En terme d'efficacité, rien n'est possible, si l'on ne se donne pas les moyens financiers pour mettre en place des méthodologies et des pratiques de la participation.*<sup>676</sup>

Les chiffres concernant le budget de la Commission nationale du débat public (CNDP) en France démontrent que la seule réalisation d'un débat peut entraîner des dépenses de l'ordre du million d'euros :

L'organisation du débat public a un coût : la loi précise (article 121-9, alinéa III du code de l'environnement) que la charge financière en est répartie entre la Commission nationale et le maître d'ouvrage.

À la Commission nationale, le soin de financer tout d'abord indemnités et frais de déplacement des membres des commissions particulières. (...)

À sa charge aussi les éventuelles expertises complémentaires décidées en cours de débat, alors que précédemment elles étaient à la charge des maîtres d'ouvrage, ce qui pouvait laisser planer un doute sur l'objectivité de leurs conclusions. Le coût estimé de telles expertises varie de 20.000 à 40.000 euros.

Au maître d'ouvrage, toutes les dépenses matérielles d'organisation du débat : personnel, matériels, location de salles, réalisation pratique des documents décidés et préparés par la commission particulière qui, globalement, représentent de 600 000 à 1,2 million d'euros, et auxquelles il faut ajouter les dépenses propres du maître d'ouvrage. (...)<sup>677</sup>

Il est vrai que des efforts sont réalisés constamment dans le sens de réduire ces coûts, néanmoins le budget de la CNDP reste de l'ordre de 2 millions d'euros par an<sup>678</sup>. Et, certes, il faut prendre en compte que cet organisme n'est pas le seul responsable de l'éducation des citoyens au développement durable.

Le processus est ainsi coûteux mais doit se poursuivre, le choix d'acteurs clés pour cibler les actions de conscientisation et d'information est un choix qui peut être

---

<sup>676</sup> Cf. Zaïr KEDADOUCHE, *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, avril 2003, p. 72. V. le site Internet : [http://www.anru.fr/IMG/pdf/Rapportparticipation\\_habitants.pdf](http://www.anru.fr/IMG/pdf/Rapportparticipation_habitants.pdf), accès le 10 novembre 2006.

<sup>677</sup> Cf. *Rapport annuel 2003. Commission nationale du débat public*, p. 71.

<sup>678</sup> V. dans ce sens les rapports de la CNDP pour les années 2004 et 2005. Ils se trouvent sur le site Internet de la Commission : <http://www.debatpublic.fr/>, accès le 26 octobre 2006.

fait au nom de la réduction des coûts. Il frôle, néanmoins, l'illégalité, dans la mesure où l'information ainsi que la participation sont des droits détenus par *tous*.

## ***Titre 2. Les systèmes juridiques contemporains sont inadéquats au concept d'établissement humain durable***

Nous allons étudier, dans le présent titre, les normes juridiques qui concernent les établissements humains durables, dans un cadre comparatif entre le Brésil et la France. De fait, s'il n'y a pas encore un droit spécifique de ce concept, nous pouvons noter l'horizontalité des normes juridiques qui vise à la consécration de la durabilité des établissements humains. Ces normes juridiques se présentent à la fois aux niveaux constitutionnel et infra constitutionnel, dans les diverses branches du droit, et concernent tous les acteurs du développement durable : les pouvoirs publics, le secteur privé, les particuliers.

Malgré le fait que ces normes concernent plusieurs domaines juridiques, il convient de noter que ces règles ne sont pas entièrement adaptées aux exigences d'un établissement humain durable et ne peuvent pas se réaliser actuellement dans le cadre juridique brésilien ou français. Dans ce sens, nous proposons de vérifier que cette inadaptation suit celle des politiques publiques conduisant vers un établissement humain durable. Cette caractéristique peut être trouvée à la fois dans les normes en thèse mais aussi dans leur application.



## **Chapitre 1. Du point de vue matériel, des règles inadaptées et dépourvues du principe d'intégration**

L'inadaptation des règles juridiques concernant les établissements humains durables apparaît dans leur propre contenu, souvent distant de la réalité des établissements humains, mais aussi dans l'espace et dans le temps, de leur champ d'application.

D'autre part, cette inadaptation se trouve dans le mépris de l'intégration qui doit être présente dans l'aménagement – local et supra local – du territoire. Il est certain que les normes d'aménagement du territoire et d'urbanisme doivent prendre en compte le principe d'intégration : développer un établissement humain durable implique considérer les trois piliers du développement durable, en interrelation.

### **Section 1. Des règles inadaptées, par rapport à la réalité des établissements humains**

L'inadaptation des règles juridiques concernant les établissements humains durables se retrouve au moins dans deux dimensions, à savoir, la dimension *spatiale* et la dimension *temporelle*.

En ce qui a trait à l'inadaptation *spatiale* de ce cadre juridique, elle se trouve dans la méconnaissance de la réalité d'un établissement humain, qui peut être le résultat de politiques publiques également inadaptées. Cela génère des situations trompeuses dans la gestion de ces établissements. Quant à l'aspect *temporel* de cette inadaptation, il se trouve dans des règles qui constituent soit des moyens assez hésitants de prévision de l'évolution des établissements humains, soit une réponse tardive ou tout simplement inadaptée à un moment précis. En outre, nous ne pouvons pas ignorer une dimension, disons, *intrinsèque* de l'inadaptation de ces normes. De façon similaire à l'inadaptation des politiques publiques, les règles juridiques présentent, dans les moyens mêmes qu'elles proposent, certaines inadaptations pour la construction d'un établissement humain durable<sup>679</sup>.

---

<sup>679</sup> Cf. *infra*, p. 300 et s.

Considérant ces éléments, notons l'existence de normes juridiques qui visent à donner une réponse immédiate aux problèmes rencontrés au sein des établissements humains, mais aussi la situation de ces derniers face à l'inadaptation spatiale de ces réponses.

### ***Paragraphe premier. Des règles à vocation palliative, qui suivent des politiques publiques inadaptées***

Les problèmes que nous trouvons au sein des établissements humains sont multiples et réclament une action constante, qui peut également se présenter en tant qu'action d'urgence.

C'est ainsi que nous vérifions la mise en place de normes à la fois préventives, mais également palliatives. Elles se *greffent* au cadre juridique existant, de façon plus ou moins adaptée, ce qui peut entraîner, de même, une non conformité par rapport aux politiques publiques que ces normes sont censées conforter.

#### ***A. Les normes d'urgence au sein d'un établissement humain***

Répondre aux besoins de la gestion des établissements humains implique, nous le savons, l'adoption de certaines règles juridiques *d'urgence*. Elles se présentent parfois comme la seule issue pour une impasse – technique, politique, sociale, économique, environnementale, etc. – et peuvent, ainsi, ne pas répondre correctement aux exigences du développement durable. D'ailleurs il convient de noter que la concertation est un élément qui accompagne constamment la gestion d'un établissement humain durable, en vue d'éviter la formation constante de situations d'impasse, aisément créées dans la confrontation entre les trois piliers du développement durable, censés être en équilibre constant.

Toutefois, ce besoin n'est pas une réalité, à cause des différences entre les établissements humains autour du globe, un fait qui est de même reconnu par Agenda



21 (1992)<sup>680</sup>. Nous vérifions ainsi de façon claire que les situations d'urgence – économique et sociale – sont prises en compte par le document de 1992 dès ses premiers mots. Cela n'est pas différent pour le réseau des villes durables européennes, par exemple. En effet, si la charte d'Aalborg (1994) considère notamment l'aspect environnemental du développement durable des villes européennes, les *défis* présentés dans les engagements d'Aalborg + 10 montrent que les préoccupations de ces villes se tournent plutôt vers un développement durable *social*<sup>681</sup>.

C'est pourquoi nous proposons de vérifier, d'abord, quelles seraient-elles les situations d'urgence – sociale, économique et environnementale – au sein des établissements humains pour, ensuite, pondérer sur l'inadaptation temporelle des règles juridiques qui doivent répondre à ces situations.

## **1. Les situations d'urgence qui se présentent**

Il y a une série de questions concernant la gestion des établissements humains qui, malgré leur caractère d'urgence, semblent ne pas avoir changé depuis longtemps. Elles concernent directement les établissements humains et les piliers du développement durable<sup>682</sup>.

Concernant le volet social, nous trouvons le manque d'habitat et/ou les piètres conditions du logement social<sup>683</sup>. Il s'agit d'un problème mondial, du fait de la

---

<sup>680</sup> Agenda 21 (1992), chapitre 7, § 1<sup>er</sup> : « Dans les pays industrialisés, les schémas de consommation des villes font peser de sérieuses contraintes sur l'écosystème mondial, tandis que dans les pays en développement, les établissements humains ont besoin de quantités accrues de matières premières et d'énergie et d'un développement économique plus poussé simplement pour remédier à leurs problèmes économiques et sociaux fondamentaux ».

<sup>681</sup> V. les engagements d'Aalborg+10, sous-titre *Défis*. V. en outre la *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable*, élaborée à l'occasion de la réunion informelle des ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale les 24 et 25 mai 2007, à Leipzig. Ce dernier document se trouve dans l'annexe.

<sup>682</sup> V., encore, p. 24 et s. du rapport du secrétaire général de la Commission du développement durable du Conseil économique et social des Nations unies, intitulé *Les établissements humains. Progrès accomplis dans la réalisation des buts, objectifs et engagements d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en oeuvre d'Action 21 et du Plan de mise en oeuvre de Johannesburg*, document n° E/CN.17/2004/6, du 10 février 2004.

<sup>683</sup> A titre d'illustration, l'INSEE démontre qu'en France 22% des ménages ayant demandé une place HLM entre 2000 et 2004 ont du refuser, une ou plusieurs fois, les propositions de logements en raison de leur mauvais état. Cf. Christelle MINODIER, « Le parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles », *Insee première* n° 957, avril 2004. Consulter encore les rapports d'information du Sénat : n° 22, réalisé par le sénateur Marcel-Pierre CLEACH, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, sur le logement locatif privé ; n° 442, réalisé par les sénateurs Dominique BRAYE et Thierry REPENTIN, au

croissance démographique planétaire et des mouvements de population – émigration et immigration. Selon les estimations officielles, le Brésil a un déficit de logement qui atteint 9% de sa population<sup>684</sup>. En France, selon l'INSEE, les *variations démographiques pèsent très fortement sur la demande potentielle de logement. Elles alimentent une demande nouvelle qui avait été estimée en 2002, sur la base du recensement de 1999, à environ 320 000 logements par an. Elle diminuerait mais resterait largement positive au cours des prochaines décennies*<sup>685</sup>. Le chômage apparaît également en tant que problème social majeur dans chacun de ces deux pays. Les taux sont compris entre 6,7% et 9,8% de la population brésilienne et française<sup>686</sup> et les mesures – politiques et juridiques – visant la garantie de l'emploi sont récurrentes. Enfin, de la liaison entre ces deux éléments se situe un troisième problème, à savoir, l'occupation illégale ou irrégulière de terrains, publics comme privés, pour l'habitat, voire pour le travail<sup>687</sup>. Cette occupation illégale constitue, selon la nomenclature onusienne<sup>688</sup>, les *établissements humains spontanés*, autrement dit, les *taudis* ou *favelas*, en milieu urbain. Ces établissements

---

nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement ; n° 88, réalisé par le sénateur Henri TORRE, au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le logement en outre-mer. Les principales données sont fournies par le recensement national de l'INSEE (le dernier date de 1999, le précédent de 1990). Elles sont complétées par celles de l'enquête logement, réalisée par sondage (la dernière disponible date de 1996, l'enquête réalisée en 2001 est encore en cours d'exploitation). Dans le 8<sup>ème</sup> rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, intitulé *Vers un droit au logement opposable* (2002), nous pouvons lire que « le nombre total de mal logés peut être évalué à 3 100 000 personnes environ ainsi que le constate la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2001 sur l'état du mal-logement en France » (p. 5).

<sup>684</sup> En effet, selon Nelson SAULE JUNIOR et Patricia DE MENEZES CARDOSO, « Em que pesem os avanços no campo institucional, o déficit habitacional brasileiro só aumenta, somando hoje 6,6 milhões de famílias (ou mais de 20 milhões de pessoas) que não têm onde morar. Destas famílias, 5,3 milhões concentram-se em áreas urbanas; e 1,2 milhão, em áreas rurais. Somadas, as regiões Nordeste e Sudeste convivem com 73,3% do total do déficit habitacional do país », in *O Direito à Moradia no Brasil*, São Paulo : Instituto Pólis, 2005, 160 p. La citation se trouve à la page 136.

<sup>685</sup> Cf. Frédéric GILLI, « Vingt ans de dépenses publiques de logement », in INSEE, *Données sociales. La société française*, édition 2006, p. 488.

<sup>686</sup> Il convient de souligner que la différence entre le niveau de chômage dans les deux pays s'explique par au moins trois raisons : premièrement, les chiffres de l'IBGE datent de 1997, tandis que ceux de l'INSEE sont pour l'année 2005 ; deuxièmement, l'analyse brésilienne considère également comme *travailleur* toute personne qui réalise des activités non rémunérées, de façon autonome (p. ex., agriculture de subsistance) ; troisièmement, les chiffres de l'IBGE pour les années précédentes démontrent que les niveaux de chômage sont croissants (ils étaient, par exemple, de 6,5% de la population pour 1992). En outre, il convient de noter que l'économie informelle urbaine (entreprises uni- ou pluri individuelles domiciliaires) emploie plus de 13 millions de personnes, c'est-à-dire, environ 7,5% de la population brésilienne. V. à ce sujet IBGE/SEBRAE, *Economia Informal Urbana 2003*, Rio de Janeiro : IBGE, 2005.

<sup>687</sup> Nous pensons notamment au cas des travailleurs ruraux sans terre, qui pénètrent des terrains ruraux, publics comme privés, visant leur établissement en tant qu'agriculteur familial.

<sup>688</sup> Dans le cadre du programme *Management of Social Transformations Programme* (MOST) de l'Unesco. Pour plus d'informations, v. le site Internet [www.unesco.org/shs/most](http://www.unesco.org/shs/most).

humains précaires existent dans 22,8% des communes brésiliennes<sup>689</sup>, leur nombre étant assez mal connu en France<sup>690</sup>. En milieu rural, les *établissements* [humains]<sup>691</sup> se montrent tantôt éphémères, tantôt pérennes ; les premiers fomentent l'exode rural, les deuxièmes portent un espoir de fixation de l'Homme sur la terre occupée.

Pour les problèmes économiques d'urgence des établissements humains, la mondialisation de l'économie apparaît en tant qu'élément majeur et concerne notamment les bassins d'emploi les plus importants. C'est justement à partir de l'inexistence de règles précises concernant le maintien de l'emploi dans certaines zones géographiques d'un Etat que la délocalisation d'activités finit par *sinistrer* l'économie d'un établissement humain, voire d'une région entière. En outre, le développement économique rachitique au sein même de l'établissement humain, voire dans la région ou dans l'aire d'influence dans laquelle il s'insère, peut se présenter comme une conséquence directe de la mondialisation économique. Elle peut être, également, la cause du départ de certaines activités et/ou services publics. Enfin, le *sinistre économique* d'un établissement humain ou d'une région conduit à un respect chaque fois plus difficile de l'équilibre qui doit exister entre le développement économique et la protection de l'environnement, voire de l'assurance de conditions sociales dignes des travailleurs. Les établissements humains où les taux de chômage atteignent des proportions considérables, où le développement économique est faible, attirent les activités génératrices d'emploi et d'impôts avec des arguments et/ou des actions parfois assez étonnantes<sup>692</sup>.

Tout compte fait, nous arrivons aux questions d'urgence dans le domaine environnemental. La dégradation de l'environnement, de façon générale, constitue un problème d'urgence pour tout établissement humain. Ce sont néanmoins seulement les établissements humains qui disposent de conditions sociales et économiques plus

---

<sup>689</sup> Cf. IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001*, Rio de Janeiro : IBGE, 2003.

<sup>690</sup> Selon Julien DAMON (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri – FEANTSA), dans l'article intitulé « Mal logement, bidonvilles et habitat indigne en France » les associations pour le logement « avancent le chiffre d'environ 3 millions de personnes (soit environ 5 % de la population recensée en France). Cet ordre de grandeur est à prendre avec précaution. Il s'agit en tout cas du chiffre le plus couramment avancé dans le débat sur le sujet. Il s'agit probablement d'un maximum ». Pour plus d'informations, v. le site Internet de la FEANTSA, <http://www.feantsa.org/code/fr/hp.asp>, accès le 6 novembre 2006 ou les rapports du Sénat français, mentionnés *supra*.

<sup>691</sup> Nous mettons en évidence le mot *établissement* en raison de la nomenclature brésilienne : l'installation, légale ou illégale, des « colons » sur un terrain est un *assentamento* rural. Il ne laisse pas pour autant de constituer un établissement humain.

<sup>692</sup> La *guerre fiscale* au Brésil en est un exemple. V. dans ce sens José Antônio TIETZMANN E SILVA, « La perspective des villes durables : entre la théorie et la pratique », mémoire de DEA (non publié), Université de Limoges/CRIDEAU, 2003, p. 90 et s.

confortables qui traiteront le sujet de façon adéquate. Ce sont également les établissements humains ayant des problèmes environnementaux graves ou ayant subi des conséquences d'une catastrophe – naturelle ou technologique – qui prêteront plus attention à la question environnementale. Autrement, elle ne reste que subsidiaire dans la gestion des *urgences* des établissements humains. Quant à l'environnement bâti ou culturel, il constitue généralement un élément encore subsidiaire dans le cadre de la protection de l'environnement.

Or, si toutes ces questions se relient, à l'exemple des piliers du développement durable, les réponses juridiques que l'on apporte ne sont pas toujours, démontrant clairement leur inadaptation en tant que solutions envisagées.

## **2. Les réponses légales à ces urgences**

Prenant en compte ce qui a été mentionné dans la sous-section précédente, nous pouvons vérifier les réponses légales qui se présentent, ainsi que leur portée, pour le Brésil et la France.

C'est ainsi que dans le domaine social, les réponses à la question de *l'habitat* se présentent notamment sous la contrainte d'accepter certaines situations – irrégulières ou illégales – de construire des nouveaux logements ou bien de réaménager le parc existant. La première considération peut être trouvée dans le détournement même de certains des objectifs légaux. A titre d'exemple, l'une des dispositions du Statut de la ville<sup>693</sup>, visant à surmonter les problèmes de manque de logements pour les couches sociales brésiliennes les moins favorisées, arrive à *autoriser* l'occupation de terrains publics, une disposition qui peut finir par inciter ce type d'action, illégale<sup>694</sup>. Pour ce qui concerne la construction ou le réaménagement du logement social en France, il convient de souligner les modifications apportées au Code de la construction et de l'habitat par la loi SRU<sup>695</sup>. Elle établit le seuil minimum de 20% de logements sociaux pour un groupe déterminé de communes,

---

<sup>693</sup> Loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>694</sup> Telle est, d'ailleurs, l'opinion d'Odete MEDAUAR, pour qui « ... il y a le risque de fomenter les occupations illégales, en face de la perspective d'une future régularisation ou amnistie, originaire de l'adoucissement des normes urbanistiques », in Odete MEDAUAR (dir.) *et al.*, *Estatuto da Cidade : Lei 10.257, de 10.07.2001 Comentários*, São Paulo : éd. Revista dos Tribunais, 2002, 214 p. La citation se trouve à la page 25.

<sup>695</sup> Loi *solidarité et renouvellement urbains*, loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, cit.

sans pour autant prendre en compte les besoins locaux en matière de logement – très différents selon la commune ou la région concernée –, ainsi que les conditions de financement et/ou foncières pour la construction de nouvelles unités et/ou pour la réhabilitation du parc existant. Les critères avancés par le législateur reposent dans des suppositions liées à la taille, à la localisation et au nombre de logements sociaux existants dans la commune<sup>696</sup>.

Quant aux solutions pour la relance de *l'économie* des établissements humains – ou même des régions et/ou des bassins d'emploi dans lesquels ils se trouvent – les solutions juridiques peuvent avoir des effets secondaires imprévus, à la fois sur les plans social et environnemental. C'est ainsi que les garanties assurées par le droit du travail – comme les horaires de travail ou les périodes de vacances – sont souvent discutées, en vue d'être allégées ou réaménagées, pour le maintien d'une activité économique qui garantit, en fin de compte, la pérennité de l'emploi. Pour ce qui concerne la relance de l'économie des établissements humains, il convient de mentionner l'incitation fiscale à l'installation d'activités – un instrument de fiscalité que nous trouvons à la fois dans les normes brésiliennes et françaises. Ce type d'instrument permet au pouvoir public local de renoncer à des recettes d'impôts et de taxes, pendant un certain temps, au bénéfice de l'intérêt privé. Certes, l'intérêt commun est assuré par la création d'emplois en vue d'une rentrée future de ressources financières émanant des impôts ; toutefois, les exemples pratiques – notamment avec la délocalisation d'entreprises vers l'étranger – demandent de nouvelles solutions.

Concernant les effets négatifs des normes juridiques sur l'environnement, ils apparaissent dans certains choix stratégiques essentiels pour l'économie – énergie, transports, exportation, habitat, etc. – qui finissent par bafouer quelques-uns des

---

<sup>696</sup> En effet, l'art. 55 de la loi, modifiant entre autres les dispositions de l'art. L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation, affirme que : « Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été approuvé. « Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'art. L. 147-1 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement ».

acquis légaux dans ce domaine. Un exemple au Brésil est le projet de loi n° 5107/2005<sup>697</sup>, qui envisage la délivrance du permis de construire dans certaines aires urbaines qui configurent des espaces naturels protégés<sup>698</sup>, dès que des raisons sociales – comme le déficit de logements – le justifient. Une telle disposition envisage notamment de régulariser la situation d’un nombre important de *favelas*, édifiées illégalement dans ces aires. Elle peut, toutefois, attirer la convoitise non seulement des personnes sans logement, mais surtout des promoteurs immobiliers.

Tous ces exemples sont à maintes reprises le résultat de politiques publiques incohérentes. Il convient de noter, néanmoins, que le droit n’est pas toujours en mesure de porter une réponse aux exigences des politiques publiques qu’il doit conforter, comme nous le verrons par la suite.

## ***B. La délimitation entre les politiques et le droit ne se fait pas sans conflit***

Il y a un décalage entre les politiques publiques<sup>699</sup> et les normes juridiques qui visent l’affirmation d’un établissement humain durable. Les raisons majeures pour cela se trouvent dans le fait que les politiques publiques sont liées à un élément assez éphémère, à savoir, la durée d’un gouvernement, élu pour un mandat précis. Les règles juridiques font aussi partie d’un système, et visent à conforter les politiques publiques, tout en veillant au respect de l’intérêt général et à la sécurité juridique vis-à-vis leur mise en œuvre.

C’est ainsi que les normes juridiques sont parfois différentes de la parole des hommes et femmes politiques, ou des propositions qui s’insèrent dans certains des plans et programmes gouvernementaux. Les normes supposent l’existence d’un cadre juridique, qu’il faut respecter, sous peine d’illégalité, voire d’inconstitutionnalité. Le nombre d’actions en justice concernant des programmes et des actions gouvernementaux est un exemple clair pour ces propos.

---

<sup>697</sup> V., *infra*, p. 315, note 762.

<sup>698</sup> Le droit brésilien les nomme *aires de préservation permanente*. Il s’agit d’une catégorie d’aires protégées prévue par le Code forestier (loi n° 4.771, du 15 septembre 1965). Pour plus de détails, consulter José Antônio TIETZMANN E SILVA et Rodolpho ZAHLUT BASTOS, Droit de l’environnement, in *Introduction au droit brésilien*, Domingos DE PAIVA (dir.), Paris, L’Harmattan, 2006, 510 p.

<sup>699</sup> Les politiques publiques sont prises en compte comme des actes de gouvernement et dans le sens de ligne d’action, de plan ou programme.

## **1. Les politiques publiques en deçà des règles juridiques**

L'existence de multiples problèmes qui affectent la gestion d'un établissement humain fait appel à des solutions adaptées, qui se présentent, entre autres, sous la forme de politiques publiques – générant plans et programmes –, dont la mise en place dispose d'un *effet d'annonce* conséquent sur une population. De fait, la déclaration d'un élu annonçant un programme de construction massive de logements sociaux dans une commune qui n'en a pas peut déclencher immédiatement un – ou des – flux d'immigration positive. De façon similaire, un plan qui annonce des mesures plus restrictives à l'égard d'entreprises polluantes peut inciter la délocalisation de certaines activités, pour ne citer que deux exemples. Or, l'utilisation au sens de *politique politicienne* de cet effet d'annonce<sup>700</sup> configure ce que nous appelons *gouvernance médiatique*, un acte immoral du point de vue administratif, et qui n'est pas anodin. On trouve ce type d'action gouvernementale dans toutes les sphères administratives brésiliennes ou françaises<sup>701</sup>.

La *gouvernance médiatique* comporte en tout état de cause des conséquences d'ordre local et supra local, reliées notamment aux aspects économiques qui déterminent le cadre de vie d'un établissement humain, voire d'un territoire donné. Ces aspects ont le pouvoir d'altérer, même au niveau régional, les conditions de vie d'une population, dont le territoire est devenu attractif ou répulsif, selon chaque cas.

Or, les normes juridiques destinées à conforter la mise en place des politiques publiques ne peuvent pas autoriser l'existence de cette *gouvernance*. D'une part par le fait de la sécurité juridique, susmentionnée ; d'autre part, en raison du contrôle préalable qui se fait de façon explicite et implicite<sup>702</sup>, au cours de la construction d'un tel cadre juridique.

---

<sup>700</sup> Autrement dit, notamment quand les conditions concrètes pour la mise en œuvre des mesures annoncées se présentent vraisemblablement lointaines, voire intangibles, par rapport à la réalité et/ou au cadre juridique existant.

<sup>701</sup> En effet, considérant les projets d'impact supra local, prenons comme exemples la *duplication* de la route fédérale brésilienne nommée « BR-153 », entre Goiânia e Brasilia : elle compte plus de dix ans de travaux, encore à finir, dans un trajet de moins de 200 kilomètres. Pour le cas français, notons le prolongement des lignes TGV à l'axe central de la France : les promesses datent également de plus d'une décennie.

<sup>702</sup> Nous voulons faire allusion, respectivement : aux contrôles de légalité de la norme naissante qui se font au cours de sa création, au sein du pouvoir législatif, et ; au respect du cadre juridique existant, un élément qui s'impose par définition, implicitement.

## **2. Le contrôle juridique des politiques publiques : une limitation au pouvoir de la parole**

Les normes juridiques canalisent les actes administratifs et, par conséquent, la conduite des agents publics<sup>703</sup> qui les réalisent. C'est ainsi que tout acte administratif, qui présente, à un moment donné, un *habillage politique* doit se plier au cadre juridique en vigueur, en vue de respecter et d'assurer l'intérêt général. A cet égard, les déclarations politiques ne peuvent pas être les seuls éléments de gouvernance : elles doivent conduire à la formation de politiques publiques, confortées par des normes juridiques conformes au cadre en vigueur, capables d'être effectives et de démontrer un minimum d'efficacité. Ce que nous avons nommée *gouvernance médiatique* n'est ainsi pas légal, puisque immoral du point de vue du droit administratif, pour au moins deux raisons : d'une part, il s'agit d'une atteinte aux principes qui régissent l'action de l'Administration et, d'autre part, cela représente un contresens par rapport à l'intérêt général.

Tandis qu'en droit français les principes qui régissent les actes administratifs se trouvent dans plusieurs normes, ainsi que dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, en droit brésilien c'est l'article 37 de la Constitution de 1988 qui affirme les principes de l'Administration publique. Dans ce sens, citons deux principes qui nous intéressent, à savoir, le principe de l'efficacité des actes administratifs<sup>704</sup> et le principe de la moralité administrative. Ce dernier se relie à la bonne foi de l'Administration – et de ses agents politiques – et peut, de même, donner lieu à une condamnation en justice de l'Administration si non respect du principe<sup>705</sup>. En ce qui a trait au respect de l'intérêt général, notons, en suivant la leçon de Antonio GRAMSCI, que *la vie de l'Etat est conçue comme une formation et dépassement continu des équilibres instables (au niveau de la loi) entre les intérêts du groupe fondamental et ceux des groupes subordonnés, équilibres dans lesquels les intérêts*

---

<sup>703</sup> Nous utilisons ici la nomenclature du droit administratif brésilien. Ainsi, les *agents publics* sont les personnes qui exercent, même de façon temporaire ou bénévole, par élection, nomination, désignation, contrat ou toute autre forme d'investiture ou liaison, mandat, poste, emploi ou fonction publique, cf. art. 2, loi n° 8.429, du 2 juin 1992, plus connue comme *loi sur l'improbité administrative*.

<sup>704</sup> Ce principe est mentionné notamment au niveau doctrinaire ; nous pouvons néanmoins le déduire à partir d'une interprétation systématique-téléologique du droit administratif brésilien.

<sup>705</sup> V., dans ce sens, les jugements suivants, du STJ : ROMS n° 6.183/MG, j. du 14 novembre 1995, et REsp n° 184.487/SP, j. du 17 mars 1998, rapporteur Min. Ruy ROSADO DE AGUIAR.



*du groupe dominant prévalent, mais jusqu'à un certain point, c'est à dire, ils ne vont pas jusqu'à l'intérêt étroit de l'économie et de la corporation*<sup>706</sup>.

De ces faits, nous trouvons sur le plan législatif certaines normes juridiques, comme les lois brésiliennes concernant la responsabilité fiscale et l'improbité administrative<sup>707</sup>. Ces deux textes visent justement à combattre les abus des agents publics au cours de leurs mandats, par rapport aux deniers publics ou à la bonne foi des administrés.

## ***Deuxième paragraphe. La réalité des établissements humains face aux règles juridiques***

A côté de l'inadaptation *temporelle* l'inadéquation *spatiale* des règles juridiques concernant le développement durable des établissements humains est également un obstacle à leur mise en œuvre. D'un côté, par la différence considérable entre ce que prônent les normes – en tant que reflet ou éléments d'ajustement des politiques publiques – et la réalité de leur application. De l'autre côté, par le fait qu'une norme juridique peut se présenter en tant qu'élément justificateur et/ou validateur de certaines irrégularités, voire d'illégalités. Il s'agit, certes, d'un détournement de la règle et de son *ratio* face aux conditions imposées par la réalité du terrain. Ce type de situation peut, néanmoins, entraîner dans des termes pratiques une inversion du propre esprit de la loi.

### **A. Le décalage entre le monde de l'être et le monde du devoir-être**

Nous nous inspirons de la théorie kantienne relative au monde de l'*être* et au monde du *devoir-être*, en vue de séparer la théorie de la pratique. Néanmoins, comme notre analyse se situe sur le terrain des normes juridiques, il convient de souligner que nous ne voulons pas appliquer les enseignements de Kant *ipsis litteris*

---

<sup>706</sup> Cf. Antonio GRAMSCI, *Cadernos do cárcere*, 2<sup>ème</sup> éd. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002. v. III. La citation se trouve à la page 42.

<sup>707</sup> LRF, LC n° 101, du 4 mai 2000, et loi fédérale n° 8.429, du 2 juin 1992, respectivement.

à notre raisonnement : ils se situent dans le terrain de la morale. Ainsi, prenant en compte, d'une part, les normes juridiques en thèse et, d'autre part, leur mise en pratique dans le domaine des établissements humains, nous allons vérifier la profondeur de l'écart entre les mondes du *devoir-être* et de l'*être*.

## **1. En théorie, des règles juridiques adéquates**

Les normes juridiques qui concernent la gestion des établissements humains vers la durabilité, au Brésil comme en France, sont des textes qui présentent une intégration parfaite entre les trois piliers du développement durable. D'ailleurs, le propre développement durable y trouve sa place, constituant tantôt un principe, tantôt un objectif, dans la gestion des établissements humains<sup>708</sup>.

Malgré le fait que la législation brésilienne qui concerne les établissements humains durables soit beaucoup plus récente que les normes françaises<sup>709</sup>, nous allons vérifier que les principes qu'elles énoncent trouvent des similarités. De fait, dans un cas comme dans l'autre, il convient de noter que les orientations qui guident la gestion des établissements humains vers la durabilité se tournent fortement vers les trois piliers du développement durable. Et, plus spécifiquement, ces orientations portent une attention particulière aux aspects *sociaux* et *environnementaux* de cette gestion, sous trois volets : la protection de l'intérêt social ; la protection de l'environnement, *lato sensu* ; la promotion d'une nouvelle gouvernance.

Pour la *protection de l'intérêt social* et du bien-être de la population, ces normes envisagent de réduire l'inégalité sociale au sein des établissements humains. En effet, les textes présentent d'innombrables orientations qui envisagent d'assurer

---

<sup>708</sup> Si le Statut de la ville brésilien insère le droit aux villes durables parmi les orientations générales de la politique urbaine (art. 2, I), le Code de l'urbanisme français l'affirme, indirectement, en tant qu'objectif à atteindre, à l'aide des documents d'urbanisme (art. L.121-1).

<sup>709</sup> La législation française concernée est représentée notamment par le Code de l'urbanisme, dont les parties législative et réglementaire ont été codifiées, respectivement, par les décrets n° 73-1022, du 8 novembre 1973 et décret n° 73-1023, du 8 novembre 1973. Pour la législation brésilienne, c'est notamment le Statut de la ville – loi n° 10.257, du 10 juillet 2001 – la norme juridique concernée.

une plus grande égalité entre les citoyens, soit par le biais d'une redistribution de la richesse<sup>710</sup>, soit par l'inclusion des personnes en situation de difficulté<sup>711</sup>.

Pour la *protection de l'environnement*, le principe d'intégration se présente non seulement dans la prise en compte des patrimoines naturel et bâti, mais aussi dans l'intégration entre les mondes urbain et rural. De fait, ces normes affirment un cadre juridique qui intègre à la fois la planification urbaine et la protection juridique des patrimoines naturel, culturel, historique, artistique, archéologique et paysager<sup>712</sup>. De plus, les législateurs déterminent expressément le respect du développement durable dans la planification du développement spatial urbain, en vue de combattre ses effets néfastes sur l'environnement.

Enfin, pour la *promotion d'une nouvelle gouvernance* des établissements humains, nombreuses sont les orientations qui envisagent de contribuer à sa concrétisation. Elles sont néanmoins beaucoup plus présentes dans les orientations générales de politique urbaine prévues par la loi brésilienne<sup>713</sup>. Vérifions, ainsi, les dispositions liées à la gestion démocratique de la ville, représentée par la participation du public dans les processus publics de prise de décision. Cette participation est de plus en plus répandue au Brésil, notamment par l'utilisation d'outils comme le budget participatif dans plusieurs Municipalités. Ce programme permet aux habitants de participer, par le biais d'avis et de suggestions, à l'affectation d'une partie du budget de leur ville<sup>714</sup>. En outre, les partenariats publics<sup>715</sup> et privés<sup>716</sup> sont incités, dans la mesure où l'on peut gérer, de façon

---

<sup>710</sup> Le Statut de la ville prône la juste distribution des bénéfices et des frais de l'urbanisation, les *investissements générateurs du bien-être général et la jouissance des biens par les différents segments sociaux*, au même temps qu'il interdit la spéculation immobilière. V. dans ce sens l'art. 2 de la loi de 2001.

<sup>711</sup> Tandis que la norme brésilienne prévoit la régularisation du patrimoine foncier et de l'urbanisation des aires occupées illégalement par la population moins favorisée, dans le but d'amener à la ville formelle les habitants de ces quartiers spontanés, l'art. L.121-1 du Code français de l'urbanisme préconise la mixité sociale et « la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics... ».

<sup>712</sup> Ces dispositions, ainsi, prennent en compte une vision élargie du concept *d'environnement*. Notons encore que le Statut de la ville comme le Code de l'urbanisme font allusion expresse à la protection du paysage, au sens de la Convention européenne du paysage. Autrement dit, la *protection, préservation et récupération du patrimoine paysager* (cf. Statut de la ville) ne se dirige pas uniquement à la protection d'un paysage (ou d'un site) naturel et remarquable, mais de tout paysage.

<sup>713</sup> Dans son art. 2.

<sup>714</sup> V. à ce sujet, notre article intitulé « L'élaboration participative du budget communal, l'exemple d'une ville brésilienne », in *Etudes foncières* n° 103, Paris : ADEF, 2003, pp. 30-35.

<sup>715</sup> Notamment les démarches de coopération intergouvernementale.

<sup>716</sup> Dans la norme brésilienne.

intégrée et coordonnée, un territoire qui appartient à plusieurs Municipalités, ainsi que partager les responsabilités et les frais de la gestion des établissements humains.

Malgré l'existence de ces éléments juridiques *de base* pour la gestion des établissements humains, nous pouvons constater que la mise en œuvre des normes attenantes à cette gestion se fait de façon assez hésitante.

## **2. En pratique, une expérimentation quasi constante**

Les trois branches juridiques les plus concernées par la gestion des établissements humains sont : le droit de l'urbanisme, le droit de l'aménagement du territoire, le droit de l'environnement. Et, de nos jours, nous notons une spécialisation de leurs règles, au niveau théorique, un fait qui n'arrive pas, néanmoins, à assurer l'intégralité des exigences d'un établissement humain durable.

Or, dans le cadre de l'inadaptation spatiale de ces normes, il est intéressant de remarquer leur caractère empirique : les politiques, comme les règles concernant chacun de ces droits, représentent constamment des essais grandeur nature, pour pouvoir répondre de façon adéquate aux exigences de la société. Dans le cas spécifique du droit de l'urbanisme, les normes obligent à garantir la qualité de vie souhaitée par les habitants des établissements humains. c'est pourquoi ces normes changent, évoluent, avec le temps, *d'autant plus que l'équilibre à un moment établi entre les exigences des principaux acteurs, Etat, communes, usagers, est instable et toujours remis en cause*<sup>717</sup>. C'est ainsi que, notamment les normes concernant l'urbanisme et l'environnement se présentent comme *mouvantes*, évoluant selon leur objet :

Avec l'émergence d'une démarche intégrée, le droit de l'urbanisme est confronté d'abord à la nécessité de répondre aux besoins fondamentaux des êtres humains (logement, services structurants, eau, assainissement, etc.), ensuite aux conditions de prise en considération de l'environnement (espaces, espèces, paysages, ressources, etc.), mais aussi à la question des modalités du développement urbain conforté au débat entre la ville compacte ou la ville étalée.

Ces évolutions ont conduit le législateur à adapter le droit français de l'urbanisme. Désormais, le changement dans les modalités de l'urbanisation s'inscrit dans une approche renouvelée.

---

<sup>717</sup> Cf. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris : Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd., 2004, 913 p. La citation se trouve à la page 14.

(...) Le droit de l'urbanisme, en constante évolution, n'a cependant pas encore finalisé ces enjeux, notamment l'intégration des questions telles que le rapport de l'Homme aux espaces, les conditions sociales d'occupation des territoires, les évolutions démographiques, les modalités d'intervention des activités humaines ou la capacité limite des milieux à supporter des implantations.<sup>718</sup>

Or, si cette évolution empirique constante a permis l'émergence de réponses adéquates, les mauvaises expériences du passé nous montrent également que le résultat de cet empirisme peut se présenter de façon assez aléatoire. En fait, ils peuvent être la cause de dégâts considérables dans les établissements humains. La *favelisation* de certaines zones métropolitaines au Brésil<sup>719</sup> ou les aménagements urbains créés dans les années 1960 et 1970 dans plusieurs villes en France en constituent des exemples très clairs<sup>720</sup>. Par leur origine, les *favelas* n'ont aucune ressemblance avec les banlieues françaises. Le *vieillissement* des unes et des autres démontre, toutefois, les conséquences néfastes des deux expériences – qui atteignent même des proportions supra locales.

---

<sup>718</sup> Cf. Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, cit. pp. 35-36.

<sup>719</sup> L'expression *favela* apparaît lors de la guerre de *Canudos*, au Brésil (1896-1897). C'est le nom d'une colline attenante à la ville de Canudos, à l'intérieur de l'Etat brésilien de Bahia, où l'on pouvait trouver un arbuste (*Jatropha phyllacantha*), du nom populaire *faveleira*. L'approximation du terme à son utilisation actuelle est contemporaine à la construction, par les vétérans de cette guerre, de maisons sur une colline de la ville de Rio de Janeiro, qui a été également appelé la colline de la *Favela*. Quant aux établissements humains spontanés nommés *favelas*, ils ont surgi dans la ville de Rio de Janeiro justement à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle ; et à São Paulo notamment à partir de la deuxième moitié du vingtième siècle, comme une conséquence directe de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. C'était en effet à partir des années 1950 que ces établissements humains – toujours irréguliers ou illégaux – ont été considérés comme un problème social.

<sup>720</sup> Pour essayer de surmonter le manque de logements dans la période post-guerre, la solution trouvée par l'Etat a été de bâtir des grands ensembles, qui pouvaient abriter des milliers de personnes. Cela devait résoudre le problème du manque de logement, tout en économisant de l'espace et, encore mieux, en promouvant la mixité sociale, un facteur, croyait-on, d'apaisement et d'intégration social. La réalité s'est pourtant présentée de façon différente dès les années 60. Comme le souligne bien René KAËS, certains traits communs ont poussé les habitants de ces cités à s'unir, tels que l'ennui, l'incitation à la délinquance, l'inconfort, la promiscuité, l'isolement, les dépressions nerveuses, ou les déracinements multiples, cf. René KAËS, *Vivre dans les grands ensembles*, coll. Vivre son temps, Paris : Les éditions ouvrières, 1963, 341 p. La citation se trouve à la page 12.

## **B. Le droit comme instrument de régularisation voire d'incitation aux irrégularités et/ou aux illégalités**

En ce qui concerne l'adaptation des règles juridiques par rapport à la réalité des établissements humains qu'elles doivent encadrer, nous allons vérifier l'existence de certaines situations qui peuvent être classifiées de *particulières*. Ces situations résultent du propre cadre juridique en vigueur, soit à partir d'une interprétation littérale de la norme, soit à partir d'une interprétation tendancieuse de son contenu. Dans un cas comme dans l'autre les conflits juridiques sont inévitables, quand il n'y a pas du laxisme de la part des pouvoirs publics et/ou de la part des personnes concernées. Les conflits sont jugés par les tribunaux.

Nous proposons par la suite certains cas qui illustrent des situations *caricaturales* concernant la régularisation d'un *status quo* juridiquement douteux ou bien l'exhortation à enfreindre la loi ou son esprit, ce qui peut être fait par la norme juridique elle-même.

### **1. La régularisation d'irrégularités et/ou d'illégalités**

Selon les derniers chiffres de l'IBGE sur la question<sup>721</sup>, 22,8% des Municipalités brésiliennes comptent des *favelas*, ainsi que des lotissements irréguliers et clandestins. Ce fait est une démonstration évidente des difficultés concernant la maîtrise du développement spatial urbain dans une société qui est économiquement et socialement inégale. De fait, le professeur Edésio FERNANDES affirme que le processus du développement urbain *informel* n'est pas l'exception au Brésil : il est la règle de la production sociale de l'espace urbain. C'est ainsi que :

Des dizaines de millions de brésiliens n'ont eu accès au sol urbain et à l'habitat que par le biais de processus et de mécanismes informels – et fréquemment illégaux – en bâtissant eux-mêmes un habitat précaire, vulnérable et pas sûr dans des *favelas*, des lotissements et ensembles résidentiels irréguliers, dans des lotissements clandestins, des constructions insalubres, des maisons *de face* et *de fond* (de

---

<sup>721</sup> IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2001*, Rio de Janeiro : IBGE, 2003, 245 p.

terrain], ainsi que dans des occupations d'aires publiques, pieds de collines, aires de préservation environnementale, marges de réservoirs d'eau et de rivières.<sup>722</sup>

Cette pratique traditionnelle a conduit, aidée par d'autres facteurs<sup>723</sup>, à une réalité complexe pour la mise en œuvre du droit de l'urbanisme dans ce pays. En effet, si le Statut de la ville préconise la régularisation de ces situations non conformes au sein des établissements humains, les actions de terrain sont loin d'arriver à cet objectif ; de même elles ne pourront pas respecter l'esprit de la loi de 2001, à court ou à moyen terme. La réalité brésilienne demande, il est vrai, une reconnaissance – et la conséquence de régularisation – des situations non conformes existantes dans chaque établissement humain. Elles se trouvent, certes, dans les *favelas*, mais aussi dans les lotissements clandestins et irréguliers<sup>724</sup>, dans les occupations qui montrent la transgression des lois municipales et/ou dans la faiblesse du contrôle de ce type d'opération immobilière :

Parmi toutes les questions liées à la question du logement, indiquée par les mairies, la présence de lotissements irréguliers est évidente par leur fréquence dans l'ensemble des Municipalités du pays (36,8%)<sup>725</sup>.

La présence de lotissements clandestins... a été détectée, dans des proportions plus importantes, par les mairies des Municipalités les plus peuplées. Les Municipalités comprises entre les tranches les plus élevées de population – de 100 001 à 500 000 habitants et de 500 001 ou plus – ont atteint les pourcentages les plus importants parmi celles qui ont des lotissements clandestins, 77% et 87%, respectivement.

L'existence de lotissements irréguliers, de l'autre côté, a été identifiée dans environ 37% des communes brésiliennes, dont environ 20% ont recensé ce type d'occupation du sol.<sup>726</sup>

---

<sup>722</sup> Cf. Edésio FERNANDES, « Principios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável », in Betânia ALFONSIN e Edésio FERNANDES, *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão*, Belo Horizonte : Editora Forum, 2004, 368 p. La citation se trouve à la page 310.

<sup>723</sup> Nous pensons notamment à l'organisation politico-administrative brésilienne, où les Municipalités jouissent d'une autonomie considérable, étant les responsables de l'élaboration et de l'application de la grande majorité des normes pratiques d'urbanisme, qui exigent une réglementation locale. Puisque l'Union est compétente pour légiférer sur les *normes générales* de droit de l'urbanisme, cf. art. 3, I, du Statut de la ville, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>724</sup> La différence entre l'un et l'autre est dans le fait que le lotissement clandestin n'a jamais eu des repères juridiques, car sa réalisation n'a jamais fait l'objet d'une demande officielle. Le lotissement irrégulier, à son tour, a fait l'objet d'une procédure d'autorisation, néanmoins il ne respecte pas l'intégralité des préconisations légales pour son installation.

<sup>725</sup> IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2001*, cit. p. 94.

<sup>726</sup> *Idem*, p. 97.

En France, selon la Fondation Abbé Pierre<sup>727</sup>, il y a 3 261 600 individus mal-logés, dont environ 50 000 vivent dans des hôtels dont les frais d'hébergement sont couverts par le denier public. En outre, selon les chiffres de l'INSEE, les rapports officiels<sup>728</sup> et les informations avancées par les associations qui sont en contact direct avec le terrain, ces chiffres ont une tendance à la hausse. Et pourtant, les actions locales en matière de logement ne changent pas beaucoup – notamment dans les grands centres urbains – qui continuent à déboursier d'importantes sommes d'argent pour financer l'hébergement précaire, voire insalubre [dans des hôtels], tout en contribuant à la hausse des chiffres des mal-logés.

Ainsi, d'une part les solutions politiques et juridiques ne sont pas encore à la hauteur du problème et, d'autre part, les efforts qui visent à le surmonter peuvent justement inciter à sa pérennisation, ce qui configure en quelque sorte la reconnaissance et la régularisation de l'infraction dans le cadre juridique établi.

## **2. L'incitation aux irrégularités et/ou aux illégalités**

Régulariser les situations non conformes ne veut pas dire inciter à une non-conformité qui sera, *a posteriori*, tolérée. C'est néanmoins le sens des actions concrètes de la plupart des collectivités locales brésiliennes. Effectivement, le degré de tolérance du pouvoir public local envers l'habitat non conforme dans les établissements humains est tout au moins étonnant en face du *mens legis* du Statut de la ville :

Malgré ses conséquences, les processus de développement urbain informel sont de plus en plus tolérés par le pouvoir public, soit par l'omission, soit par des actions ambiguës – sans que l'on comprenne qu'à la fin, une telle tolérance génère des droits. Il y a eu une acceptation croissante que les aires consolidées doivent être urbanisées (avec des services, de l'équipement et de l'infrastructure), mais il n'y a que peu

---

<sup>727</sup> Cf. rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour 2007, intitulé *L'état du mal-logement en France*, téléchargeable sur le site Internet de la fondation (<http://www.fondation-abbe-pierre.fr/rml.html>, accès le 2 avril 2007). V., en annexe, le tableau avec les chiffres du mal-logement en France, extrait dudit rapport.

<sup>728</sup> Consulter, entre autres, les rapports suivants, du Sénat : Marcel-Pierre CLEACH, *Logement : pour un retour à l'équilibre*, rapport d'information n° 22, session ordinaire de 2003-2004, séance du 15 octobre 2003 ; Henri TORRE, *Logement en outre-mer : du discours à la réalité*, rapport d'information n° 88, session ordinaire de 2006-2007, séance du 23 novembre 2006 ; Bernard SEILLIER, *Rapport sur le droit au logement opposable*, rapport d'information n° 181, session ordinaire de 2006-2007, séance du 25 janvier 2007. V. également les rapports du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, dont nous soulignons le 8<sup>ème</sup> rapport, intitulé *Vers un droit au logement opposable*, datant de 2002, et le 9<sup>ème</sup> rapport, intitulé *Droit au logement : construire la responsabilité. Rendre opposable le droit au logement pour garantir sa mise en oeuvre, intégrer les besoins des handicapés dans les politiques de l'habitat*, qui date de 2003.



d'information sur les coûts, très élevés, en absolu et de façon relative, concernant les travaux d'urbanisation.<sup>729</sup>

Les conséquences de ce type de tolérance peuvent être facilement imaginées – voire, vérifiées sur le terrain. Nous n'en citons que quelques exemples, comme la flambée du prix des terrains régularisés ou en voie de l'être, la spéculation immobilière, ou l'externalisation des coûts de l'infrastructure publique, sans compter la dégradation de l'environnement<sup>730</sup>. En fin de compte, ce sont les contribuables qui doivent *payer la note* de la régularisation d'une situation illégale<sup>731</sup>, que ce soit de façon directe ou indirecte.

En outre, le Statut de la ville brésilien fait appel à la simplification de la législation de parcellement, utilisation et occupation du sol. Tout comme les normes de construction de l'habitat social, visant la réduction des coûts et l'augmentation de l'offre des parcelles et des unités d'habitation au profit des personnes les moins favorisées<sup>732</sup>. Encore une fois, la finalité légale est louable, surtout en face de la réalité qui entoure la construction de l'habitat social – manque de moyens, délais trop importants, entre autres obstacles. Cependant une interprétation tendancieuse de cette orientation peut entraîner une souplesse excessive par rapport aux normes d'urbanisme, faisant que les objectifs visés par le Statut de la ville soient remis en cause<sup>733</sup>.

---

<sup>729</sup> Edésio FERNANDES, « Principios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável », cit. p. 356.

<sup>730</sup> Cette dernière conséquence est, d'ailleurs, la plus souvent vérifiée, puisque la grande majorité des terrains qui sont occupés de façon illégale se trouvent dans des aires naturelles protégées – vallées, bordure de cours d'eau, pieds et sommets de collines, entre autres. L'occupation irrégulière du territoire avec des conséquences environnementales est présente dans au moins 24% des Municipalités brésiliennes, selon les chiffres de l'IBGE, cf. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente 2002.*, Rio de Janeiro : IBGE, 2005, 388 p., v. p. 76 et s.

<sup>731</sup> Ainsi est l'opinion d'Odete MEDAUAR, pour qui « ...il y a le risque de fomenter les occupations illégales, en face de la perspective d'une future régularisation ou amnistie, originaire de l'adoucissement des normes urbanistiques » in *Estatuto da Cidade*, cit. p. 25.

<sup>732</sup> Cf. art. 2, XV, loi n° 10.257/2001.

<sup>733</sup> D'autant plus que la loi fédérale qui régit le parcellement du sol urbain date de 1979, étant assez souple en ce qui relève de la mise en place d'équipements publics essentiels, tels que les réseaux d'approvisionnement en eau et égouts, spécialement dans les zones d'habitat d'intérêt social (ZHIS). V. dans ce sens l'art. 2, § 6 de la loi n° 6.766/1979. En tout état de cause, le droit aux villes durables, tel que préconisé par l'art. 2, I, du Statut de la ville, ne dépend pas des conditions sociales et/ou économiques de ses destinataires.

## **Section 2. La portée limitée du principe d'intégration dans les règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme<sup>734</sup>**

Si l'intégration entre les politiques publiques elles-mêmes est l'une des conditions pour l'affirmation d'un établissement humain durable, il convient de souligner qu'une autre condition *sine qua non* pour affirmer leur durabilité réside justement dans un autre volet de cette intégration, introduit par le droit de l'environnement : il s'agit de la prise en compte de l'environnement, au sens large, par les actions humaines. A cet égard, le professeur Michel PRIEUR affirme que *l'ensemble des politiques publiques et des activités privées est soumis à une exigence de conditionnalité environnementale [puisque] l'intégration de l'environnement dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées est une exigence fondamentale pour garantir le développement durable.*<sup>735</sup>

Les règles d'aménagement du territoire<sup>736</sup> répondent à cette exigence d'intégration, au Brésil comme en France, une réponse qui se présente, toutefois, assez inégale selon le niveau territorial considéré. De fait, nous allons noter des considérations prioritaires différentes, selon que nous parlons du niveau local ou supra local.

---

<sup>734</sup> V. dans ce sens, entre autres, Reynald BAVAY, « Introduire l'environnement dans les SCOT », in *Revue études foncières* n° 116, juillet-août 2005, pp. 28-32 ; Jacques THEYS, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », in *La France et le développement durable*, Paris : La Documentation française, coll. Regards sur l'actualité, n° 302, juin-juillet 2004, pp. 36-55 ; Claire BILLEN, « Evolution des relations entre aménagement et environnement », in *Etudes foncières* n° 115, mai-juin 2005, pp. 35-39.

<sup>735</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. pp. 69-70.

<sup>736</sup> L'aménagement du territoire se représente, au niveau local, par le droit de l'urbanisme ; au niveau supra local, par l'aménagement du territoire au sens strict. Nous vérifions, ainsi, une *différence d'échelle territoriale* entre les deux niveaux, mais pas uniquement : « Tous deux ont vocation à résoudre des problèmes d'aménagement, mais pas au même niveau géographique. Le droit de l'urbanisme concerne les problèmes de 'micro-aménagement'. Il encadre et organise l'occupation 'physique' des sols. L'aménagement du territoire concerne le 'macro-aménagement'. Il tend à assurer une répartition équilibrée des activités sur le territoire national, et maintenant européen. Ses motivations sont plutôt d'ordre économique ». Cf. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 5<sup>ème</sup> éd., Paris : Dalloz, 2004, 913 p. La citation se trouve à la page 12.

## **Paragraphe premier. Au niveau local, la priorité aux équipements urbains**

Deux des branches juridiques qui se rattachent le plus étroitement à l'affirmation d'un établissement humain durable – les droits de l'environnement et de l'urbanisme – ne visent pas autre chose que la garantie de la qualité de vie pour *tous*, à partir de l'affirmation des piliers du développement durable<sup>737</sup>. Cela suppose un environnement de qualité, construit à partir de l'utilisation équilibrée de l'espace, tant au niveau de son occupation qu'au niveau des activités qu'il accueille.

Il est vrai que la doctrine environnementale fait la différence entre *qualité* et *cadre* de vie. La qualité de vie correspondrait à l'environnement naturel<sup>738</sup>, tandis que le cadre de vie correspondrait à l'environnement bâti<sup>739</sup>. D'une façon comme de l'autre les normes de droit de l'urbanisme, comme les règles d'aménagement du territoire, visent l'affirmation d'un *cadre* et d'une *qualité* de vie pour tous. Les unes comme les autres cherchent à affirmer la protection du patrimoine environnemental dans son ensemble.

---

<sup>737</sup> En effet, chacune de ces branches juridiques a pour objectif d'assurer des conditions [matérielles ou environnementales] optimales pour le plein développement de l'être humain. A titre d'exemple, consulter les orientations générales de la politique de la ville (art. 2, Statut brésilien de la ville), les règles générales d'aménagement et d'urbanisme (arts. L.110, L.121 et s., Code français de l'urbanisme), ou le droit à l'environnement (art. 225, Constitution brésilienne de 1988 ; art. 1<sup>er</sup>, Charte française de l'environnement de 2005).

<sup>738</sup> « La formule est devenue une sorte de complément nécessaire à l'environnement. Elle veut exprimer la volonté d'une recherche du qualitatif après les déceptions du quantitatif (niveau de vie) et bien marquer que l'environnement concerne non seulement la nature mais aussi l'Homme dans ses rapports sociaux, de travail, de loisirs. C'est en quelque sorte l'héritage de MARCUSE et d'ILLICH et le volet sociologique de l'environnement tourné vers une société de convivialité. Selon J. LAMARQUE, la qualité de la vie 'ne peut constituer que le vague fondement moral de la protection de l'environnement, elle ne peut être objet de droit' », cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 4. Ou encore, « A qualidade de vida é um elemento finalista do Poder Público, onde se unem a felicidade do indivíduo e o bem comum, com o fim de superar a estreita visão quantitativa, antes expressa no conceito de nível de vida » cf. Fernando LOPEZ RAMÓN, « El Derecho Ambiental como Derecho de la función pública de protección de los recursos naturales », *Cuadernos de Derecho Judicial* XXVIII/125-147, 1994, *apud* Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, cit. p. 113.

<sup>739</sup> « Encore plus éloigné de l'écologie, le cadre de vie est en réalité un synonyme d'environnement dans son sens architectural et urbanistique. Le concept est plus familier aux techniciens et urbanistes qu'aux géographes et biologistes. Il veut rendre compte de tout ce qui constitue le territoire de l'Homme-individu et recouvre à la fois l'environnement physique (à ce titre, il peut inclure la nature ou plutôt ses artifices en milieu, urbain : espaces verts) et l'environnement social. C'est en réalité le paysage urbain et l'espace journalier des habitants. Le terme est beaucoup moins dynamique et porteur de changement que 'qualité de vie' même si les deux recouvrent en réalité la même chose », cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 5.

Toutefois, le respect du principe d'intégration se fait de façon différente selon que nous parlons de l'aménagement du territoire ou de l'urbanisme. Ce dernier prend en compte le milieu naturel, certes, mais notamment sous l'optique de réduire l'empreinte écologique des établissements humains. L'insertion, la recomposition, l'incitation à l'intégration *de facto* entre les milieux humain et naturel ne se présente pas de façon évidente. En effet, l'intégration de l'environnement au sein d'un établissement humain urbain se penche plutôt vers la protection intégrée du patrimoine *humain*, comme dans une vision *intra muros* de ce dernier.

### **A. Une intégration de l'environnement naturel qui est à la fois limitée et menacée**

L'intégration des considérations environnementales est assez présente dans les normes d'urbanisme, au Brésil<sup>740</sup> et en France<sup>741</sup>. Cette présence se fait, certes, en considérant le développement durable – et son corollaire, le principe d'intégration, puisqu'ils figurent parmi les orientations générales du droit brésilien et français de l'urbanisme. Son apport au niveau législatif est, néanmoins, assez limité, vu que cette intégration se fait sur la base d'une distinction nette entre les milieux naturel et humain.

Nous trouvons, pourtant, des outils de planification intéressants, qui prennent en compte non seulement l'environnement naturel, mais le développement durable sous tous ses aspects. Ces outils sont le fruit d'évolutions assez récentes des cadres législatifs brésilien et français, mais ils se trouvent menacés par les pressions subies par les territoires. Le résultat peut se présenter par une régression législative, avec des résultats dommageables pour le principe d'intégration et, partant, pour l'affirmation du développement durable des établissements humains.

---

<sup>740</sup> V. à cet égard Carlos Ari SUNDFELD, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », in Adilson ABREU DALLARI et Sérgio FERRAZ (org.), *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1<sup>ère</sup> éd., 2<sup>ème</sup> tirage, São Paulo : Malheiros, 2003, pp. 54-55. Et encore Odete MEDAUAR et Fernando DIAS MENEZES DE ALMEIDA (org.), *Estatuto da Cidade.*, cit. p. 17 et s.

<sup>741</sup> V. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 37 et s.

## **1. Les limites de l'intégration de l'environnement**

Malgré l'horizontalité qui les caractérise<sup>742</sup>, les normes de droit de l'environnement, d'aménagement du territoire et de l'urbanisme représentent un partage entre deux milieux : le naturel et l'humain. C'est ainsi que parler de patrimoine naturel implique d'emblée le milieu rural et les règles de droit de l'environnement ou de l'aménagement du territoire ; parler du patrimoine humain conduit à penser notamment au milieu urbain et au droit de l'urbanisme.

A cette dualité s'oppose le principe d'intégration, identifiable, par exemple dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui intègre les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), en France. Le PADD doit révéler la stratégie, les objectifs et les orientations du développement territorial, dans le cadre des principes et des règles supralocales. Il s'agit ici d'un exposé général, élément de motivation et de justification des choix opérés, selon Bernard DROBENKO<sup>743</sup>. Il est, ainsi, un document de référence du PLU, puisqu'il exprime la démarche intégrée et prospective du projet urbain<sup>744</sup>, sans pour autant traduire *les ambitions des Agendas 21 locaux*, comme l'indique le professeur Michel PRIEUR<sup>745</sup>.

En outre, Bernard DROBENKO indique que le principe d'intégration – et, par conséquent, le développement durable, n'est pas encore une réalité dans la pratique du droit français de l'urbanisme, puisque :

...la situation des territoires non soumis à planification nécessitera toujours interrogation, d'autant que l'application d'autres législations (agriculture, forêt, tourisme, installations classées) peut conduire à favoriser des modalités peu durables d'urbanisation. L'évolution vers un droit de l'urbanisme « intégré » se heurte encore à une approche réservée tant au regard de l'environnement, qui apparaît bien encore comme un contrainte, qu'au regard de la participation. Les ambiguïtés constatées ici au regard d'une approche durable imposeront assurément une intervention juridictionnelle ; il serait dommageable alors que seul soit durable

---

<sup>742</sup> Et la *perméabilité* de chacune des branches juridiques aux normes relatives à la protection de l'environnement.

<sup>743</sup> Cf. Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 92.

<sup>744</sup> *Idem*, p. 105.

<sup>745</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 754.

le développement du contentieux. Sur le fond, ces réticences traduisent une certaine difficulté de nos sociétés à appréhender la complexité générée par les évolutions urbaines.<sup>746</sup>

Pour le droit brésilien de l'urbanisme, les quelques dispositions concernant l'intégration entre les milieux urbain et rural – et leurs patrimoines respectifs – n'arrivent pas à écarter le mépris du principe d'intégration par le Statut de la ville. En effet, le propre intitulé de la loi de 2001 exclut l'idée d'un aménagement intégré des établissements humains. Tout comme le droit aux villes durables, l'un des piliers des orientations de la politique *urbaine* : il n'assure qu'un environnement *urbain* de qualité<sup>747</sup>.

Il convient de noter, enfin, que le plan directeur, dans sa condition d'outil juridique de planification des établissements humains, n'est obligatoire que pour les villes brésiliennes ayant plus de vingt mille habitants<sup>748</sup>. De ce fait, 71% des Municipalités brésiliennes ne s'obligent pas à planifier leur développement<sup>749</sup>. Ce cas de figure se présente de façon similaire en France, vu que le SCOT, le PLU ou les cartes communales ne sont pas obligatoires<sup>750</sup>.

En outre, nous ne trouvons aucune disposition relative à la prise en compte de l'environnement ou du développement durable parmi les dispositions concernant le contenu minimum d'un plan directeur<sup>751</sup>, sauf l'exigence d'une approche intégrée du territoire de la Municipalité<sup>752</sup>. Nous devons noter, en tout cas, que les orientations générales prévues par l'article 2 du Statut ne concernent directement que la *politique de la ville*. Autrement dit, elles n'obligent pas les Municipalités à les intégrer dans le

---

<sup>746</sup> Bernard DROBENKO, « Les perspectives contrastées du développement durable dans la loi SRU », in *Droit de l'environnement* n° 95, janvier/février 2002.

<sup>747</sup> Selon la définition avancée par le propre Statut de la ville, le droit aux villes durables est « le droit au patrimoine foncier, à l'habitat, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail, au loisir, pour les générations présentes et futures » (art. 2, I).

<sup>748</sup> Le texte ne mentionne pas si ce chiffre comprend uniquement les citadins ou si l'ensemble de la population municipale est concerné – autrement dit, milieu rural compris. Nous sommes de l'opinion que l'ensemble de la population doit faire partie de cette comptabilité, vu que le Statut prêche l'intégration entre les milieux urbain et rural.

<sup>749</sup> Soit 3 990 Municipalités sur 5 560.

<sup>750</sup> En effet, en France c'est le principe de la constructibilité limitée le responsable d'inciter les communes à la planification stratégique : « Ce principe vise un double objectif : il s'agit d'une part de renforcer la lutte contre le mitage en limitant l'implantation de constructions dispersées, et d'autre part d'inciter les acteurs locaux à exercer leurs compétences en réglementant l'utilisation du sol et de l'espace », cf. Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 65.

<sup>751</sup> Cf. art. 42 du Statut de la ville.

<sup>752</sup> Un élément qui peut être interprété de façon assez large.

plan directeur, qui est pourtant l'instrument par excellence pour encadrer juridiquement le développement urbain<sup>753</sup>.

A côté des limites au principe d'intégration, nous allons vérifier que les normes pour l'aménagement du territoire au niveau local peuvent se heurter aux intérêts qu'elles envisagent de maintenir en équilibre et dont les conséquences sont, tout au moins, préjudiciables.

## **2. Des régressions légales qui menacent le principe d'intégration**

Nous avons mentionné *supra* que le respect au principe d'intégration était limité, dans le cadre des normes locales d'aménagement du territoire. A cela il faut ajouter le fait que ces normes – et par conséquent ce principe – peuvent être menacés par les pressions, notamment foncières, qui ont lieu au sein des établissements humains. Si les règles d'aménagement [durable] du territoire s'axent notamment sur l'utilisation économe du sol ou sur le contrôle de l'impact environnemental des activités humaines, nous allons vérifier que les pressions exercées sur ces règles trouvent leur origine dans les enjeux économiques et fonciers d'un territoire précis. C'est dans ce sens que la modification de certaines normes juridiques d'aménagement local du territoire peut compromettre non seulement leur efficacité, mais aussi la mise en œuvre du principe d'intégration. Dans ce sens il convient de mentionner certaines modifications – proposées ou déjà effectives – dans les cadres juridiques brésilien et français, qui ont ou peuvent avoir des conséquences inespérées sur l'intégration de l'environnement à l'aménagement local du territoire. De même, pour la qualité de vie.

L'une des normes concernant l'aménagement local du territoire au Brésil est la loi sur les lotissements<sup>754</sup>, seule au niveau national tournée vers l'assurance d'un minimum de qualité de vie en milieu urbain avant l'avènement du Statut de la ville,

---

<sup>753</sup> V. dans ce sens les mots de Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, cit. p. 369 : « Je considère comme critiquable le fait que la Municipalité s'abstienne de promouvoir une planification rurale de son territoire qui soit intégrée à la planification urbaine. Il suffit de réfléchir sur le besoin d'intégrer l'habitat des travailleurs ruraux dans les zones urbaines et suburbaines, comme leurs activités, dans la zone rurale ; la localisation des décharges pour les rejets domiciliaires ; le besoin de la protection des sources et de l'approvisionnement en eau ».

<sup>754</sup> Loi n° 6.766, du 19 décembre 1979, sur le parcellement du sol urbain.

en 2001<sup>755</sup>. Elle a subi quelques modifications qui ont parfois représenté des pertes par rapport à la protection de l'environnement naturel et à l'assurance de qualité de vie. À cet égard, nous trouvons la loi n° 9.785/1999<sup>756</sup>, qui a modifié le contenu de la loi sur les lotissements, prévoyant que dans les zones d'habitat d'intérêt social (ZHIS)<sup>757</sup> le réseau d'assainissement n'est pas un élément d'infrastructure obligatoire pour le lotissement : la norme exige uniquement *des solutions pour l'assainissement*. C'est également à partir de la loi de 1999 que le ramassage des ordures ménagères ou la prévision d'équipements publics essentiels, comme des écoles, hôpitaux, parcs, etc. n'est plus obligatoire<sup>758</sup>. En outre, cette loi permet à la Municipalité une plus grande souplesse dans la détermination des aires publiques et privées dans les nouveaux lotissements, comme l'indique Paulo Affonso LEME MACHADO :

En commentant une partie du texte abrogé, j'ai affirmé que la loi fédérale avait prévu, de façon sage, un minimum d'aire publique à être réservée. Cette altération faite par la loi 9.785/99 a affaibli les exigences urbanistiques au niveau national, qui contribuaient à élever la qualité de vie dans les villes. Je ne crois pas que laisser aux communes [la compétence pour] établir librement, dans le plan directeur, la proportion entre la propriété privée et la propriété publique, en ce qui a trait aux équipements urbains et communautaires dans des lotissements, amènera un bénéfice quelconque aux classes moins favorisées. Les *favelas*, dans la grande majorité des cas, existent par l'omission criminelle des pouvoirs exécutif et législatif des Municipalités ainsi que par l'impunité des promoteurs clandestins.<sup>759</sup>

Outre les modifications opérées dans la loi de 1979, il est intéressant d'indiquer certains projets de loi (PL) et leurs implications négatives sur le principe d'intégration dans les normes d'urbanisme. Ils sont vraisemblablement le fruit des pressions foncières sur la loi de 1979, mais aussi sur une autre norme, responsable également de certaines limitations urbanistiques : le Code forestier<sup>760</sup>. Ces PL portent en théorie sur les trois piliers du développement durable, néanmoins leurs conséquences négatives pour l'environnement naturel, voire pour la qualité de vie elle-même, peuvent être conséquents<sup>761</sup>.

---

<sup>755</sup> Donc, d'application nationale, à titre de loi-cadre.

<sup>756</sup> Datant du 29 janvier 1999.

<sup>757</sup> À être définies par chaque Municipalité.

<sup>758</sup> Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, cit. pp. 398-399.

<sup>759</sup> *Idem*, pp. 399-400.

<sup>760</sup> Loi n° 4.771, du 15 septembre 1965.

<sup>761</sup> Citons ainsi les PL suivants : a) n° 2699/2003 : il vise à combler un vide juridique dans la loi de 1979, exigeant un seuil minimum de 20% d'aires protégées pour les lotissements futurs. Il s'agit d'une initiative louable, néanmoins les aires de préservation permanente (APP) prévues par le Code forestier sont comprises par ce pourcentage. D'où un renfort assez aléatoire de la protection des aires vertes ; b) n° 2123/2003 : cette proposition se relie au fait que le principe de subsidiarité serait *injuste* avec les Municipalités, puisqu'elles ne légifèrent pas en ce qui a trait aux aires de préservation permanente. La protection juridique de ces dernières



En France il convient de souligner deux modifications dans les normes d'urbanisme, opérées d'une part par la loi urbanisme et habitat<sup>762</sup> et d'autre part par la loi relative au développement des territoires ruraux<sup>763</sup>. La première norme affaiblit l'opposabilité directe du contenu des PADD<sup>764</sup>. En effet, même qu'ils fassent partie des SCOT<sup>765</sup> et que, justement à partir de la loi de 2003, le PADD soit un élément autonome dans le dossier du SCOT, ce plan *n'a pas de valeur prescriptive*<sup>766</sup>. Dans ce sens, si la partie facultative de ce document peut comporter des orientations plus précises en ce qui concerne l'aménagement local du territoire, son absence empêche toute opposabilité directe du contenu obligatoire du PADD<sup>767</sup>. Quant à la loi sur le développement des territoires ruraux, une disposition apparemment anodine peut entraîner des effets négatifs pour l'aménagement local du territoire. En effet, nous parlons ici de l'article L.145-1 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi de 2005, ainsi rédigé :

Les dispositions du présent chapitre sont applicables dans les zones de montagne définies aux articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Toutefois, autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie

---

est assurée par le Code forestier, norme fédérale. Or, si l'on ignorerait le pacte fédératif, donnant aux Municipalités une telle compétence, les pressions locales sur l'environnement s'exerceraient de façon beaucoup plus aisée sur les élus locaux ; c) n° 5321/2005 : il vise la création d'une zone de transition urbaine (ZTU), située à la périphérie des zones urbaines, envisageant une intégration socio-économique entre les milieux urbain et rural. Il est force de constater, néanmoins, qu'une telle zone représente également une raison de plus pour l'étalement urbain ; d) n° 5107/2005 : son objectif réside dans l'altération du Code forestier, en vue de la régularisation d'établissements humains illégaux et/ou irréguliers, situés aux marges des cours et/ou plans d'eau. Les modifications proposées réduisent la distance minimale à être gardée en relation à ces cours et/ou plans d'eau (elle peut être réduite de moitié), un choix qui se ferait toujours à partir de critères sociaux et environnementaux ; e) n° 5683/2005 : ce projet vise à aller plus loin que le précédent, en réduisant la distance minimale des cours d'eau, établie par le Code forestier, de 30 à 5 mètres, pour les zones urbaines, sans la moindre justification sociale. Or, cela peut entraîner des conséquences gravissimes, vu les convoitises des intérêts immobiliers ; f) n° 6870/2006 : vise à donner pleine compétence aux Municipalités pour approuver l'altération de l'utilisation du sol, en milieu rural, pour l'urbanisation. L'approbation d'un tel projet peut entraîner des conséquences environnementales néfastes, étant donné qu'aucune autre sphère du pouvoir public n'intervient dans ce type d'opération. En outre, il convient de noter que le PL ne fait aucune allusion au besoin d'une évaluation environnementale. [*Recherche réalisée le 13 novembre 2006*].

<sup>762</sup> Loi n° 2003-590, du 2 juillet 2003, *JORF* du 3 juillet 2003.

<sup>763</sup> Loi n° 2005-157, du 23 février 2005, *JORF* du 24 février 2005.

<sup>764</sup> V. Code français de l'urbanisme, art. L.122-1, consulter Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 192 et s.

<sup>765</sup> V. Code français de l'urbanisme, art. L.122-1 et s.

<sup>766</sup> Cf. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 161. Ces mêmes auteurs affirment que cette faiblesse apportée par la loi de 2003 *n'exclut cependant pas un contrôle du juge sur la cohérence entre les documents d'urbanisme et le PADD (Idem, ibidem)*. Or, cela conduit, encore une fois, à assurer l'intégration de l'environnement à l'aménagement du territoire par la voie juridictionnelle.

<sup>767</sup> Cf. Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 114.

au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules.

Une *traduction pratique* du nouvel article L.145-1 peut conduire à un choix qui se fera, certes, en concertation entre les communes concernées<sup>768</sup>, mais qui peut réduire les acquis juridiques des lois littoral et montagne, applicables complémentirement sur ces territoires. Il est vrai que des considérations d'ordre paysager et écologique, entre autres, doivent justifier les raisons pour délimiter le champ d'application de ce nouvel ordre<sup>769</sup>; soulignons, pourtant, qu'il s'agit de lever, encore une fois<sup>770</sup>, une partie de la protection déjà consolidée par le Code de l'urbanisme<sup>771</sup>.

Ces défaillances dans le respect au principe d'intégration démontrent par réflexe que l'aménagement du territoire privilégie, au niveau local<sup>772</sup>, la protection du patrimoine humain matériel, qui fait partie du patrimoine culturel d'un établissement humain.

## ***B. La place du patrimoine culturel dans l'aménagement des établissements humains***

Le patrimoine d'un établissement humain est composé, certes, par son territoire<sup>773</sup> et par l'environnement naturel qui l'entoure, mais aussi par des éléments humains, représentatifs d'une culture propre<sup>774</sup>. De fait qu'il y a une *liaison*

---

<sup>768</sup> Riveraines des lacs de montagne ayant plus de mille hectares.

<sup>769</sup> V. les articles R.145-11 et R.145-12 du Code de l'urbanisme.

<sup>770</sup> Notons que l'art. 7 de la propre loi littoral a fait « cesser l'application de la directive littoral le 4 janvier 1986 pour les communes riveraines des mers et plans d'eau de plus de 1 000 ha et à la date de publication du décret prévue à l'art. 2 de la loi du 3 janvier 1986 pour les communes riveraines des estuaires et deltas », cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 402.

<sup>771</sup> Notons, néanmoins, que la même loi de 2005 a prévu la protection spécifique des zones rurales et naturelles situées dans des aires périurbaines. Consulter à cet égard l'article de Jean-François STRUILLOU, intitulé « La protection des espaces périurbains après la loi sur le développement des territoires ruraux. De la planification à l'intervention foncière », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat. Textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris : Le Moniteur, 2005, 825 p.

<sup>772</sup> Et notamment en milieu urbain.

<sup>773</sup> De même, l'art. L.110 du Code de l'urbanisme affirme que « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation ».

<sup>774</sup> Soulignons que le patrimoine – naturel et/ou culturel – d'un établissement humain lui appartient, certes; il peut néanmoins appartenir à l'Humanité, dès qu'il est classé comme tel. Dans ce cas, nous parlons du régime juridique de la convention de l'Unesco concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972). Ce document considère comme *patrimoine culturel*: « *Les monuments*: œuvres architecturales,

*culturelle* intrinsèque entre les habitants d'un établissement humain et son patrimoine *lato sensu*, un élément qui marque leur attachement à un territoire, la protection de ce patrimoine par les normes d'urbanisme existe. Protection toutefois mitigée, au vu de l'insuffisance de la protection qui, entre autres, ne prend pas en compte le patrimoine culturel immatériel<sup>775</sup> – un élément d'importance dans les établissements humains, notamment par le fait des traditions et coutumes locales, qui se confondent à maintes reprises avec l'origine même d'un établissement humain<sup>776</sup>.

La protection du patrimoine naturel, relevant surtout des normes de droit de l'environnement, marque une différence entre les règles d'urbanisme et celles relatives à l'aménagement du territoire. D'ailleurs, celles-ci creusent encore le fossé entre l'urbain et le rural et, partant, l'intégration entre ces deux mondes et le respect au principe d'intégration<sup>777</sup>. En tout état de cause, le patrimoine des établissements humains ruraux<sup>778</sup> ne jouit pas de la même protection accordée à celui des établissements humains urbains, puisque les règles concernant l'aménagement du territoire au niveau local ont une approche différente pour les uns et pour les autres.

---

de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science, *Les ensembles* : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science, *Les sites* : œuvres de l'Homme ou œuvres conjuguées de l'Homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique ».

<sup>775</sup> La convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (Paris, 2003) entend qu'il se manifeste dans : a) les traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel ; b) les arts du spectacle ; c) les pratiques sociales, rituels et événements festifs ; d) les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers ; e) les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel.

<sup>776</sup> L'importance de ce patrimoine est de même reconnue par la convention cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, signée à Faro, le 27 octobre 2005.

<sup>777</sup> Dans la mesure où le droit de l'aménagement du territoire « est constitué de l'ensemble des interventions des pouvoirs publics cherchant à réaliser une meilleure répartition des activités et des Hommes sur un territoire donné, en instaurant des mécanismes de solidarité territoriale et sociale », cf. Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 30.

<sup>778</sup> Considéré en soi ou dans son volet culturel.

## 1. Une protection mitigée qui privilégie le patrimoine concret

Envisageant d'assurer la qualité de vie en milieu urbain<sup>779</sup>, les normes d'urbanisme réglementent l'utilisation des sols et du patrimoine bâti. Les éléments concernant les biens environnementaux qui intègrent le patrimoine culturel immatériel, pourtant de grande valeur, ne sont pas pris en compte par ces normes. En effet, si nous vérifions le contenu des principes et des objectifs prévus par le Statut brésilien de la ville et par le Code français de l'urbanisme, la conclusion ne peut pas être différente : la protection du patrimoine culturel est résiduaire et se fixe sur les biens *concrets*. Certes, le patrimoine culturel bâti figure dans les orientations générales de la politique urbaine brésilienne et dans les objectifs des documents français d'urbanisme<sup>780</sup>, respectivement :

La politique urbaine a comme objectif de coordonner le plein développement des fonctions sociales de la propriété urbaine, par le biais de la (...) protection, préservation et récupération de l'environnement naturel et bâti, du patrimoine culturel, historique, artistique, paysager et archéologique.<sup>781</sup>

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer (...) la préservation... des milieux, sites et paysages naturels ou urbains,... la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti.<sup>782</sup>

Nous devons noter, néanmoins, que ces mêmes biens jouissent d'une protection timide dans le Code français de l'urbanisme : ils sont sous l'égide du Code du patrimoine. Le Code de l'urbanisme prévoit, en tout cas, plusieurs outils pour cette protection, mais qui dépendent toujours d'une définition plus claire, voire d'un caractère prescriptif, au niveau local. Tel est le cas de l'institution des secteurs sauvegardés<sup>783</sup>, des périmètres de restauration<sup>784</sup>, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou, enfin, des schémas des

---

<sup>779</sup> Et, certes, la réduction de l'empreinte écologique globale des villes, cf. *supra*.

<sup>780</sup> Nous pouvons aussi mentionner que, dans le cadre des règles générales de l'urbanisme (art. R.111-1 et s. du Code de l'urbanisme) la disposition de l'art. R.111-25 affirme indirectement la prise en compte du patrimoine culturel des établissements humains. De fait, ces règles générales ne peuvent être modifiées que par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé de l'urbanisme et, lorsque son département est intéressé, du ministre chargé des monuments historiques et des sites.

<sup>781</sup> Art. 2, XII, Statut de la ville.

<sup>782</sup> Art. L.121-1, 3 (extraits), Code de l'urbanisme.

<sup>783</sup> V. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 859 ; art. L.313 et s. Code de l'urbanisme.

<sup>784</sup> V. art. L.313-4 et s. Code de l'urbanisme.

services collectifs culturels (SSCC)<sup>785</sup> – cette voie consacrée à l'aménagement du territoire proprement dit.

Par ailleurs, la protection du patrimoine culturel ne s'insère pas dans le *droit aux villes durables* prévu par la loi brésilienne de 2001 ou dans le corps du Statut de la ville. De fait, si d'une part le Statut prévoit que le classement du patrimoine mobilier ou immobilier urbain est l'un des outils pour sa mise en œuvre, il n'y a aucune prévision d'un régime particulier pour ce classement, qui se focalise sur le patrimoine *bâti* et *urbain*. Cette absence est d'autant plus regrettable en face de la Constitution de 1988, qui prévoit que *les ensembles urbains et les sites historiques, paysagers, artistiques, archéologiques, paléontologiques, écologiques et scientifiques* font partie du patrimoine culturel brésilien<sup>786</sup>. Il convient de mentionner, d'autre part, que malgré la précision constitutionnelle concernant l'ampleur du patrimoine culturel brésilien<sup>787</sup>, le Statut de la ville ne fait pas non plus

---

<sup>785</sup> Les SSCC sont prévus par l'art. 16 de la loi n° 95-115, du 4 février 1995 (*JORF* du 5 février 1995), modifiée par la loi n° 99-533, du 25 juin 1999 (*JORF* du 29 juin 1999) : « Le schéma de services collectifs culturels définit les objectifs de l'Etat pour favoriser la création et développer l'accès de tous aux biens, aux services et aux pratiques culturelles sur l'ensemble du territoire. Il identifie des territoires d'intervention prioritaire, afin de mieux répartir les moyens publics. Il encourage le développement de pôles artistiques et culturels à vocation nationale et internationale. Il prévoit, le cas échéant, les transferts de fonds patrimoniaux correspondants. Il définit, pour les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat, des objectifs de diffusion de leurs activités ainsi que de soutien à la création. Il renforce la politique d'intégration par la reconnaissance des formes d'expression artistique, des pratiques culturelles et des langues d'origine. Il détermine les actions à mettre en oeuvre pour assurer la promotion et la diffusion de la langue française ainsi que la sauvegarde et la transmission des cultures et des langues régionales ou minoritaires. Il s'appuie sur l'usage des technologies de l'information et de la communication pour développer l'accès aux oeuvres et aux pratiques culturelles ; Il détermine les moyens de rééquilibrage de l'action de l'Etat, en investissement et en fonctionnement, entre la région d'Ile-de-France et les autres régions de telle sorte qu'au plus tard, au terme d'un délai de dix ans, ces dernières bénéficient des deux tiers de l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat. La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation afin de contribuer au renforcement et à la coordination des politiques culturelles menées par l'Etat et les collectivités territoriales dans la région. Les contrats passés entre l'Etat, les collectivités territoriales intéressées et les organismes culturels qui bénéficient de subventions de l'Etat tiennent compte des objectifs du schéma ». Ce schéma n'a pas pour autant de caractère prescriptif, comme nous montrent Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 119.

<sup>786</sup> Cf. art. 216, V, de la Constitution brésilienne de 1988.

<sup>787</sup> « Art. 216. Les biens de nature matérielle ou immatérielle, pris individuellement ou ensemble, porteurs de références à l'identité, l'action et la mémoire des différents groupes formant la société brésilienne constituent le patrimoine culturel brésilien; y sont inclus: I - les formes d'expression; II - les modes de création, de fabrication et de vie; III - les créations scientifiques, artistiques et technologiques; IV - les oeuvres, objets, documents, édifices et autres espaces destinés à des manifestations artistico-culturelles; V - les ensembles urbains et les sites historiques, paysagers, artistiques, archéologiques, paléontologiques, écologiques et scientifiques ».

de mention spécifique à la protection du patrimoine culturel immatériel, urbain ou rural. C'est une tâche attribuée à d'autres normes juridiques<sup>788</sup>.

Or, s'il est vrai que la protection de biens environnementaux déterminés – dont les biens qui intègrent le patrimoine culturel – fait appel à des normes adaptées, il convient de rappeler que le principe d'intégration doit être pris en compte par les règles qui concernent les établissements humains. D'où l'éparpillement de la législation concernant la protection du patrimoine culturel qui entraîne de lourdes conséquences à sa propre protection. A cet égard il est intéressant de noter à la fois l'illisibilité des différentes modalités de protection du patrimoine culturel des établissements humains et les problèmes liés à la compétence de chaque sphère gouvernementale par rapport à cette protection<sup>789</sup>.

Notons que les dispositions françaises d'urbanisme permettent de prendre en compte le patrimoine rural, pourtant, comme les règles brésiliennes, la protection du patrimoine culturel immatériel se fait par de normes éparses, sans aucune allusion ou liaison avec les règles d'urbanisme.

## **2. Une place restreinte pour le monde rural et son patrimoine**

Si les normes d'urbanisme protègent le patrimoine culturel urbain [bâti], elle néglige le patrimoine culturel situé en milieu rural. Ceci se doit, d'un côté, par l'applicabilité limitée de ces normes dans le propre milieu urbain. D'un autre côté, le milieu rural souffre également des conséquences de l'éparpillement de la législation concernant la protection du patrimoine culturel. Cette caractéristique juridique s'allie tantôt au fait de la pratique de l'usage du bâti rural, tantôt à l'étalement de l'urbanisation et à la mondialisation économique. Ces faits, entraînant de lourdes conséquences pour ce milieu<sup>790</sup>, ne laissent pas beaucoup d'espoir pour le maintien du patrimoine culturel rural, notamment son patrimoine immatériel.

---

<sup>788</sup> Nous soulignons notamment le décret-loi n° 25, du 30 novembre 1937, qui *organise la protection du patrimoine historique et artistique national*, et le décret n° 3.551, du 4 août 2000, qui *institue le registre des biens culturels de nature immatérielle*.

<sup>789</sup> Vis-à-vis, notamment, des caractéristiques très locales de certains éléments qui composent le patrimoine culturel.

<sup>790</sup> À titre d'exemples, le renchérissement du prix du foncier, l'inutilisation de terres productives sous le point de vue agricole ou l'exode rural.

Même que le Statut de la ville prévoit dans ses orientations générales<sup>791</sup> qu'il doit y avoir une intégration et une complémentarité entre les activités urbaines et rurales, ses dispositions ne font aucune allusion directe à la protection du patrimoine culturel rural par les règles d'urbanisme – ou d'aménagement du territoire. Tel est le cas de l'article 2, XII, du Statut. En effet, il affirme que *la protection, la préservation et la récupération... du patrimoine culturel, historique, artistique, paysager et archéologique* font partie des objectifs de la politique urbaine brésilienne, sans pour autant affirmer de façon claire que le patrimoine culturel rural – qu'il soit matériel ou immatériel – en fasse partie. Ce n'est qu'une interprétation à la fois téléologique et systématique, comptant sur la bonne volonté de l'exégète, qui peut dégager la protection de ce patrimoine.

Quant au droit français de l'urbanisme, la protection du patrimoine culturel rural peut se présenter à trois moments. Nous trouvons d'abord l'option du zonage, dans le cadre d'un plan local d'urbanisme (PLU). Ce document, qui s'applique à l'ensemble du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale qui l'élabore<sup>792</sup>, peut prévoir, entre autres, les zones agricoles (zones A) ou les zones naturelles et forestières (zones N) à protéger. Les premières concernent *les secteurs de la commune ... à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles*<sup>793</sup>. Pour les zones N, il n'y a que *les secteurs de la commune ... à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels*<sup>794</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, nous pouvons vérifier que le texte légal ne prévoit aucunement la protection du patrimoine culturel rural. Dans les zones A, ce sont des raisons économiques qui déterminent l'intérêt de la protection ; dans les zones N, la protection du patrimoine culturel bâti [uniquement] peut rentrer, non sans difficulté, dans la protection du paysage<sup>795</sup>. En liaison avec le droit de l'urbanisme<sup>796</sup>, le zonage est également une

---

<sup>791</sup> Orientations générales de la politique de la ville, cf. art. 2.

<sup>792</sup> Cf. art. L.123-1, Code de l'urbanisme.

<sup>793</sup> Art. R.123-7, Code de l'urbanisme (extrait).

<sup>794</sup> Art. R.123-8, Code de l'urbanisme (extrait).

<sup>795</sup> Ceci est d'autant plus vraisemblable à partir de la définition qui la Convention européenne du paysage (Florence, 2000, en vigueur depuis 2004), donne au mot *paysage* : « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs

option présentée par le Code rural, pour la protection des zones agricoles *dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique*. Elles peuvent être classées en tant que zones agricoles protégées (ZAP)<sup>797</sup>.

Ensuite il convient de souligner l'existence des schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR)<sup>798</sup>. Ils se différencient des autres schémas de services collectifs – comme le SSCC, mentionné supra – *dans la mesure où ils ne concernent pas des équipements créés par l'Homme dont on se propose de maîtriser le développement, mais des espaces qui remplissent des fonctions indispensables à la collectivité et dont il convient d'assurer le développement durable. Son objet s'étend aux espaces naturels protégés (les espaces d'intérêt écologique), aux espaces agricoles et forestiers et aux zones périurbaines en voie d'artificialisation, soit plus de 92 % du territoire [français]*<sup>799</sup>. Or, même en définissant les objectifs des interventions publiques et les moyens de les mettre en œuvre, par le biais de prévisions, de diagnostics, d'indicateurs permettant de suivre leur réalisation, les SSCENR ne concernent pas le patrimoine culturel, qu'il soit matériel ou immatériel. En outre, comme le soulignent bien Henri JACQUOT et François PRIET, ces schémas sont à la fois des éléments optionnels dans la planification territoriale et des éléments dont la portée juridique n'intervient qu'à

---

interrelations ». Cette définition relie étroitement l'élément culturel au paysage et, partant, permet sa protection.

<sup>796</sup> La délimitation des zones agricoles protégées est annexée au plan d'occupation des sols dans les conditions prévues à l'art. L. 126-1 du code de l'urbanisme.

<sup>797</sup> Cf. art. L.112-2, Code rural.

<sup>798</sup> Cf. art. 21 de la loi n° 95-115, du 4 février 1995 (*JO* du 5 février 1995), modifiée par la loi n° 99-533, du 25 juin 1999 (*JO* du 29 juin 1999) : « Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux fixe les orientations permettant leur développement durable en prenant en compte l'ensemble des activités qui s'y déroulent, leurs caractéristiques locales ainsi que leur fonction économique, environnementale et sociale. Il définit les principes d'une gestion équilibrée de ces espaces qui pourront notamment être mis en œuvre par les contrats territoriaux d'exploitation conclus en application de l'art. L. 311-3 du code rural. Il décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques. Il détermine les conditions de mise en œuvre des actions de prévention des risques naturels afin d'assurer leur application adaptée sur l'ensemble du territoire. Il identifie les territoires selon les mesures de gestion qu'ils requièrent, ainsi que les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser. Il définit également les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique qu'ils nécessitent. Il met en place des indicateurs de développement durable retraçant l'état de conservation du patrimoine naturel, l'impact des différentes activités sur cet état et l'efficacité des mesures de protection et de gestion dont ils font, le cas échéant, l'objet. Dans le cadre de leur mission définie à l'art. L. 141-1 du code rural, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural contribuent à la mise en œuvre du volet foncier du schéma. Un rapport sur l'état du patrimoine naturel et ses perspectives de conservation et de mise en valeur est annexé au schéma. La conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire organise la concertation sur la mise en œuvre du schéma afin de contribuer à la coordination des politiques menées par l'Etat et les collectivités territoriales ».

<sup>799</sup> Cf. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 118.



titre d'orientation. Ils ne disposent pas de caractère prescriptif, une caractéristique qui a été reconnue par le propre Conseil d'Etat<sup>800</sup>.

Enfin, ce sont, d'une part, certaines dispositions des lois montagne<sup>801</sup> et littoral<sup>802</sup> et, d'autre part, une forme d'intercommunalité qui retiennent notre attention, par rapport à la protection et à la mise en valeur du patrimoine culturel rural – matériel et immatériel. C'est ainsi que les deux premières normes juridiques consacrent dans le droit français de l'urbanisme la protection du patrimoine culturel dans les zones de montagne et de littoral : l'une, comme l'autre, garantissent à la fois la protection du patrimoine culturel bâti de chacune de ces zones et des activités traditionnelles, qui font partie de la culture montagnarde ou littorale<sup>803</sup>. Quant à l'intercommunalité, nous pensons à l'institution des *pays*, définis comme *un territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale et pour lequel un projet de développement a été conçu et mis en œuvre à l'initiative de communes et de leurs groupements*<sup>804</sup>. Ce type d'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) se tourne notamment vers l'aspect culturel d'un territoire donné<sup>805</sup>, où les frontières administratives importent peu. Ce sont les racines communes, les traditions, l'architecture, les modes de vie, la gastronomie, etc. qui relient une même population, appartenant à des établissements humains différents. C'est également par le biais des *pays* que le patrimoine culturel de ces établissements humains pourra être protégé et mis en valeur. L'institution des *pays* peut assurer, donc, la protection des patrimoines matériel et immatériel d'un territoire donné, par le fait que ce sont justement ces patrimoines qui poussent à la création de cet EPCI.

En tout état de cause, la protection apportée au patrimoine culturel en milieu rural pourrait être, dans son ensemble, plus ample et plus interactive vis-à-vis du monde urbain. Au nom du respect du principe d'intégration, qui trouve de plus en plus de place au niveau supra local, au vu d'objectifs supranationaux, en France, et d'une politique nationale d'aménagement du territoire, naissante au Brésil.

---

<sup>800</sup> Cf. C. MAUGÛE, concl. pour CE ass. 5 mars 1999, M. ROUQUETTE et autres, req. n° 194658, *RFA adm.* 1999, p. 357.

<sup>801</sup> Loi n° 85-30, du 9 janvier 1985, *JORF* du 10 janvier 1985, codifiée dans les arts. L.145-1 à L.145-13, Code de l'urbanisme.

<sup>802</sup> Loi n° 86-2, du 3 janvier 1986, *JORF* du 4 janvier 1986, codifiée dans les arts. L.146-1 à L.146-9, Code de l'urbanisme.

<sup>803</sup> Cf., respectivement, arts. L.145-3, II et III ; L.146-6, Code de l'urbanisme.

<sup>804</sup> Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 123.

<sup>805</sup> Nous avons retenu le *pays* parmi les autres types d'EPCI justement par cet aspect.

**Deuxième paragraphe. Au niveau supra local, l'intégration prend en compte notamment les enjeux économiques d'un territoire, mais intègre progressivement l'environnement**

Si d'une part la loi française sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)<sup>806</sup> envisage de permettre un développement équilibré de l'ensemble du territoire français alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement, son texte affiche la prééminence de ces deux premiers volets sur le volet environnemental<sup>807</sup>.

La tradition planificatrice supra locale n'existe pas au Brésil et, au niveau législatif, nous ne trouvons que l'attribution de compétence à l'Union pour l'élaboration et l'exécution des *plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire et de développement économique et social*<sup>808</sup>. Ce cadre juridique, encore inexistant, mais en cours d'élaboration, nous conduira aux lignes d'orientation établies pour concevoir une politique nationale d'aménagement du territoire (PNOT)<sup>809</sup>.

Si les volets économique et social apparaissent dans les normes et les politiques d'aménagement du territoire, cela résulte des caractéristiques mêmes de ce type de planification, qui prend en compte traditionnellement les facteurs environnementaux de façon utilitariste. Cette caractéristique de l'aménagement du territoire est en train de changer, allant vers une intégration totale de l'environnement, sous l'optique du développement durable, par des objectifs établis notamment au niveau supra national<sup>810</sup>.

---

<sup>806</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, JO du 29 juin 1999.

<sup>807</sup> Pour une évolution historique des normes concernant l'aménagement du territoire en France, v. l'article de Jacques THEYS, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », cit.

<sup>808</sup> Art. 21, IX, Constitution fédérale de 1988.

<sup>809</sup> Il convient d'indiquer que ce Ministère a organisé, les 7 et 8 novembre 2006, à Brasilia, un colloque national concernant l'aménagement du territoire. A cet événement on a présenté un document de base pour l'élaboration d'une politique nationale pour l'aménagement du territoire. Pour plus d'informations, v. le site Internet du Ministère de l'intégration nationale : <http://www.integracao.gov.br>, accès le 1<sup>er</sup> décembre 2006. En outre, notons que la *politique nationale d'aménagement du territoire* brésilien se présentera sous forme d'une loi, qui affichera les orientations générales pour cette politique, comme il est le cas de la loi cadre pour la protection de l'environnement, la loi n° 6.938, du 31 août 1981, sur la politique nationale de l'environnement.

<sup>810</sup> En effet, pour l'aménagement du territoire « La période actuelle, est celle du triomphe de la notion de développement durable. La sauvegarde de l'environnement passe aussi par sa gestion. Les contradictions existant entre environnement et développement économique et social peuvent et doivent être levées. La consommation des espaces de nature, comme des décors historiques, est intense. Qualité de l'environnement,

## **A. Une caractéristique qui découle des objectifs de l'aménagement territorial**

Françoise CHOAY et Pierre MERLIN nous apprennent que l'aménagement du territoire est *l'action et la pratique (...) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les Hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques. Ses motivations principales résident – encore selon ces auteurs – dans la stratégie de développement, dans la réduction des disparités régionales, dans la reconversion des régions dont les sources de richesse sont en déclin*<sup>811</sup>. Les normes juridiques, suivies par la doctrine, nous montrent que les propres caractéristiques de l'aménagement du territoire déterminent son champ d'application, qui privilégie traditionnellement les volets social et économique. En effet, il concerne le macro aménagement tendant à assurer une répartition équilibrée des activités sur le territoire national, et maintenant européen. Ses motivations sont plutôt d'ordre économique<sup>812</sup>.

En outre, le processus historique de l'aménagement du territoire fait également valoir la primauté des piliers socio-économiques sur la protection de l'environnement, quand il s'agit de rendre opérationnel ce type de planification<sup>813</sup>. Analysons donc les volets économique et social dans les normes juridiques françaises ayant trait à l'aménagement du territoire, ainsi que dans la politique naissante d'aménagement du territoire au Brésil.

---

identité culturelle, agrément du cadre de vie sont au cœur de l'argumentaire pour des territoires en compétition », Claire BILLEN, « Evolution des relations entre aménagement et environnement », cit.

<sup>811</sup> Cf. Françoise CHOAY et Pierre MERLIN (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2000, 902 p. La citation se trouve à la page 38.

<sup>812</sup> Cf. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. La citation se trouve à la page 12.

<sup>813</sup> « Envisager, sur deux siècles, les représentations que les Européens se sont construites des rapports entre environnement et aménagement pose une série de problèmes, liés à l'identification de ces deux notions durant les époques concernées.

L'une et l'autre sont carrément anachroniques pour le XIX<sup>e</sup> siècle. Elles ne valent à vrai dire que dans la conscience des Hommes du second XX<sup>e</sup> siècle. Cela ne signifie pas que l'on n'ait point aménagé avant cette période ni que l'on ne se soit pas préoccupé, parfois très anciennement, de questions que nous qualifierons aujourd'hui d'environnementales. Celles-ci n'ont cependant été traitées très longuement qu'au nom des fonctions et des usages du milieu. A vrai dire, nous ne faisons guère autre chose aujourd'hui.

Ce qui a surtout changé c'est notre manière d'objectiver l'environnement, de l'étudier et de le défendre apparemment pour lui-même, alors qu'il n'a pas cessé de constituer un ensemble de ressources auxquelles des demandes de plus en plus complexes et diverses sont adressées », Claire BILLEN, « Evolution des relations entre aménagement et environnement », cit. p. 35.

## 1. Les objectifs économiques

Si le développement durable ou la prise en compte de l'environnement sont présents dans les normes juridiques et dans les déclarations politiques concernant l'aménagement du territoire, nous allons vérifier que l'aspect économique prévaut sur les enjeux de protection environnementale d'un territoire. Cette disproportion s'affirme notamment par le biais des mesures d'incitation concernant l'installation d'équipements et/ou d'activités économiques dans un territoire donné, où divers moyens sont valables au nom de la santé de l'économie locale.

Par exemple, les choix stratégiques de la politique française d'aménagement du territoire s'attachent à détecter, à mettre en valeur et à soutenir les atouts de certaines parties du territoire français, essayant en outre de soutenir les territoires en difficulté. Nous n'y trouvons pas de mention à la protection de l'environnement, mais un renforcement des pôles de développement et du développement local qui mettent en valeur les potentialités du territoire, l'organisation d'agglomérations favorisant, entre autres, leur développement économique et le soutien des territoires, notamment ruraux, en difficulté<sup>814</sup>. La protection de l'environnement apparaît dans la *gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L. 200-1 du code rural et par l'article L. 110 du code de l'urbanisme* : bien que résiduaire, c'est l'une des actions de l'Etat pour concourir à la réalisation de ces choix stratégiques. Nous pouvons illustrer cette politique par la prime d'aménagement du territoire<sup>815</sup>, concédée aux entreprises qui s'installent dans certaines zones du territoire français, par emploi géré : il n'y a pas de considération environnementale parmi les conditions pour la participation au versement d'une telle prime. Le texte suggère, de même, que l'élément environnemental demeure secondaire par rapport au nombre d'emplois gérés. Ce type d'action d'incitation existe également dans le cadre législatif brésilien, à tous les niveaux de gouvernement<sup>816</sup>.

Il est intéressant de vérifier, encore, que la LOADDT préconise, tout d'abord, que la *politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire*

---

<sup>814</sup> V. dans ce sens art. 2, LOADDT.

<sup>815</sup> Décret n° 2001-312 du 11 avril 2001, *JORF* du 13 avril 2001.

<sup>816</sup> Puisqu'ils disposent tous de la compétence pour légiférer. Ce type d'action conduit souvent à la *guerre fiscale* entre les collectivités territoriales brésiliennes.

*concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations*<sup>817</sup>. Le volet environnemental du développement durable n'apparaît que dans le tiret suivant de cet article, dans une rédaction qui reprend encore les piliers social et économique :

Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels.

Au Brésil, la législation est encore muette par rapport à l'aménagement du territoire. La seule définition officielle de cette activité est donnée par le Ministère de l'intégration nationale :

L'aménagement du territoire est la régulation des actions qui ont un impact sur la distribution de la population, des activités productives, des équipements et ses tendances, ainsi que la délimitation des territoires des populations indiennes et traditionnelles, et les aires de conservation dans le territoire national ou supra national, selon une vision stratégique et par une articulation institutionnelle et concertée entre les multiples acteurs.

Dans un cas comme dans l'autre, nous pouvons vérifier que les préoccupations environnementales restent reléguées au second plan, malgré leur présence constante dans les textes. Ceci se renforce encore si nous prenons en compte l'objectif indiqué pour la future PNOT, à savoir, *inciter l'utilisation et l'occupation rationnelle et durable du territoire, ayant par base la distribution plus équitable de la population et des activités productives ; mettre en valeur les potentialités économiques et les diversités socioculturelles des régions brésiliennes ; en réduisant les disparités et les inégalités spatiales, inter et intra régionales.*

Les normes, les politiques et les actions d'aménagement du territoire favorisent, de façon aussi inégale, certains objectifs sociaux, étroitement liés à l'aspect économique de la planification.

## **2. Les objectifs sociaux**

---

<sup>817</sup> Art. 1<sup>er</sup>, LOADDT.

Dans le cadre de l'aménagement du territoire, la LOADDT française et la PNOT brésilienne affirment avec fermeté des objectifs sociaux. Ne disposant pas du même poids que le pilier économique, ils concourent, en tout état de cause, avec le pilier environnemental, mais de façon inégale. Les raisons pour cela sont d'une part le fait que l'emploi soit une préoccupation sociale qui découle directement du volet économique de l'aménagement du territoire. Nous pouvons estimer, d'autre part, que les autres questions ayant trait au pilier social de l'aménagement territorial sont tout simplement indispensables pour assurer un cadre de vie adéquat à une population qui est, notamment, urbaine – au Brésil comme en France. De fait, l'habitat, l'inclusion sociale et la citoyenneté, la réduction des inégalités inter et intra régionales, tout cela participe à la formation du cadre de vie, du progrès social, d'un égal accès au savoir et aux services publics ou de l'égalité des chances entre les citoyens.

C'est dans cet esprit que les schémas de services collectifs (SSC), pris en application de la LOADDT<sup>818</sup>, doivent orienter l'action stratégique de la politique d'aménagement pour les vingt ans à venir et énoncent les objectifs à long terme des politiques sectorielles structurant le territoire : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de voyageurs, transports de marchandises, énergie, espaces naturels et ruraux, sports. Aboutissement d'une élaboration laborieuse, ces schémas ne disposent pas encore d'une portée juridique précise. Toutefois, ils semblent pouvoir être amenés à jouer un rôle certain, à l'aune des réformes liées à la relance de la décentralisation en constituant pour l'Etat des instruments de régulation des compétences nouvellement transférées<sup>819</sup>.

L'aménagement du territoire doit, certes, prendre en compte les volets économique et social du développement d'un territoire donné, comme l'affirme l'article 1<sup>er</sup>, 4<sup>ème</sup> alinéa, de la LOADDT, vu qu'*elle renforce la coopération entre l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs économiques et sociaux du développement.*

Nous ne devons pas perdre de vue, toutefois, que le pilier environnemental d'une règle ou d'une politique d'aménagement territorial en est une partie essentielle du développement territorial et qui mérite d'être considéré de la même manière, à la

---

<sup>818</sup> Et publiés par un décret du 18 avril 2002.

<sup>819</sup> Cf. Jean-Claude NEMERY, Jean-Michel BRICAULT et Fabrice THURIOT, dans la chronique concernant l'Aménagement du territoire, in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat. Textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris : Le Moniteur, 2003, 614 p. La citation se trouve à la page 176.

fois en vue de la mise en œuvre du développement durable et au nom du principe d'intégration. Ce principe trouve d'ailleurs de plus en plus de place dans le cadre de l'aménagement du territoire en France, comme dans l'ensemble de l'Europe, étant donné le poids des règles communautaires, certes, mais aussi européennes en faveur d'un aménagement durable du territoire européen.

## ***B. L'intégration éparpillée de l'environnement par le biais du développement durable : le Conseil de l'Europe et l'Union européenne***

L'intégration du développement durable aux normes, aux politiques et aux actions d'aménagement territorial se fait progressivement, en France comme au Brésil. Sur le continent européen cette action se réalise notamment à partir de deux sphères supranationales, à savoir : le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Elles arrivent à imposer, au nom de l'unité européenne, l'intégration de l'environnement, par l'imposition du développement durable aux processus d'aménagement du territoire. Ces deux instances sont responsables pour conduire l'évolution du cadre juridique et des politiques publiques de leurs Etats membres, une action qui se fait directement ou indirectement – autrement dit, par le biais de normes contraignantes ou de l'influence du *soft-law*.

### ***1. L'aménagement du territoire et l'environnement au sein du Conseil de l'Europe***

L'une des institutions au sein du Conseil de l'Europe<sup>820</sup> qui répond au mieux aux atteintes du développement durable en matière d'aménagement du territoire est le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE), par le biais de ses

---

<sup>820</sup> Le Conseil de l'Europe est la plus ancienne (1949) organisation politique du continent européen. Il regroupe de nos jours 46 pays, dont 21 Etats de l'Europe centrale et orientale. Cinq autres Etats disposent du statut d'observateurs dans le Conseil, à savoir : le Saint-Siège, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et le Mexique.

recommandations et résolutions. Elles sont multiples et variées<sup>821</sup>, abordant l'intégration des préoccupations environnementales aux deux piliers du développement durable, déjà bien traités par les politiques nationales d'aménagement du territoire. À cet égard il est intéressant de mentionner les *principes d'une politique d'aménagement en faveur d'un développement durable de l'Europe*, dégagés par la résolution n° 187, sur le développement territorial durable du continent européen<sup>822</sup>. Au nombre de dix, ils affirment :

La promotion : 1. de la cohésion territoriale par le biais d'un développement socio-économique équilibré et de l'amélioration de la compétitivité ; 2. des impulsions de développement engendrées par les fonctions urbaines et l'amélioration des relations ville-campagne ; 3. de conditions d'accessibilité plus équilibrées ; 4. le développement de l'accès à l'information et au savoir ; 5. la réduction des atteintes à l'environnement ; 6. la valorisation et la protection des ressources et du patrimoine naturels ; 7. la valorisation du patrimoine culturel en tant que facteur de développement ; 8. le développement des ressources énergétiques dans le maintien de la sécurité ; 9. la promotion d'un tourisme de qualité et durable ; 10. la limitation préventive des effets des catastrophes naturelles.

En outre il convient de noter que certains des traités élaborés au sein du Conseil de l'Europe contribuent – de façon plus souple et dispersée, certes – au respect du principe d'intégration, par les Etats membres, dans leur aménagement territorial. A cet égard, la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*<sup>823</sup> prévoit que les parties contractantes s'engagent à prendre en considération la conservation de la flore et de la faune sauvages, entre autres, dans leurs politiques d'aménagement et de développement territorial. L'objectif est d'éviter ou de réduire le plus possible toute détérioration des habitats des espèces sauvages de la flore et de la faune. Un deuxième texte est la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe*<sup>824</sup> qui, prévoyant une politique de conservation intégrée, détermine à chaque partie de placer la protection du patrimoine architectural<sup>825</sup> parmi les objectifs essentiels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ce texte préconise, en outre, que les parties s'engagent à développer la coopération effective aux divers échelons des services responsables de

---

<sup>821</sup> Pour une liste des recommandations et des résolutions du CPLRE concernant l'aménagement du territoire, v. l'annexe.

<sup>822</sup> Approuvée en 2004, elle envisage la mise en oeuvre de la recommandation n° 1/2002, du Comité des ministres par les régions, sur les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

<sup>823</sup> Signée à Berne, le 19 septembre 1979. Les dispositions citées sont les arts. 3 § 2 et 4 § 2.

<sup>824</sup> Signée à Grenade, le 3 octobre 1985. Les dispositions citées sont les arts. 10, §§ 1, 3 et 4, et 13.

<sup>825</sup> Ainsi que sa conservation, son animation et sa mise en valeur.



la conservation, de l'action culturelle, de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Encore dans le domaine du patrimoine culturel, la *Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique*<sup>826</sup> incite les parties à rechercher la conciliation et l'articulation des besoins respectifs de l'archéologie et de l'aménagement par le biais, entre autres, de consultations systématiques entre archéologues, urbanistes et aménageurs du territoire. Citons aussi la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société*<sup>827</sup>, un texte qui affirme les études d'impact culturel et les stratégies de réduction des dommages comme étant des outils privilégiés pour la protection du patrimoine culturel. Enfin, la *Convention européenne du paysage*<sup>828</sup>, vise l'intégration du paysage, entre autres, aux politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

L'intégration du développement durable et, partant, de l'environnement, aux règles d'aménagement du territoire se présente au niveau communautaire à la fois dans des documents *structurels* et dans certaines normes, de façon très claire.

## **2. L'intégration au niveau des politiques et règles communautaires : une influence souhaitable pour l'aménagement du territoire en France**

L'aménagement durable du territoire est pris en compte par l'Union européenne par le biais du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), qui compte parmi ses objectifs : *la mise en place d'un système urbain polycentrique et équilibré ; la promotion de schémas de transports et de communication intégrés favorisant un accès équivalent aux infrastructures et au savoir sur l'ensemble du territoire de l'Union, et ; le développement et la préservation de la nature et du patrimoine culturel*. Ce schéma suit un développement bien fondé au niveau communautaire, reconnu *par le Conseil européen de Göteborg en 2001, avec l'adoption de la stratégie en faveur du développement durable, à laquelle une dimension extérieure a été ajoutée en 2002,*

---

<sup>826</sup> Version révisée, signée à La Valette, le 16 janvier 1992. Les dispositions mentionnées sont l'art. 5, al. i, ii et iv.

<sup>827</sup> Signée à Faro, le 27 octobre 2005. Nous citons son art. 8, a.

<sup>828</sup> Signée à Florence, le 20 octobre 2000. Nous citons son art. 5, d, responsable de dresser les *mesures générales*.

*lors du Conseil européen de Barcelone. Les principes et objectifs du développement durable (la prospérité économique, l'égalité sociale, la protection de l'environnement et la responsabilité internationale) ont été réaffirmés en juin 2005 par le Conseil européen, qui a adopté les principes directeurs du développement durable, et ont été au centre des débats lors de la réunion des chefs d'État ou de gouvernement à Hampton Court en octobre 2005<sup>829</sup>.*

Il convient de citer, en outre, la décision du Conseil relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural<sup>830</sup> : tout en reconnaissant l'importance des régions rurales au sein de l'Union européenne (UE), ainsi que leurs difficultés, le texte prône que ces zones *devront... relever des défis en matière de croissance, d'emploi et de développement durable au cours des prochaines années.*

Notons encore que certaines normes environnementales communautaires, comme celles qui forment le réseau *Natura 2000* ou la directive concernant l'étude d'impact stratégique<sup>831</sup>, conduisent les Etats membres à procéder à une gestion durable de leur territoire, intégrant la protection de l'environnement aux règles, aux politiques et aux préoccupations d'aménagement territorial.

---

<sup>829</sup> Cf. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'examen de la stratégie en faveur du développement durable. Une plate-forme d'action. Doc. n° COM(2005) 658 final, p. 3.

<sup>830</sup> Du 20 février 2006, pour la période de programmation allant de 2007 à 2013.

<sup>831</sup> Le réseau Natura 2000 est formé par les directives *oiseaux* (n° 79/409/CEE, JO n° L.103, du 25 avril 1979) et *habitats* (n° 92/43/CEE, JOCE n° L.206, du 22 juillet 1992) ; quant à l'étude d'impact stratégique, c'est la directive n° 2001/42 (JOCE n° L.197, du 21 juillet 2001) qui le prévoit.

## **Chapitre 2. En termes de mise en œuvre : l'effectivité et l'efficacité normatives, sous les angles pratique et jurisprudentiel**

Si les normes juridiques brésiliennes et françaises peuvent contribuer à la construction d'établissements humains durables sont insuffisantes en thèse, par conséquent, leur effectivité laisse également à désirer. Il convient de noter, en outre, que certains des éléments fondateurs des systèmes juridiques dans lesquels elles s'insèrent contribuent également à cette situation.

Voyons les conditions pour l'applicabilité des normes d'environnement et d'urbanisme, au Brésil et en France, sous les aspects pratiques ainsi qu'à partir de leur interprétation judiciaire.

### **Section 1. L'applicabilité des normes conduisant vers un EHD**

Les règles juridiques qui ont trait, de façon directe ou indirecte, à un établissement humain durable concernent l'ensemble de la hiérarchie normative, puisqu'elles sont tantôt primaires, tantôt secondaires<sup>832</sup>, s'affichant par des textes légaux et/ou réglementaires<sup>833</sup>. C'est ainsi que les lois-cadres, les règlements, les arrêtés, et bien d'autres normes qui touchent la gestion d'un établissement humain, concernent l'affirmation d'un établissement humain durable.

---

<sup>832</sup> Selon Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, cit. p. 607, les normes primaires sont les « règles qui énoncent des principes généraux ou même... toutes celles qui prescrivent directement une conduite à tenir » et les normes secondaires sont les « règles accessoires, plus spécialement... celles qui, édictant des sanctions, tendent à la réalisation effective des premières ».

<sup>833</sup> Pour les différentes compétences, pour légiférer et pour agir, au Brésil, consulter Domingos PAIVA (org.), *Introduction au droit brésilien*, Paris : L'Harmattan, 2006, notamment le chapitre 1<sup>er</sup>, traitant du droit constitutionnel et des institutions politiques brésiliennes, écrit par Lise TUPIASSU. V., pour l'hierarchie et l'élaboration des normes en France, le *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, réalisé par le groupe de travail présidé par Jean-Pierre LECLERC, ce document peut être téléchargé sur le site Internet *Legifrance*, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

Il nous convient, ainsi, de vérifier l'utilité de ces règles juridiques, par le biais de leur effectivité et de leur efficacité. La première concerne l'application des normes, la deuxième a trait à l'atteinte des objectifs qu'elles proposent.

### ***Paragraphe premier. Une effectivité qui trouve des obstacles dans la subsidiarité et dans le manque de mécanismes de contrôle/contrainte***

Malgré le fait que les Etats brésilien et français disposent d'organisations politico-administratives distinctes<sup>834</sup>, nous allons vérifier qu'ils se retrouvent face à des questions similaires par rapport à l'effectivité des normes concernant les établissements humains.

En effet, si au niveau brésilien l'applicabilité des règles générales se trouve parfois bloquée en raison du principe de subsidiarité, certains aspects de la décentralisation française – mise en route au début des années 1980 – peuvent bloquer les initiatives locales. Notons également que, dans un Etat comme dans l'autre, les incertitudes liées à la mise en œuvre de toutes normes juridiques sont omniprésentes, notamment quand il s'agit de normes qui touchent des intérêts si divers, comme celles qui ont trait aux établissements humains durables. D'où la garantie de l'effectivité et de l'efficacité de l'action publique sont des éléments essentiels pour la construction de ces établissements, tout comme le contrôle des actes administratifs, encore insuffisant par rapport à certains critères.

### ***A. La subsidiarité et la décentralisation dans la réglementation des normes générales***

Alors que les questions concernant l'effectivité des normes liées aux établissements humains durables se présentent de façon similaire au Brésil et en France, il convient de distinguer les éléments qui constituent chacun des deux Etats, pour les identifier. Ainsi, le Brésil est un Etat qui se forme à partir de *l'indissolubilité*

---

<sup>834</sup> Le Brésil est un Etat fédéral, tandis que la France est un Etat unitaire, en décentralisation.

de la fédération et de l'Etat démocratique de droit<sup>835</sup> : le fédéralisme est une condition *sine qua non* pour la propre existence de l'Etat brésilien<sup>836</sup>. L'Etat français, à son tour, est unitaire, mais en voie de décentralisation, gardant toutefois des caractéristiques d'une gestion assez centralisée<sup>837</sup>.

Dans ces deux formes d'Etat nous trouvons des éléments capables de freiner l'efficacité législative : l'Etat fédéral, par la nécessité de prendre en compte le principe de subsidiarité, l'Etat unitaire, dans certains aspects de sa décentralisation.

## **1. Une subsidiarité qui peut anéantir l'effectivité législative, voire le mens legis**

Parmi les *clauses pétrées*<sup>838</sup> de la Constitution brésilienne de 1988 nous trouvons la forme fédérative de l'Etat. Ce qui implique, par conséquent, le respect à un principe de base de la fédération, à savoir, la *subsidiarité*. Ce principe se trouve dans la répartition des compétences entre l'Union, les Etats fédérés, le District fédéral et les Municipalités, établie par la Constitution de 1988. Un partage de compétences pour *agir* mais aussi pour *légiférer* : l'action de chaque membre de la fédération dépend de la propriété des biens concernés<sup>839</sup>, tandis que le pouvoir de légiférer vise à assurer les conditions d'équilibre vis-à-vis du pacte fédératif et de la sécurité juridique. Dans ce cadre, quand il s'agit des matières d'intérêt national – ou dans les cas d'intérêts *diffus* – l'Union établit les règles générales à suivre par tous et chacun des autres membres de la fédération : Etats membres, District fédéral,

---

<sup>835</sup> Cf. Nelson NERY JUNIOR et Rosa Maria DE ANDRADE NERY, *Constituição Federal Comentada*, cit. p. 117, note 3.

<sup>836</sup> L'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1988 est ainsi rédigé : « La République fédérative du Brésil, formée de l'union indissoluble des Etats, des Communes et du District fédéral, constitue un Etat démocratique de Droit et a pour fondements: I. la souveraineté ; II. la citoyenneté ; III. la dignité de la personne humaine ; IV. les valeurs sociales du travail et de la libre entreprise ; V. le pluralisme politique ».

<sup>837</sup> L'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 énonce : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

<sup>838</sup> *Cláusulas pétreas*, en Portugais. Il s'agit du noyau immuable de la Constitution brésilienne, à savoir : la forme fédérative de l'Etat ; le vote direct, secret, universel et périodique ; la séparation des pouvoirs ; les droits et garanties individuelles.

<sup>839</sup> La Constitution fédérale établit le partage des biens entre l'Union, les Etats fédérés, le District fédéral et les Municipalités (art. 20 et s.), d'où la gestion de chacun de ces biens relève de la compétence du membre de la fédération correspondant.

Municipalités. Ils pourront, néanmoins, compléter ces normes selon les particularités du terrain, sans pour autant affaiblir leur portée.

C'est ainsi qu'il y a des règles *auto applicables*, d'une part, et *non auto applicables*, d'autre part. Ces dernières nécessitent une réglementation pour être valables de plein droit, malgré leur aspect fini, tandis que les premières sont celles qui peuvent être immédiatement appliquées, ou invoquées devant le juge. La discussion autour de l'auto applicabilité des normes est véhémente au Brésil, aux niveaux doctrinaire et juridictionnel. Elle concerne des normes constitutionnelles et des principes prévus, certes, au niveau constitutionnel, mais également par la législation *ordinaire*<sup>840</sup>. Dans un cas comme dans l'autre le débat n'est pas clos et il concerne aussi directement l'affirmation des établissements humains durables. Cela se doit par le fait que le Statut de la ville<sup>841</sup> constitue la réglementation des articles 182 et 183 de la Constitution de 1988<sup>842</sup> et que justement cette norme juridique – déjà une réglementation – se fonde sur des normes locales pour sa mise en œuvre.

Ainsi, dans sa condition de norme fédérale, le Statut énonce, d'une part, les principes généraux de la politique urbaine<sup>843</sup>. D'autre part, cette norme affirme plusieurs outils qui visent à assurer le droit aux villes durables, prévu justement dans les orientations générales mentionnées. Or, si les outils énoncés par le Statut nécessitent une prévision dans le plan directeur de chaque Municipalité concernée<sup>844</sup>, les orientations générales ne seront mises en œuvre qu'à partir de leur insertion dans un tel instrument de planification. Autrement dit, les règles du Statut peuvent avoir leur auto applicabilité questionnée, voire niée, comme c'est le cas à présent<sup>845</sup>.

En outre l'exégète se heurte à la question de la portée juridique des principes : sont-ils contraignants dans l'ensemble de leurs dispositions ou bien consistent-ils des lignes d'orientation pour l'application du texte auquel ils se rattachent ? Une réponse

---

<sup>840</sup> L'adjectif est ici utilisé pour faire allusion aux normes infra-constitutionnelles.

<sup>841</sup> La norme phare de droit de l'urbanisme au Brésil.

<sup>842</sup> Concernant la politique urbaine. Ces dispositions peuvent être consultées dans l'annexe.

<sup>843</sup> Dans son art. 2.

<sup>844</sup> En principe, toute Municipalité ayant plus de vingt mille habitants doit avoir un plan directeur, selon l'art. 41 du Statut. Cette disposition prévoit qu'il est obligatoire également pour les Municipalités : qui font partie des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines ; où le pouvoir public municipal envisage d'utiliser le parcellement ou l'édification compulsives, l'impôt foncier majoré dans le temps, l'expropriation urbaine, réglée par titres de la dette publique ; qui intègrent des aires ayant un spécial intérêt touristique ; insérées dans les aires d'influence d'ouvrages ou d'activités ayant un significatif impact sur l'environnement, au plan national ou régional.

<sup>845</sup> Consulter, *infra*, la jurisprudence autour de ce sujet.

peut se trouver, d'une part, dans le fait que les principes poussent l'interprète à réfléchir en dehors du texte, sur les faits, comme le souligne bien Guillaume BONNEL en matière de droit de l'environnement :

... les principes juridiques écrits du droit de l'environnement poussent le juge dans ses retranchements, en le contraignant à une tâche de codétermination qui ne peut être fondée sur un simple recours au texte, mais doit au contraire se tourner résolument vers le fait. ... L'usage des principes juridiques écrits par le juge à des fins justificatives témoigne en effet d'une évolution vers une conception *dialogique* ou *coopérative* de la normativité, comme l'a systématisée Friedrich Müller avec sa "théorie structurante du droit", qui fait de celle-ci un travail à plusieurs mains. À bien des égards, ce mouvement annonce peut-être le déclin de la "démocratie du texte" face à l'institutionnalisation progressive du pluralisme des vérités.<sup>846</sup>

Nous pouvons mentionner, d'autre part, que les principes constituent des règles juridiques qui déterminent la réalisation d'une action déterminée, dans la mesure du possible, autrement dit, selon les possibilités juridiques et de fait. Ils constituent, ainsi, des éléments qui visent optimiser, pouvant être accomplis à de différents degrés<sup>847</sup>.

Il convient de noter ainsi que l'applicabilité du texte des articles 182 et 183 de la Constitution de 1988 a été suscitée à maintes reprises avant l'entrée en vigueur du Statut de la ville, en 2001. Et dans ces affaires, le Pouvoir judiciaire s'est montré ferme quant à leur non auto applicabilité<sup>848</sup>. En d'autres mots, ces normes d'intérêt général sont contraintes de rester en *vacatio legis* le temps nécessaire pour qu'une réglementation voit le jour, sous peine de rompre le principe de subsidiarité et, par conséquent, le pacte fédératif.

La décentralisation française, faite de façon assez particulière, peut également conduire à des situations contrastées d'effectivité législative, en matière d'établissements humains durables.

---

<sup>846</sup> Guillaume BONNEL, *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, thèse doctorale (nouveau régime) Université de Limoges/CRIDEAU, sous la direction du professeur Michel PRIEUR, 511 p. La citation se trouve à la page 457. Cette thèse peut être consultée en ligne, sur le site de l'Université de Limoges ([www.unilim.fr](http://www.unilim.fr)).

<sup>847</sup> Cf. Robert ALEXY, *Derecho y razon practica*, México: Distribuciones Fontamara, 1993, p. 14.

<sup>848</sup> Consulter, *infra*, la jurisprudence autour de ce sujet.

## **2. Des efforts de décentralisation en conflit : protection renforcée ou atteinte imposée**

Si la France constitue un Etat unitaire, il est logique que l'urbanisme, comme l'aménagement du territoire et leurs règles, relèvent de la compétence de l'Etat dans un premier temps. En effet, un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, fait dans une optique de décentralisation, ne s'est produit qu'à partir des années 1980.

En matière d'urbanisme, cette décentralisation s'est produite à partir des lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985, qui n'opèrent selon la doctrine qu'un *nouveau partage de pouvoir*<sup>849</sup> en la matière. Car elles laissent des compétences résiduelles à l'Etat, qui a intérêt à contrôler sur le territoire français, le *patrimoine commun de la Nation*. Dans ce sens, si les lois mentionnées en *sus* opèrent le transfert des compétences en matière de délivrance des autorisations d'occupation du sol, des permis de construire ainsi qu'en matière d'action foncière et d'urbanisme opérationnel, l'Etat *conserve des compétences non négligeables dans ce domaine. Il demeure compétent pour l'établissement des règles de compétence et de procédure en matière d'urbanisme, et même exceptionnellement pour fixer des règles de fond destinées à encadrer l'exercice des compétences transférées*<sup>850</sup>.

Or, cette rétention de la part de l'Etat peut conduire à deux volets opposés en ce qui concerne l'éventuelle affirmation d'un établissement humain durable. D'une part, elle peut permettre la protection et/ou l'assurance renforcée des objectifs recherchés dans ce cadre, puisque l'on trouve un contrôle étatique des actes d'aménagement local. Pourtant, d'autre part, ces mêmes objectifs peuvent être méprisés, voire abandonnés, dès qu'ils heurtent les intérêts d'un territoire plus large, voire de la Nation<sup>851</sup>. A cet égard, Jean-Bernard AUBY parle de documents

---

<sup>849</sup> Robert SAVY, « La genèse du nouveau droit de l'urbanisme », in « Le nouveau droit de l'urbanisme », n° spécial de la *Revue de droit immobilier (RDI)*, 1984, p. 3, *apud* Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 41.

<sup>850</sup> Cf. Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 42-43. Il convient de citer, de même, l'art. 72, *in fine*, de la Constitution de 1958 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

<sup>851</sup> Des actes qui se justifient par l'intérêt général...



d'urbanisme qui s'articulent par le biais d'un équilibrisme juridique, révélateur d'un transfert de compétences à la fois poussé et hésitant :

Le problème est que, si l'on observe bien ce qui a été fait dans les années 1980, comme les allers et les retours ultérieurs de la législation, on découvre vite que la législation est toujours demeurée dans une sorte d'entre-deux entre une confiance peut être excessive faite aux autorités locales et un désir rémanent de conserver aux autorités d'Etat des outils divers de pilotage. C'est cela qui explique le fait que le dispositif légal que nous avons hérité de la décentralisation de l'urbanisme superpose des grands pouvoirs attribués aux organes locaux ... , une multitude de garde-fous qu'il est inutile d'inventorier – du « veto » de l'architecte des bâtiments de France aux draconiennes règles concernant l'urbanisation du littoral en passant par ce qui concerne les sites à risques industriels, l'urbanisme commercial, etc.... -, et un contrôle de légalité exercé par des autorités sont également dotées de pouvoirs d'action – ou de pouvoirs de financement – et qui, pour cette raison, oscille sans cesse entre le souci de la règle et l'art du chantage à ce que les autorités locales de l'Etat considèrent comme étant l'intérêt général.<sup>852</sup>

A ces éléments s'ajoute l'insuffisance de mécanismes capables d'assurer le contrôle de la mise en œuvre des normes juridiques qui se tournent vers un établissement humain durable.

## ***B. L'insuffisance des mécanismes de contrôle a posteriori de l'effectivité législative***

Un deuxième obstacle concernant l'effectivité des normes, brésiliennes et françaises, applicables aux établissements humains durables réside dans le contrôle de leur mise en œuvre. Simplement insuffisant ou pas accessible, il se montre quand même présent dans chacun de ces cadres juridiques. Au Brésil, le contrôle de l'effectivité des normes qui peuvent actuellement conduire vers des établissements humains durables est assuré par des règles qui rendent possible un accès assez aisé à la justice. En France, les instruments procéduraux ne sont pas tout à fait spécifiques comme au Brésil, mais ils permettent de remettre en question dans le cadre normatif en vigueur les actes administratifs non conformes aux bases d'un établissement humain durable.

Dans un cas comme dans l'autre nous allons trouver des procédures plus ou moins ouvertes, dans le sens de la légitimation pour agir ; une action, nous le

---

<sup>852</sup> Cf. Jean-Bernard AUBY, « Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme », in *Etudes foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pages 7-11. La citation se trouve à la page 9.

soulignons, effectuée par la justice ou le citoyen – de façon directe. Analysons donc ces éléments de contrôle de l'action de l'Administration vers des établissements humains durables à partir de leurs légitimés : les personnes publiques et le public.

## **1. Les mécanismes institutionnels**

Si les actes administratifs jouissent d'une présomption de légalité<sup>853</sup>, c'est à partir du principe de la libre administration des collectivités territoriales<sup>854</sup>, en France, ou des compétences larges dont elles disposent, au Brésil, que nous trouvons des mécanismes de contrôle des actes administratifs, dans ces deux cadres juridiques. Ce contrôle peut se faire, par exemple, dans les rapports entre l'Etat français et les collectivités territoriales, cf. *supra*. Il peut se faire également à partir de l'action de certaines personnes et/ou institutions, spécifiées par la loi, comme il est le cas du Ministère public, des Cours de comptes ou du Pouvoir législatif.

Prenant en compte que la section suivante est consacrée à une analyse jurisprudentielle de la mise en place d'établissements humains durables, nous nous bornerons aux outils et procédures juridictionnelles concernant le contrôle des activités administratives – en ce qu'elles ont trait à l'effectivité de la législation existante dans le domaine. Nous pensons ainsi notamment aux actions qui peuvent être proposées contre les gestionnaires publics dans le but d'engager leurs responsabilités par rapport à la concrétisation d'établissements humains durables.

Dans ce sens, nous avons au Brésil au moins deux normes fondamentales qui permettent l'action contre l'administrateur qui ne respecte pas ou qui ne met pas en œuvre les règles concernant directement la durabilité d'un établissement humain. Il s'agit d'une part de la loi sur l'action civile publique<sup>855</sup> et, d'autre part, de la loi sur

---

<sup>853</sup> Les décisions individuelles et spéciales de l'autorité ne peuvent être prises qu'en vertu et en conformité de règles générales préétablies.

<sup>854</sup> Cf. CGCT, arts. L.1111-1 à L.1111-7.

<sup>855</sup> Loi n° 7.347, du 24 juillet 1985, *sur l'action civile publique de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement, au consommateur, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique et paysager* (LACP). Nous recommandons la lecture de l'article de Paulo Affonso LEME MACHADO, « La mise en oeuvre de l'action civile publique environnementale au Brésil », in *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, n° 1/2000, pp. 63-77.

l'improbité administrative (LIA)<sup>856</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, les actions sont menées très souvent par le Ministère public, malgré le fait que d'autres personnes et institutions soient également légitimées pour cela, y compris des associations ou des personnes morales de droit privé :

L'action principale et le référé pourront être proposés par le Ministère public, par l'Union, par les Etats fédérés et les Municipalités. Pourront également être proposés par autarchie, entreprise publique, fondation, société d'économie mixte ou par association qui : I. soit constituée depuis au moins un an, dans les termes de la loi civile ; II. comprend parmi ses finalités institutionnelles la protection de l'environnement, du consommateur, de l'ordre économique, de la libre concurrence ou du patrimoine artistique, esthétique, historique, touristique et paysager.<sup>857</sup>

Toute personne pourra représenter à l'autorité administrative compétente pour qu'elle instaure une enquête destinée à vérifier la pratique d'une action d'improbité.

L'action principale, qui suivra la procédure ordinaire, sera proposée par le Ministère public ou par la personne morale intéressée, dans les trente jours qui suivent l'effectivité de la mesure d'urgence.<sup>858</sup>

Il peut paraître curieux d'avoir mentionné la LIA en tant qu'outil de contrôle des normes qui contribuent à la mise en œuvre d'un établissement humain durable. Pourtant, la loi de 1992 est un élément essentiel pour contraindre les élus locaux à légiférer, ainsi qu'au pouvoir exécutif local à appliquer cette législation, puisque son texte prévoit que tout acte qui porte atteinte aux principes de l'administration publique, que toute action ou omission violant les devoirs d'honnêteté, d'impartialité, de légalité et de loyauté aux institutions est un acte d'improbité administrative<sup>859</sup>. Laisser d'appliquer une loi fédérale comme le Statut de la ville ou toute norme environnementale qui puisse contribuer à un établissement humain durable peut se définir comme un acte d'improbité administrative ; d'une part, par le non respect à la législation en vigueur, d'autre part pour mépriser les droits individuels et collectifs qui découlent d'un tel cadre législatif.

Dans le cas de l'ACP le caractère d'outil de contrôle des actes de l'administration locale vers la durabilité reste d'autant plus clair que le Statut de la ville a inclus l'ordre urbanistique parmi les biens à être protégés via cette action.

---

<sup>856</sup> Loi n° 8.429, du 2 juin 1992, qui dispose sur les sanctions applicables aux agents publics dans les cas d'enrichissement illicite dans l'exercice de mandat, poste, emploi ou fonction, dans l'administration publique directe, indirecte ou de fondations (LIA).

<sup>857</sup> Art. 5, LACP.

<sup>858</sup> Articles 14 et 17, LIA.

<sup>859</sup> Cf. art. 11, LIA.

Ainsi, si le Statut de la ville demeure une norme non auto applicable, son contenu devra être respecté par chacune des Municipalités concernées, dans les délais qu'il fixe<sup>860</sup>, sous peine de responsabilisation du maire, isolément ou associé au Conseil municipal. Il suffit de démontrer le lien entre l'absence de norme locale ou son incongruité par rapport à ce que prévoit le Statut avec des atteintes – actuelles, imminentes ou futures – à l'environnement.

En France, le contrôle de légalité des actes locaux est en principe à la charge de l'Etat, par le biais de son représentant, une chose qui se fait à partir de la communication, par le maire, des actes pris dans sa commune : *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement*<sup>861</sup>.

Or, considérant les dispositions de l'article L.2131-2 du Code général des collectivités territoriales<sup>862</sup>, nous constatons qu'elles comprennent les actes relevant des compétences locales concernant l'environnement et l'urbanisme. Autrement dit, les normes qui concernent directement les établissements humains durables.

Les formes de contrôle prévues par ces règles n'arrivent pas à être totalement efficaces, en raison d'éléments comme la lourdeur et la longueur des procédures judiciaires, ou le cumul, dans des termes pratiques, de responsabilités de quelques

---

<sup>860</sup> C'est-à-dire, cinq ans pour l'approbation d'un plan directeur, intégrant les préconisations du Statut, cf. l'art. 50 de la loi de 2001.

<sup>861</sup> Cf. art. L2131-1 du CGCT.

<sup>862</sup> « 1. Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'art. L. 2122-22 ; 2. Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ; 3. Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ; 4. Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ; 5. Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; 6. Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme ; 7. Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ; 8. Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale ».

personnes ayant été légitimées pour l'action. Les premières rallongent les délais entre la proposition d'une action en justice et sa décision finale, un fait qui conduit à une justice inopérante car à maintes reprises les décisions viennent de façon trop tardive par rapport aux dommages déjà entraînés à l'environnement local<sup>863</sup>. Pour le cumul de responsabilités, il se présente notamment dans la combativité d'organismes comme le Ministère public, dont les membres se rendent compte assez rapidement de leur incapacité matérielle pour répondre à la demande d'actions en justice visant contrôler les actes de l'Administration<sup>864</sup>.

Ce type de contrôle peut être également fait par les citoyens, de façon individuelle ou collective, ou encore organisés en associations, comme nous le verrons par la suite.

## **2. Les mécanismes à vocation populaire : l'accès à la justice**

L'un des symboles les plus hauts de la démocratie est sa modalité *directe*, assurée par la participation populaire aux processus décisionnels<sup>865</sup>. Elle constitue en effet l'un des volets de la notion même de démocratie, entendue comme le *régime politique dans lequel le pouvoir suprême est attribué au peuple qui l'exerce lui-même, ou par l'intermédiaire des représentants qu'il élit*<sup>866</sup>. L'affirmation de la démocratie directe en matière de développement durable s'est produite à partir de plusieurs documents internationaux, comme la Charte mondiale de la Nature<sup>867</sup>, la

---

<sup>863</sup> Comme pour le cas d'un bâtiment historique [la mansion Wildberger] de la ville de Salvador de Bahia, au Brésil, qui a été quasi-totalement démoli puisque la décision dans le référé a été donnée le lundi matin, et non le vendredi. Les travaux de démolition ont été faits pendant le week-end. Les promoteurs immobiliers envisagent la construction d'un bâtiment de 39 étages à cet emplacement. V. le journal *Folha de São Paulo on line* du 1<sup>er</sup> février 2007 ([www.fsp.uol.com.br](http://www.fsp.uol.com.br)).

<sup>864</sup> A titre d'exemple, le Ministère public brésilien (toutes sphères confondues) est le responsable de plus de 85% des actions civiles publiques pour dommage contre l'environnement *lato sensu*.

<sup>865</sup> En d'autres mots, la démocratie participative, l'un des éléments qui composent la *gouvernance*.

<sup>866</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, cit. p. 285, vocable *démocratie*.

<sup>867</sup> La Charte mondiale de la nature a été adoptée par occasion de la 37<sup>ème</sup> session de l'AG-ONU, doc. n° A/RES/37/7, de 28 octobre 1982. Ce sont ses paragraphes 16 et 23 qui prévoient la participation populaire aux processus décisionnels en matière d'environnement : « 16. Toute planification comportera, parmi ses éléments essentiels, l'élaboration de stratégies de conservation de la nature, l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées : tous ces éléments seront portés à connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions » ; « 23. Toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement et, au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations, elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation ».

déclaration de Rio<sup>868</sup>, l'Agenda 21 ou l'Agenda *Habitat*. Ils affirment, comme des normes brésiliennes et françaises, l'importance de cette participation pour que l'on arrive à répondre aux besoins des personnes directement concernées par les actes de l'Administration en bénéfice du développement durable.

Or, la participation populaire aux actes de gouvernance peut également se présenter sous la forme de l'accès à la justice. En effet, il s'agit d'une forme de démocratie directe à part entière, notamment par le fait que le citoyen peut y avoir un rôle de veille par rapport à la légalité et/ou à la moralité des actes administratifs. Elle est prévue, en tant qu'un droit individuel, par la Convention d'Aarhus (1998), en vue d'assurer le droit à l'information, de faire valoir le droit de participation aux processus décisionnels publics, ou bien de faire respecter la législation environnementale<sup>869</sup>. C'est ainsi que le Statut brésilien de la ville reprend certaines règles juridiques liées au contrôle des actes administratifs, donnant des moyens aux citoyens<sup>870</sup> pour agir, judiciairement, au nom de l'intérêt général. Il s'agit d'une sorte de complément des normes mentionnées en *sus*. Il rend possible la participation populaire, par le biais de l'accès à la justice. Les lois sur l'action populaire<sup>871</sup>, d'un côté, et l'ordonnance de sûreté<sup>872</sup>, de l'autre côté, permettent à tout citoyen de faire valoir ses droits, respectivement, par l'annulation d'actes qui lèsent le patrimoine

---

<sup>868</sup> Selon le principe 10 : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

<sup>869</sup> Cf. art. 9, § 3 de la Convention.

<sup>870</sup> Et à d'autres personnes de droit public, cf. *supra*.

<sup>871</sup> Loi n° 4.717, du 29 juin 1965, qui régit l'action populaire, dont l'art. 1<sup>er</sup> est ainsi énoncé : « Tout citoyen est partie légitime pour demander l'annulation ou la déclaration de nullité des actes qui lèsent le patrimoine de l'Union, du District fédéral, des Etats, des Municipalités, des entités autarchiques, des sociétés d'économie mixte, des sociétés mutuelles d'assurance dans lesquelles l'Union représente les assurés absents, d'entreprises publiques, de services sociaux autonomes, d'institutions ou de fondations dont la création ou le maintien comptent sur une participation de plus de cinquante pour cent par an du trésor public, d'entreprises incorporées au patrimoine de l'Union, du District fédéral, des Etats et des Municipalités, et de toute personne morale ou entité subventionnée par l'argent public. § 1<sup>er</sup>. L'on considère comme patrimoine public, à des fins de cet article, les biens et droits de valeur économique, artistique, esthétique, historique ou touristique ». La loi de 1965 a été complétée par la Constitution fédérale de 1988, qui a inclut l'environnement dans son champ d'application.

<sup>872</sup> Loi n° 1.533, du 31 décembre 1951, qui altère les dispositions du Code civil relatives à l'ordonnance de sûreté (LMS). Il est vrai que la doctrine, comme les tribunaux, ne reconnaissent pas le rôle de l'ordonnance de sûreté *individuelle* comme élément capable de garantir le droit à l'environnement, puisque le droit à l'environnement n'est pas un droit *individuel*, mais un droit *diffus*. Néanmoins, prenant en compte les droits individuels qui découlent du concept d'établissement humain durable, l'ordonnance de sûreté se présente en tant qu'outil adéquat pour contribuer à la garantie de la durabilité d'un établissement humain – et, par conséquent, à l'affirmation du droit à l'environnement, au sens large.

public ou l'environnement ou par la demande de garantie d'un droit individuel ou collectif, *liquide et certain*<sup>873</sup>.

Tout citoyen peut légitimement intenter une action populaire aux fins d'annulation d'un acte lésant le patrimoine public, celui d'une entité à laquelle l'Etat participe, la morale administrative, l'environnement ou le patrimoine historique ou culturel; l'auteur de l'action est, sauf mauvaise foi avérée, dispensé des frais judiciaires et dépens du procès;<sup>874</sup>

L'ordonnance de sûreté sera octroyée pour protéger un droit liquide et certain, non protégé par *habeas corpus*, toujours quand, illégalement ou avec abus de pouvoir, quelqu'un souffre une violation ou a un juste sentiment de la souffrir, par toute catégorie d'autorité, peu important les fonctions qu'elle exerce.<sup>875</sup>

L'ordonnance de sûreté collective peut être sollicitée par: a) tout parti politique représenté au Congrès national; b) toute organisation syndicale, organisation de classe ou association légalement constituée et fonctionnant depuis au moins un an, en défense des intérêts de ses membres ou associés;<sup>876</sup>

En France ce sont le Code général des collectivités territoriales (CGCT) et le Code de l'urbanisme qui rendent possible la participation populaire directe pour le contrôle des actes administratifs qui visent les établissements humains durables. Ils permettent l'exercice d'un contrôle *a posteriori* des documents d'urbanisme, mais aussi le dépôt par la population d'une demande directe aux élus locaux, en vue de l'adoption de l'un de ces documents. Les deux options dépendent, ainsi, de la présence ou de l'absence d'un document d'urbanisme. En absence d'un document d'urbanisme nous nous trouvons devant la pression populaire sur les élus locaux. Dans ce sens, les électeurs peuvent exiger un référendum consultatif, exigeant que la discussion et l'élaboration d'un document d'urbanisme – qui respecte et qui fasse valoir les principes énoncés par le Code de l'urbanisme – soit mis à l'ordre du jour au Conseil municipal :

Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.<sup>877</sup>

---

<sup>873</sup> La loi caractérise le droit à être défendu comme *liquide*, c'est-à-dire, prêt à être exigé et *certain*, à savoir, *incontestable*. Sans ces deux caractéristiques, qui doivent être prouvées par le demandeur, le juge rejette la demande dès sa réception.

<sup>874</sup> Art. 5, LXXIII, de la Constitution fédérale de 1988.

<sup>875</sup> Art. 1<sup>er</sup>, LMS.

<sup>876</sup> Art. 5, LXX, de la Constitution fédérale de 1988.

<sup>877</sup> Art. L1112-16, CGCT, inséré par loi n° 2004-809, du 13 août 2004, JO du 17 août 2004, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, réglementant l'art. 72-1 de la Constitution de 1958.

Il convient de noter, néanmoins, la faiblesse juridique de cette possibilité, vu que d'une part *la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale*<sup>878</sup> et, d'autre part, que la volonté des électeurs, exprimée par le référendum, n'oblige pas les décisions du maire ou du Conseil municipal, qui jouissent du principe de la libre gestion de l'Administration.

Pour le contrôle en aval d'un document d'urbanisme, il vise notamment son accord avec les principes énoncés par les articles L.110 et L.121-1 du Code d'urbanisme. De ce fait, en présence d'un document qui ne respecte pas les principes énoncés par ces dispositifs légaux, nous avons la possibilité de saisine de la justice administrative, par toute personne, demandant que le document d'urbanisme en question soit annulé ou révisé, au vu desdits principes. En outre dès qu'il y ait lésion de droits individuels et/ou collectifs par des actes administratifs<sup>879</sup> la saisine de l'Etat pour l'exercice du contrôle de légalité de ces actes en est une possibilité, tout comme le recours direct au tribunal administratif :

Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles L. 2131-2 et L. 2131-3, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en oeuvre la procédure prévue à l'article L. 2131-6.

Si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité communale, il peut en demander l'annulation au tribunal administratif.<sup>880</sup>

Enfin, malgré leur importance pour la participation du public dans la vie locale, les conseils de quartier, les comités consultatifs ou la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées<sup>881</sup> ne disposent pas, en principe, d'une compétence liée au contrôle des actes de l'Administration. Leur but est notamment de participer activement à la vie locale, par le biais de la démocratie participative au moment de la recherche de solutions à des problèmes communs. En outre, il convient de noter que les deux premières *agoras* ne sont que des instances facultatives pour les communes.

---

<sup>878</sup> Cf. art. L.1112-16, *in fine*, CGCT.

<sup>879</sup> Comme il est le cas de toute décision et/ou document pris par la commune dans l'exercice de ses compétences. Et, plus spécifiquement, cf. l'art. L.2131-3, CGCT : « Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ».

<sup>880</sup> Cf. articles L.2131-8 et 2131-9, CGCT, respectivement.

<sup>881</sup> Articles L.2143-1, L.2143-2 et L.2143-3, CGCT, respectivement.



L'efficacité des cadres juridiques, brésilien et français, laissent également à désirer quand il s'agit de la mise en œuvre des règles qui peuvent conduire à des établissements humains durables. C'est cela que nous verrons par la suite.

### ***Deuxième paragraphe. Une efficacité qui se heurte aux aléas et à la réalité du terrain***

En plus d'ineffectif, le cadre normatif actuel – brésilien ou français – concernant les établissements humains est également inefficace. Certes, les règles qui le composent ne laissent apparaître des points favorables concernant leur mise en œuvre ; néanmoins si elles ne sont pas appliquées normalement, leur application détournée conduit, avec le laxisme naturel de ceux qui sont contraints de les appliquer et de les respecter, à l'inefficacité que nous développons sous ce titre.

Elle se doit notamment par des conditions hasardeuses rencontrées au moment de la mise en œuvre des règles existantes, un élément qui se complète par la réalité de leur application.

#### ***A. Les aléas liés à la mise en œuvre des normes juridiques***

La mise en œuvre des règles juridiques concernant les établissements humains durables se heurte à des obstacles. En effet, la mise en œuvre d'un tel concept bouleverse un cadre juridique plutôt traditionnel, outre les jeux de forces qui s'imposent entre les différents intérêts qui participent, directement ou indirectement, à la vie locale.

Or, dans ce cadre nous trouvons deux éléments qui se rattachent étroitement à la vie et aux Hommes politiques – les administrateurs – et qui peuvent représenter l'atout ou la faiblesse de la mise en œuvre des règles conduisant vers un établissement humain durable. Il s'agit d'une part de l'alternance dans la vie politique locale et, d'autre part, d'un élément essentiel pour le succès des normes juridiques : la volonté politique.

## **1. Les effets pervers de la politique et le principe de la continuité de l'action publique**

Nous faisons une étude de droit comparé entre deux pays démocratiques, où le suffrage universel est le moyen utilisé pour choisir, outre les membres du législatif, les dirigeants siégeant au pouvoir exécutif. De ce fait, il est naturel qu'il y ait, à un moment ou à l'autre, une alternance dans les lignes idéologiques du pouvoir. Les mandats des chefs du pouvoir exécutif ne sont pas éternels. Autrement dit, les administrateurs, les idées, les actions *au nom de l'intérêt général* changent selon les personnes et/ou selon les partis politiques qui prennent le pouvoir. C'est ainsi que nous parlons, en droit administratif, de certains principes qui régissent l'action de l'Administration. Ils se présentent, en droit brésilien, à la fois au niveau constitutionnel et dans certaines normes fédérales : la Constitution de 1988 affirme ainsi que *l'administration publique de chacun des pouvoirs de l'Union, des Etats, du District fédéral et des Communes, tant directe qu'indirecte ou sous régime de fondation, obéit aux principes de légalité, d'impersonnalité, de moralité, de publicité et d'efficacité*<sup>882</sup>. En outre il convient de noter que la loi sur l'improbité administrative et la loi sur la responsabilité fiscale<sup>883</sup> affirment la *probité* ou la *responsabilité fiscale* en tant que principes à être respectés par les administrateurs. En droit français, nous trouvons particulièrement les principes de la *recherche d'un équilibre entre intérêt général et l'intérêt individuel*, d'une part, et le principe de la *soumission de l'Administration au droit*, d'autre part. L'affirmation de ces principes de droit administratif, comme d'autres, se fait notamment par la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>884</sup>.

---

<sup>882</sup> Cf. art. 37 de la Constitution de 1988, avec la rédaction donnée par l'amendement constitutionnel n° 19, de 1998. Il convient d'indiquer que le principe de légalité ici mentionné ne se confond pas avec le principe de même nom prévu par le droit pénal français. Nous parlons ici tout simplement de la soumission des actes de l'Administration au droit.

<sup>883</sup> Loi fédérale n° 8.429, du 2 juin 1992 et LRF, LC n° 101, du 4 mai 2000, respectivement.

<sup>884</sup> Selon Marceau LONG *et al.*, le Conseil d'Etat : « ... dégage, ... constate dans un certain climat juridique résultant à la fois de notre tradition et de la situation actuelle au point de vue politique, social, institutionnel. Suivant la formule du doyen Vedel, 'les principes généraux sont dans une certaine mesure l'œuvre du juge qui les dégage de la gangue du milieu juridique ; ils ne sont pas une œuvre arbitraire car ils sont extraits du droit positif existant à un moment donné' (note sous CE Ass. 4 avr. 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, JCP 1952.II.7138) », in Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVE, Bruno GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 2003, 962 p. La citation se trouve à la page 478 de l'ouvrage.

Dans l'ensemble des principes mentionnés, il y a un qui trouve une place centrale par rapport à l'alternance dont nous parlons dans cette sous-section : il s'agit du principe de la *continuité du service public* ou le *droit au maintien du service public*<sup>885</sup>. Il est affirmé à la fois par la doctrine et par la jurisprudence, d'où sa présence et sa portée dans les cadres juridiques brésilien ou français. Ainsi, au niveau jurisprudentiel, le principe est mentionné en France par le Conseil d'Etat<sup>886</sup> et au Brésil par le Suprême tribunal fédéral (STF)<sup>887</sup>. Il est vrai que l'affirmation d'un tel principe contribue de façon directe et permanente non seulement à l'effectivité, mais aussi à l'efficacité des normes qui peuvent contribuer à la mise en œuvre d'un établissement humain durable. Notamment du fait qu'elles doivent produire des résultats. Notons, néanmoins, que si l'affirmation de ce principe ne se fait pas en amont – autrement dit, par la règle juridique elle-même – les préjudices dus au manque de continuité des actions publiques<sup>888</sup> liées aux établissements humains durables sont réels. En effet, nombreux sont les exemples d'actions, de politiques publiques et de normes juridiques que se révèlent éphémères ou tout simplement non applicables, en raison de causes diverses, le plus souvent liées à des intérêts précis<sup>889</sup>.

Or, si l'alternance dans le pouvoir est l'un des avantages de la démocratie représentative, elle peut représenter un obstacle à la continuité des actions de l'Administration. La planification en matière d'établissements humains ne s'inscrit pas toujours, malheureusement, dans une démarche exempte de toute connotation politique, puisque chaque élu veut marquer son passage par le pouvoir. Et, ainsi, la

---

<sup>885</sup> En France, le principe de la continuité du service public se rattache plus étroitement – tant au niveau doctrinaire que jurisprudentiel – à l'assurance du service public face à des faits ou à l'exercice d'autres droits, dont le cas classique est le droit de grève. Il s'agit, comme le souligne bien René CHAPUS, du « fonctionnement régulier des services sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur (continuité n'est pas permanence) » in René CHAPUS, *Droit administratif général*, 15<sup>ème</sup> éd., t. 1., Paris : Montchrestien, 2001, 1427 p. La citation se trouve à la page 607 de l'ouvrage. Ce principe à valeur constitutionnelle est mentionné, entre autres, par l'art. 38 de la loi du 29 janvier 1993, concernant la délégation de service public : « La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public ». C'est ainsi le *droit au maintien du service public* qui s'adapte plus précisément (mais dans des termes approximatifs) à la notion dégagée par la doctrine brésilienne de *continuité du service public* face aux alternances dans le pouvoir.

<sup>886</sup> V. dans ce sens, entre autres, l'arrêt *Vincent*, Conseil d'Etat, 25 juin 1969.

<sup>887</sup> Les ministres du STF parlent du principe de la continuité de l'activité étatique. Dans ce sens voir, entre autres, les jugements suivants de cette cour constitutionnelle : AC n° 669/SP, *Companhia do Metropolitanano de São Paulo – Metrô* c/ *Cetenco Engenharia S.A.*, rapporteur Min. Carlos BRITTO, j. du 06 octobre 2005 ; Adin n° 3.068-0/DF, *Partido da Frente Liberal (PFL)* c/ *Président de la République*, rapporteurs : Min. Marcos AURELIO et Min. EROS GRAU, j. du 25 août 2004 ; RE n° 220.906/DF, *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)* c/ *Ismar José DA COSTA*, rapporteur Min. Mauricio CORREA, j. du 16 novembre 2000.

<sup>888</sup> Ou bien à l'inertie du pouvoir public pour prendre certaines actions.

<sup>889</sup> Qui ne se confondent pas avec l'intérêt général.

mise en œuvre, sous le point de vue juridique, des établissements humains durables se voit affaiblie, à la fois par l’alternance de pouvoir et par le manque de volonté politique de l’administrateur des biens publics, l’une des caractéristiques de l’Homme politique non probe.

## **2. Le manque de volonté politique de l’administrateur**

Si les actes de l’Administration sont balisés par certains principes, cf. *supra*, la conduite, de ceux qui exercent le pouvoir et les actes administratifs, peut se montrer comme étant aléatoire ou partielle vis-à-vis les règles juridiques. A cet égard, le principe de la continuité du service public n’arrive pas toujours à freiner les interruptions liées à l’alternance de pouvoir : elles sont une variable, un élément d’incertitude, en ce qui concerne la mise en œuvre d’établissements humains durables.

Depuis 1998 la Constitution brésilienne prévoit également en tant qu’élément régisseur des actes de l’Administration le principe de *l’efficacité*. Dans ce sens, l’administrateur doit exercer sa fonction de manière à pouvoir répondre convenablement aux atteintes des administrés, ce qui engage l’appareil de l’Etat au sens large – autrement dit, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et à tous les niveaux : Union, District fédéral, Etats fédérés, Municipalités. Malgré l’absence d’un tel principe dans la législation française, nous pouvons en déduire des dispositions légales liées aux obligations des fonctionnaires<sup>890</sup>, qui rappellent, comme toute règle concernant l’Administration et ses actes, un caractère essentiel du service public, à savoir, d’être *le plus grand service*<sup>891</sup>. Il est également regrettable de conclure, une fois de plus, que le principe en question n’est pas intégralement suivi par l’Administration, que ce soit dans ses actes de fonctionnement quotidien ou par rapport à ceux qui relèvent de la mise en œuvre de dispositions législatives concernant la durabilité des établissements humains. En effet, les démarches locales visant l’application du cadre juridique général lié aux établissements humains durables ne se fait qu’à partir de la conjugaison de plusieurs *éléments favorables*,

---

<sup>890</sup> Cf. art. 25 et suivants, loi n° 83-634, du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, *JO* du 14 juillet 1983.

<sup>891</sup> Ce caractère est de même trouvable dans l’esprit des *lois de Rolland*, qui dictent les principes de mutabilité, de continuité et d’égalité, régissant le service public.

dont : l'existence de moyens matériels et humains ; la réception favorable des administrés par rapport à ces règles ; la concertation entre les différents intérêts au sein de la société, entre autres. Ces éléments se complètent par un autre, de caractère essentiel pour l'efficacité de tout cadre juridique d'ordre général, à savoir : la volonté politique.

Dans des termes pratiques, c'est cette volonté – qui peut se confondre avec celle de la personne de l'administrateur – la responsable de la concrétisation des actes administratifs : la volonté politique détermine le moment et la façon de la mise en œuvre des politiques publiques et/ou des normes juridiques<sup>892</sup>. De fait que ce n'est pas uniquement l'effectivité, mais aussi l'efficacité des normes juridiques liées aux établissements humains durables qui sont tributaires de la volonté politique. Cela se doit par les caractéristiques mêmes de tels établissements : leur mise en œuvre exige une action intégrée et de long terme, présente sur des fronts divers. C'est ainsi qu'un manque de volonté politique peut, par exemple, privilégier certains des piliers du développement local durable en dépit d'autres, sous le couvert de raisons multiples et variées ; ce qui évite d'aborder l'ensemble des questions liées à la durabilité des établissements humains.

Les normes juridiques touchant le sujet trouvent également des obstacles qui concernent directement la réalité de leur champ d'application, comme nous verrons par la suite.

## ***B. L'inefficacité législative face à la réalité du terrain***

Les normes primaires<sup>893</sup> brésiliennes ou françaises ne prennent pas toujours en compte, directement, l'ensemble des éléments qui composent la réalité de leur champ d'application. Le respect aux particularités locales et/ou régionales fait parfois partie du texte général, néanmoins cette prise en compte ne sera faite que par la norme locale, soit sur la base du principe de subsidiarité, soit dans l'utilisation des compétences réglementaires de chaque collectivité territoriale. Le contenu de ces normes peut s'avérer, en tout état de cause, trop long, contraignant ou coûteux pour

---

<sup>892</sup> Et cela configure, selon la législation brésilienne en vigueur, un acte d'improbité administrative, cf. l'art. 11, II, de la loi n° 8.429, du 2 juin 1992, connue comme *loi sur l'improbité administrative*.

<sup>893</sup> Autrement dit, les lois-cadres, d'application nationale.

être mis en œuvre, ou encore, tout simplement éloigné des besoins réels des collectivités territoriales.

## **1. Les moyens et les délais pour respecter les préconisations législatives**

Les normes juridiques liées à l'affirmation du développement durable des établissements humains imposent le respect de certains éléments, l'adoption de pratiques nouvelles, enfin, des changements assez profonds dans la gouvernance et dans la législation actuelles. Or, ces changements se présentent comme étant difficilement réalisables, puisque extrêmement coûteux, d'une part. Les coûts du développement durable sont, nous le savons, élevés, un fait qui se justifie par plusieurs facteurs, parmi lesquels : la multitude de domaines qu'il concerne ; la remise en cause, nécessaire, des modes actuels de gestion publique ; le manque de savoir-faire et/ou de qualification pour la mise en place d'une nouvelle gouvernance. Plus précisément, en ce qui a trait aux établissements humains durables, nous pourrions mentionner, à titre d'exemple, les documents de planification, qui se présentent en tant que bases – de fait et de droit – pour la mise en œuvre du développement local durable. ainsi, les coûts moyens d'élaboration des documents d'urbanisme prévus par le Code français d'urbanisme, varient entre 150 000 € et 3 000 000 € pour un SCOT, de 27 500 € à plus de 300 000 € pour un PLU, de 10 à 15 000 € pour une carte communale<sup>894</sup>.

Au Brésil le coût de l'élaboration d'un plan directeur (l'équivalent du PLU) varie entre R\$ 3,50 et R\$ 6,50 par habitant<sup>895</sup>, équivalent à environ 57 000 € pour une commune de 50 000 habitants. Il est vrai qu'une confrontation des coûts, au Brésil et en France, avec le budget communal – ou supra communal – peut conduire leur importance au voisinage du zéro. Nous devons noter, pourtant, que la situation financière des communes dans ces deux pays n'est pas confortable puisqu'elles

---

<sup>894</sup> Cf. Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Projet de loi de finances initiale pour 2007. Assemblée nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Mission politique des territoires. Programme aménagement, urbanisme et ingénierie publique. Question n° U-25. Disponible sur le site Internet <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/actu/parlement/2007/pdf/U25.pdf>, accès le 2 janvier 2007. La citation se trouve aux pages 4 et 5 du document.

<sup>895</sup> Un chiffre qui varie de façon inversement proportionnelle à la population de la Municipalité. Pour une comparaison, ce chiffre est, en moyenne, de 120 000 € en France, cf. le document *supra*.

assument progressivement des compétences autrefois assurées par d'autres collectivités territoriales ou par l'Etat, sans pour autant avoir les moyens de le faire. En outre, les différences régionales – en termes d'économie, de géographie, enfin, d'enjeux de façon générale – dégagent naturellement des situations d'inégalité et, par conséquent, de difficultés dans la gestion publique. Justement, malgré le poids de plus en plus important de leur fiscalité et des règles pour les contrôler, les communes ont une tendance à s'endetter<sup>896</sup> et, ainsi, restreindre au strict minimum l'élaboration de tels documents<sup>897</sup>.

Dans un deuxième temps, il convient de rappeler que la mise en œuvre de ces documents de planification est une tâche qui s'étend dans le temps et que s'inscrit, ainsi, dans la durée sur le budget d'une collectivité territoriale donnée. Planifier vers la durabilité implique une remise en cause des actes et de la gouvernance actuels, créant des nouvelles dépenses et, surtout, demandant une planification à long terme. C'est ainsi que les délais pour l'élaboration des documents de planification sont longs, contribuant en partie à des défauts dans leur contenu et, dans certains cas, à leur inefficacité<sup>898</sup>. L'extension des délais se doit notamment par l'intégration nécessaire de la démocratie participative à leurs processus d'élaboration, une intégration louable, mais qui peut également représenter un échec de la procédure en elle-même. En effet, si les opportunités de participation de la population concernée ne prennent pas en compte les étapes préalables au vu d'une participation efficace – à savoir, l'information et la conscientisation du public concerné – nous ne pourrions pas parler d'un processus participatif, mais uniquement d'une validation *pro forma* des décisions de l'Administration locale.

---

<sup>896</sup> En effet, selon le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : « La croissance de l'autofinancement de (+2,9%, +0,3 milliard d'euros) ne finance pas l'augmentation de l'investissement (+6,3%) constatée en 2005.

Ainsi, les opérations d'investissement (hors emprunts) présentent en 2005 un solde négatif (-0,3 milliard d'euros) après une quasi stabilité en 2004 et un excédent de +1,3 milliard d'euros en 2003.

Dans un contexte de stabilité des remboursements d'emprunts et d'un accroissement de 10,8% du volume des souscriptions, les communes se réendettent de près de 1,2 milliard d'euros. Ainsi, fin 2005 l'encours de la dette à moyen et long terme s'établit aux alentours de 52 milliards d'euros, soit une croissance de +2,8%. La poursuite d'un investissement à un niveau élevé et la perspective d'un relèvement des taux d'intérêts pourraient expliquer cette variation de l'endettement ». Cf. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ([http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo\\_struct\\_fina\\_loca/comp\\_coll\\_2/prem\\_resu\\_2/fina\\_comm.html](http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll_2/prem_resu_2/fina_comm.html), accès le 2 janvier 2007).

<sup>897</sup> Laissant ainsi de prendre en compte, dans son intégralité, le développement local durable.

<sup>898</sup> Selon le document du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, cité *supra*, les délais pour l'élaboration d'un SCOT, d'un PLU et d'une Carte communale sont, respectivement, de l'ordre de : 30 à 64 mois ; 27 à 54 mois ; 10 à 18 mois.

Un autre élément concernant la réalité du terrain d'application des règles juridiques liées aux établissements humains durables consiste dans le binôme déterminations légales et besoins réels : est-ce que toutes les dispositions juridiques générales liées au développement local durable sont conformes aux besoins de leurs différents champs d'application ?

## **2. Les besoins réels face aux exigences de la norme**

Les normes juridiques de caractère général ne prennent pas toujours en compte les particularités de leur propre champ d'application. Cela est d'autant plus vrai face aux inégalités locales et régionales, d'une part, et de l'absence de mécanismes adéquats pour leur prise en compte par les normes, d'autre part. Dans l'impossibilité d'analyser tous les exemples que nous pourrions développer à cet égard, prenons en compte le combat d'une *urgence sociale* des établissements humains, au Brésil et en France, à savoir, le droit au logement. Il est pris en compte de façon assez inadéquate par le cadre juridique supra local dans ces deux pays.

En effet, si le Statut brésilien de la ville<sup>899</sup> prévoit toute une série d'outils liés à la mise en œuvre du droit aux villes durables [qui comprend le droit au logement]<sup>900</sup>, il ne contraint qu'un certain groupe de villes à l'adoption des outils qu'il prévoit<sup>901</sup>, sous la bannière du plan directeur<sup>902</sup>. Or, ce type de disposition expose l'inadaptation légale pour conformer des situations particulières aux objectifs du Statut de la ville.

De fait, certaines Municipalités ont essayé de mettre en pratique, des décennies avant le Statut de la ville, des outils normatifs liés à l'affirmation de la

---

<sup>899</sup> Loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>900</sup> Cf. l'art. 2 du Statut : « La politique urbaine a comme objectif de coordonner le plein développement des fonctions sociales de la propriété urbaine, par le biais des orientations générales suivantes : I – la garantie du droit aux villes durables, entendu comme le droit au patrimoine foncier, à l'habitat, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail, au loisir, pour les générations présentes et futures ».

<sup>901</sup> Cf. l'art. 41 du Statut, le plan directeur est obligatoire pour les villes : « I – comptant plus de vingt mille habitants ; II – intégrant des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines ; III – où la puissance publique municipale prétendra utiliser les instruments prévus à l'art. 182, sous paragraphe 4, de la Constitution fédérale ; IV – contenant des zones d'intérêt touristique spécial ; V – insérées dans la zone d'influence d'entreprises dont les activités peuvent avoir des impacts considérables sur l'environnement régional ou national ».

<sup>902</sup> A être conçu et adopté selon les préconisations du Statut, autrement dit, prenant en compte la démocratie participative, ainsi que toutes les orientations pour la politique de la ville, prévues par l'art. 2 de cette loi.



fonction sociale de la propriété – majoration de la taxe foncière et expropriation de bien immobilier qui contribue à la spéculation immobilière –, sans pour autant être légalement autorisés à le faire<sup>903</sup>. Ainsi, après l'entrée en vigueur du Statut, ces outils n'ont pas été mis en œuvre séparément, malgré leurs besoins spécifiques en matière de logement et en raison de leur manque de moyens pour l'élaboration d'un plan directeur. Dans un cas comme dans l'autre, le non respect à la loi reste configuré ; et pourtant, les deux cas de figure affichent des Municipalités qui essaient de répondre à leurs besoins particuliers. Autrement dit, en voulant assurer le droit au logement par le biais de sanctions aux spéculateurs immobiliers, une Municipalité n'avait pas, avant le Statut<sup>904</sup>, le droit de mettre en œuvre l'impôt foncier progressif dans le temps, ni l'expropriation du bien immobilier sous-utilisé ou non utilisé. Et, actuellement, il est impossible au maire, soucieux des problèmes de logement dans sa commune<sup>905</sup>, de mettre en œuvre exclusivement ces deux outils, sous peine d'être rendu responsable d'acte d'improbité administrative, du fait de ne pas avoir élaboré un plan directeur. Or, selon les derniers chiffres de l'IBGE, il n'y a que 40% des Municipalités brésiliennes qui disposent d'un plan directeur et, parmi ces communes, aucune ne respecte l'intégralité des orientations de la politique de la ville prévues par le Statut de la ville<sup>906</sup>.

Pour le cas français, nous pouvons vérifier que la mise en place d'au moins 20% de logements sociaux dans certaines communes, cf. la loi SRU<sup>907</sup>, est une règle

---

<sup>903</sup> V. à cet égard l'article de Nelson SAULE JUNIOR, intitulé « A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos », in Nelson Saule Junior (org.), *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, São Paulo: Max Limonad/Polis, 1999, 393 p.

<sup>904</sup> Et même après l'avènement de la Constitution fédérale de 1988, puisque les articles 182 et 183 ont été considérés par les tribunaux, à maintes reprises, comme non auto applicables.

<sup>905</sup> Comprise dans la liste énoncée par l'art. 41 du Statut de la ville, cf. *supra*.

<sup>906</sup> Selon l'IBGE « Dans la tranche de 20 001 à 100 000 habitants, on vérifie le plus grand déficit de plans directeurs par rapport à l'obligation d'octobre 2006. Dans les communes ayant entre 100 001 et 500 000 habitants, la proportion de celles qui disposent d'un plan directeur augmente considérablement, arrivant à 75,8%. Toutes les communes ayant plus de 500 000 habitants ont le plan. Dans ces cas, la seule obligation légale est dans le sens que si le plan directeur a plus de 10 ans, il doit être révisé (Statut de la ville, art. 40, paragraphe 3). ... Prenant en compte la totalité de communes ayant plus de 20 001 habitants dans un univers de 1 570, 962 n'avaient pas le plan en 2004, ce qui veut dire que dans les mêmes conditions de l'époque de cette enquête, 61,3% de ces communes devront le préparer jusqu'à 2006 », in IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2004*, cit. pp. 29-30.

<sup>907</sup> Loi n° 2000-1208, du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Selon l'art. L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation, modifié, entre autres, par l'art. 55 de la loi du 13 décembre 2000, sont comprises les communes « ... dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, ... dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. En sont exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population et qui appartiennent à une

non suivie par le tiers de celles qui sont concernées<sup>908</sup>. Cela est du au moins à deux raisons, l'une liée au manque de moyens, l'autre liée au manque de demande de logements sociaux. En effet, malgré le nombre de personnes non logées ou mal logées, ce ne sont pas toutes les communes françaises concernées qui peuvent répondre ou qui ont besoin d'avoir un cinquième de son parc de logements attribués au logement social. Certes, la situation tend à se présenter de façon toujours plus critique dans les grandes villes et agglomérations, d'où les critères spécifiques dictés par la norme ; ils n'arrivent pas, néanmoins, à dégager exactement une relation directe entre la demande et l'offre, ce qui conduit à des déséquilibres marqués en matière de logement dans l'ensemble du territoire français<sup>909</sup>. Les dernières modifications légales en matière de logement ont été introduites par la loi n° 2007-290, du 5 mars 2007, codifiée dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH), qui prévoit dans son art. 1<sup>er</sup> le droit au logement opposable<sup>910</sup>.

Dans un cas comme dans l'autre la réalité des établissements humains n'a pas été prise en compte dans son intégralité. Le législateur n'a pas considéré les efforts qui doivent être faits en amont par rapport à l'information, à la formation et aux moyens financiers et/ou fonciers concernant chacune de ces mesures. Certes, ces déterminations législatives constituent des idéaux à atteindre, néanmoins leur

---

communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes compétentes en matière de programme local de l'habitat, dès lors que celui-ci a été adopté. Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables aux communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'art. L. 147-1 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement ».

<sup>908</sup> Cf. *L'Express* du 31 janvier 2005, entretien avec Patrick DOUTRELIGNE, délégué général de la fondation Abbé Pierre, intitulé « Logements sociaux : les communes hors la loi ».

<sup>909</sup> La question du logement social est ancienne et arrive à un point de non retour au sein de la politique et de l'opinion publiques françaises : nous vivons en ce moment même l'instauration d'un droit au logement, déjà un objectif à valeur constitutionnelle, qui soit opposable au pouvoir public. Reste à préciser ses caractéristiques ainsi que vérifier son fonctionnement dans des termes pratiques. A ce jour le Conseil d'Etat examine un projet de loi comptant des dispositions sur la cohésion sociale, dont ce droit *opposable* au logement. V. *Le Monde* du 1<sup>er</sup> janvier 2007, cahier « France », article intitulé « Droit au logement : un projet de loi est déjà à l'étude », ainsi que le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, intitulé « Vers un droit au logement opposable ». Ce dernier document peut être téléchargé sur le site de La documentation française ([www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), accès le 2 janvier 2007). V. également le projet de loi n° 60, adopté par le Sénat français le 1<sup>er</sup> février 2007, ainsi que l'ensemble du dossier législatif proposé par le Sénat dans son site Internet – [www.senat.fr](http://www.senat.fr) (accès le 3 février 2007).

<sup>910</sup> Loi n° 2007-290, du 5 mars 2007, *JORF* du 6 mars 2007. Le droit au logement est ainsi énoncé (art. L. 300-1, CCH) : « Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ».

efficacité dépend de l'attachement du législateur à la réalité des établissements humains, qui est diverse. Sous peine de que l'on conçoive ou que l'on transforme la législation en vigueur dans des *lettres mortes*, par inefficacité.

Dans le cadre de l'application des normes, les décisions judiciaires concernant les établissements humains durables peuvent démontrer à quel point le juge intègre les préoccupations liées au développement local durable dans leurs décisions.

## ***Section 2. Les fragments d'un puzzle : la jurisprudence concernant les établissements humains durables***

Même que nous ne puissions pas parler, pour l'instant, de l'existence d'un droit propre aux établissements humains durables, il convient de noter que plusieurs décisions judiciaires affirment des éléments qui font partie de ce concept. Cela se fait, certes, dans la jurisprudence brésilienne et française, mais aussi au niveau international, que ce soit par la Cour internationale de justice (CIJ) ou par le système européen de protection des droits de l'Homme – la CEDH.

L'affirmation de ces éléments est récente : elle n'a pu émerger qu'à partir de l'évolution de la conscience environnementale et de la protection juridique de l'environnement *lato sensu*. Par conséquent, l'affirmation jurisprudentielle des éléments qui composent un établissement humain durable n'est pas satisfaisante, vu qu'elle est encore éparpillée et incomplète vis-à-vis les éléments du concept.

### ***Paragraphe premier. Une reconnaissance grâce à la protection de l'environnement lato sensu, et qui annonce le développement durable***

Si les décisions judiciaires sont le résultat de l'application d'un cadre juridique à la solution de litiges, elles dépendent étroitement de l'existence de règles

juridiques leur servent de fondement<sup>911</sup>. De ce fait, c'est naturel que l'évolution des règles juridiques conduise à l'évolution de leur interprétation par les tribunaux, exégèse qui se cristallise dans la jurisprudence des différentes Cours. C'est ainsi que les décisions judiciaires concernant des éléments du concept d'établissement humain durable – fondées notamment sur l'interprétation des règles relatives à la protection de l'environnement et de l'urbanisme – ne sont apparues que très récemment. Nombreuses sont les affaires où certaines des prétentions évoquées par les parties se sont avérées *un peu trop en avant* par rapport à leur temps – en matière environnementale *lato sensu*. Les décisions de première instance reconnaissant cette avancée sont rares. Leur confirmation par les instances supérieures est inexistante.

L'affirmation de la protection de l'environnement au sens large – exigeant une vision horizontale vis-à-vis des autres domaines juridiques attachées aux établissements humains durables – est, de nos jours, en cours de confirmation, que ce soit au niveau international ou national. Elle évolue constamment, et concerne de plus en plus les éléments qui forment le concept d'établissement humain durable, tout en consacrant des conditions à l'exercice de certains droits. Tel est le cas des fonctions sociale et environnementale du droit de propriété qui, conjuguées, sont une condition essentielle pour la construction d'un établissement humain durable.

### ***A. La protection de l'environnement, au nom du développement durable, et les établissements humains durables***

Le renforcement de la législation visant la protection de l'environnement – en ce qui concerne à la fois le patrimoine naturel et le patrimoine humain – a permis que la jurisprudence en la matière s'affirme avec véhémence, malgré les hésitations prétoriennes encore vérifiables. En effet, ce renfort normatif allié à la prise de conscience mondiale autour du sujet a rendu possible la position claire de la CIJ tant

---

<sup>911</sup> Cette affirmation est valable, certes, pour les Etats, comme le Brésil ou la France, qui adoptent le système du droit codifié, puisque dans le système du *Common law* les décisions de justice construisent les règles juridiques.

sur le fait que l'environnement n'est pas une abstraction<sup>912</sup> que sur l'importance du développement durable pour sa protection<sup>913</sup>. Cette posture internationale contribue de façon indéniable à l'affirmation jurisprudentielle des établissements humains durables<sup>914</sup> – et qui évolue – à partir de la protection juridique de l'environnement.

## **1. L'affirmation juridictionnelle du développement durable au niveau international et les établissements humains durables**

C'est à partir de l'affaire Gabcikovo-Nagymaros que le développement durable est affirmé par une décision internationale, émanant de la CIJ. Cela peut paraître anodin, notamment par le fait que cette décision est postérieure à la conférence de Rio, de 1992. Autrement dit, elle ne crée pas le concept de développement durable. Néanmoins, elle l'applique et cela est un pas important dans l'évolution de la jurisprudence internationale, tout comme une confirmation du poids dont dispose le développement durable en tant que concept lié à la protection de l'environnement, au sens large. C'est ainsi qu'après énoncer que la vigilance et la prévention s'imposent en matière de protection de l'environnement, au vu notamment de l'irréversibilité, la CIJ démontre l'importance d'adopter des conduites qui répondent aux exigences du développement durable :

Au cours des âges, l'homme n'a cessé d'intervenir dans la nature pour des raisons économiques et autres. Dans le passé, il l'a souvent fait sans tenir compte des effets sur l'environnement. Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions a un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité - qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures -, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées non seulement lorsque des Etats envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le

---

<sup>912</sup> « L'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et de leur santé, y compris pour les générations à venir », CIJ, *Recueil 1996*, § 29. V. à ce sujet Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, cit. p. 247 et s.

<sup>913</sup> Affaire concernant le Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), arrêt CIJ, *Recueil 1997*, p. 7.

<sup>914</sup> Notamment par la détermination d'une réduction de leur empreinte écologique, d'une part, et par la conservation de leur patrimoine, d'autre part.

passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement.<sup>915</sup>

En commentant les apports de cette décision à l'application du droit international de l'environnement, Jochen SOHNLE mentionne que la CIJ adopte une interprétation évolutive des normes internationales dans le litige. De fait, cette juridiction affirme que les parties ont une obligation continue, et donc nécessairement évolutive, de maintenir la qualité de l'eau du Danube et de protéger la nature. Sur le plan pratique, cette interprétation permet d'intégrer la protection des eaux souterraines dans le champ du traité de 1977, relatif à la construction et au fonctionnement d'un système d'écluses au long du Danube, alors que celui-ci ne parle que très généralement « de la qualité des eaux du Danube »<sup>916</sup>. La Cour mentionne des principes qui n'ont pas de répercussion sur la solution du litige, mais qui se combinent avec des normes plus précises. C'est ainsi que la décision dans cette affaire permet que le développement durable *inspire le droit d'usage équitable des ressources en eau*<sup>917</sup>.

Cette décision contribue de façon directe à l'affirmation du concept d'établissement humain durable, vu que la gestion des établissements humains doit prendre en compte le développement durable et se faire de façon intégrée vis-à-vis des ressources naturelles. Et cela dans l'intérêt des générations présentes et futures, ainsi que de l'ensemble des populations qui peuvent être affectées. Ces caractéristiques de la gestion d'un établissement humain durable se trouvent également dans l'affirmation de certains de ses éléments par les juges brésiliens et français, comme nous le verrons par la suite.

## **2. La protection de l'environnement dans l'établissement humain durable se traduit par sa gestion intégrée**

C'est au nom du principe d'intégration qu'un établissement humain durable doit réduire au maximum son empreinte écologique. Cela constitue, d'ailleurs, un

---

<sup>915</sup> Cf. § 140 de la décision.

<sup>916</sup> Jochen SOHNLE, « Le paradigme postpositiviste ou révélation d'une méthode spécifique dans l'application du droit international de l'environnement », *in RJE* n°s. 3 et 4/1998, pp. 262-285 et 449-463. La citation se trouve à la p. 453.

<sup>917</sup> *Idem*, p. 455.

élément de base pour tout établissement humain, qui se concrétise dans sa gestion quotidienne et, dans le cas du non respect de ce principe, la responsabilité de l'agent public vis-à-vis de la réparation d'éventuels dommages à l'environnement peut être engendrée. A cet égard, *agent public* s'entend, certes, comme celui qui émet des actes d'autorité – tel est le cas de l' élu qui est en tête du pouvoir exécutif local – mais aussi comme toute autre personne qui accomplit une mission d'intérêt général, en exerçant des prérogatives de puissance publique. C'est pourquoi un jugement du Tribunal de justice de l'Etat brésilien de São Paulo soutient que le déversement clandestin d'égouts et d'effluents industriels sans aucun traitement dans un cours d'eau conduit à la responsabilisation solidaire de la Municipalité et du concessionnaire du service des eaux et d'assainissement<sup>918</sup>. Une situation similaire – une décharge négligemment exploitée par plusieurs Municipalités de l'agglomération d'Istanbul – a conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à établir la liaison entre le droit à la vie et les conditions environnementales, tout en responsabilisant l'Etat turc<sup>919</sup>.

La responsabilité de ces agents est objective, sans faute. D'une part du fait qu'elle découle d'un dommage causé à l'environnement et, ainsi, le régime de responsabilisation ne cherche pas l'*animus*, mais le *lien de causalité* entre le dommage et l'acte – qui peut également se présenter sous forme d'omission. D'autre part, puisque les outils juridiques concernant la réduction de l'empreinte écologique d'un établissement humain existent et sont contraignants : ils se présentent, par exemple, dans les documents d'urbanisme ou dans les normes concernant les études d'impact. De fait, en France *les règles générales d'utilisation du sol, énoncées par l'article L.110 du Code de l'urbanisme, s'imposent en principe à toutes les autorités et actes administratifs, notamment aux mesures prises par les départements en matières d'espaces naturels sensibles et à la création de zones d'aménagement différé qui conditionnent bien des décisions d'utilisation de l'espace*<sup>920</sup>. Et, de ces faits, *le contrôle de légalité d'un POS, exercé par le préfet sous le régime de l'ancien*

---

<sup>918</sup> TJSP, recours en appel n° 60.008.5/4-00, rapporteur des. José TELLES CORREA, j. du 7 juin 1999.

<sup>919</sup> Arrêt *Öneryıldız*, j. du 18 juin 2002, cit. § 62 et s.

<sup>920</sup> CE, j. du 3 juillet 1998, recueil CE n° 276.

*article L.123-3-2, doit prendre en compte les dispositions de l'article L.110 du Code de l'urbanisme*<sup>921</sup>.

Le respect des principes et des règles concernant, en définitive, la réduction de l'empreinte écologique d'un établissement humain, s'étend à tous<sup>922</sup>. Et, dans ce sens, la responsabilité pour les dommages environnementaux causés par un agent public, même indirectement, peut relever de différentes sphères de gouvernement. C'est ainsi qu'en transférant des fonds à la Municipalité de Foz do Iguaçu pour la construction d'une promenade au bord du fleuve Paraná<sup>923</sup>, l'Etat fédéré brésilien de même nom est solidairement responsable pour les dommages environnementaux causés par ces travaux<sup>924</sup>. D'où la gestion durable d'un établissement humain, en ce qu'elle a trait à la protection de l'environnement et à la garantie, pour *tous*, du droit à l'environnement écologiquement équilibré, concerne l'ensemble des sphères administratives<sup>925</sup>.

La jurisprudence reconnaît ainsi, par le biais de la responsabilité pour dommage à l'environnement, le respect indispensable du principe d'intégration dans la gestion d'un établissement humain durable. Cette intégration s'avère indiscutable non seulement entre les milieux urbain et naturel, mais de façon plus large, entre les milieux [et les patrimoines] naturel et humain – celui-ci considéré sous ses aspects utilitaire, historique et culturel. En effet, la protection de l'environnement humain et de ses biens, autrement dit, les patrimoines bâti et culturel – ce dernier étant matériel ou immatériel – est également affirmée par les décisions judiciaires brésiliennes et françaises. Cela se fait à partir des caractéristiques de ce patrimoine en rapport avec la tradition, l'histoire ou tout simplement à partir des aspects pratiques du quotidien d'un établissement humain. Le professeur Michel PRIEUR affirme, dans ce sens, que *le patrimoine culturel s'étend non seulement aux chefs-d'œuvre mais également aux œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle ainsi qu'à*

---

<sup>921</sup> TA Nice, j. du 25 mai 1987, requête n° 1808611. Noter, dans ce sens, que l'art. L.123-12, *b*, affirme que l'une des raisons pour l'inexécutabilité du plan local d'urbanisme dans les trente jours qui suivent son approbation est justement l'atteinte aux *principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1*.

<sup>922</sup> Cette obligation se relie étroitement à la dualité du droit à l'environnement, affirmé dans les cadres juridiques brésilien (art. 225, CF/1988) et français (arts. 1<sup>er</sup> et 2, Charte française de l'environnement).

<sup>923</sup> Ce fleuve, étant transfrontalier, appartient à l'Union, cf. art. 20, III, CF/1988.

<sup>924</sup> En l'occurrence, la zone où l'on construisait la promenade est un espace naturel protégé, cf. STJ, REsp n° 604.725-PR, rapporteur min. CASTRO MEIRA, j. du 22 août 2005.

<sup>925</sup> Le jugement cité affirme à plusieurs reprises le devoir de l'ensemble des membres de la fédération brésilienne (Union, Etats, District fédéral, Municipalités) de contribuer à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la garantie du droit à l'environnement, cf. énoncé par l'art. 225 de la Constitution de 1988.



*toutes les formes de l'habitat ancien*<sup>926</sup>. Tout compte fait, c'est aussi en confirmant le besoin de protéger les éléments qui intègrent ce patrimoine que le juge contribue à l'affirmation du concept d'établissement humain durable.

C'est ainsi que toute urbanisation nouvelle réalisée dans les abords d'un site remarquable doit prendre en compte les dispositions de l'article L.121-10 du Code français de l'urbanisme, même si la jurisprudence administrative s'est déjà manifestée<sup>927</sup> dans le sens que ces dernières n'imposent pas le respect de l'équilibre entre la protection de l'environnement et l'urbanisation par un POS<sup>928</sup>. Une étude d'impact sur le site ainsi classé est, de ce fait, indispensable vis-à-vis les fondements mêmes de sa protection. De façon analogue, il n'est pas possible que l'on applique les dispositions de la loi sur l'amélioration de l'habitat<sup>929</sup> à un immeuble qui se trouve dans un secteur sauvegardé<sup>930</sup>, sauf dans le cas d'une décision du préfet, fondée sur l'état de l'immeuble concerné<sup>931</sup>. C'est une protection légale majeure qui s'impose au locataire qui envisage de procéder lui-même aux réparations nécessaires dans son logement. Concernant encore les secteurs sauvegardés, l'Administration peut retirer à une péniche l'autorisation de stationner dans un port fluvial, dès lors que sa présence durable porte atteinte aux mesures de protection d'un tel secteur<sup>932</sup>.

Dans les litiges qui ont opposé la protection du patrimoine culturel à la jouissance de la propriété – l'une des prérogatives du droit de propriété –, la jurisprudence affirme la soumission de cette jouissance à la protection de l'environnement, les biens culturels y étant compris. A cet égard, ni les droits acquis ni le droit de propriété sont violés dans le cas du refus d'octroi d'un permis pour démolir un bâtiment considéré comme unité de préservation en bénéfice de la mémoire de la ville. En outre, l'intérêt général lié à la protection de bâtiments de caractère historique impose des restrictions à leur utilisation, sans pour autant porter

---

<sup>926</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 857.

<sup>927</sup> TA Nice, j. du 25 mai 1987, requête n° 544/87.

<sup>928</sup> CE, j. du 10 février 1997, requête n° 125534.

<sup>929</sup> Loi n° 67-561, du 12 juillet 1967, *JORF* du 13 juillet 1967.

<sup>930</sup> Les secteurs sauvegardés « ont pour but la protection d'ensembles urbains, bâtis ou non, présentant un caractère historique ou esthétique. Il s'agit de protéger non plus un immeuble isolé mais tout un quartier ancien au sein duquel peuvent exister bien entendu des immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire », cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 857.

<sup>931</sup> CE, j. du 26 mai 1978, recueil n° 215.

<sup>932</sup> CAA Nancy, j. du 30 avril 1992.

atteinte au droit de propriété<sup>933</sup>, un droit qui doit se conformer, certes, à sa fonction sociale, mais aussi à sa fonction environnementale.

## ***B. La propriété privée et l'établissement humain durable : de la fonction sociale à la fonction socio-environnementale, au bénéfice du développement durable***

Si, dans le cadre juridique brésilien, la fonction sociale de la propriété trouve ses origines auprès de la Constitution de 1934, c'est le Statut de la terre qui l'affirme avec force, trente années plus tard, en relation à la propriété rurale<sup>934</sup>. La Constitution fédérale de 1988 l'a présenté en tant que condition *sine qua non* pour l'exercice du droit de propriété<sup>935</sup>, un droit qui répond encore à une autre fonction, énoncé de façon subliminaire par ce texte, à savoir, sa fonction environnementale<sup>936</sup>. Nous avons pu constater, en tout cas, qu'en matière d'établissements humains durables c'est le Statut de la ville qui affirme clairement que la propriété urbaine doit contribuer au bien commun, à la sécurité et au bien-être des citoyens, ainsi qu'à l'équilibre environnemental<sup>937</sup>, une préconisation qui a été suivie par les dispositions du Code civil de 2002 : *le droit de propriété doit être exercé en accord avec ses finalités économiques et sociales, et de façon à préserver... la flore, la faune, les beautés naturelles, l'équilibre écologique et le patrimoine historique et artistique, ainsi qu'en évitant la pollution de l'air et des eaux*<sup>938</sup>.

---

<sup>933</sup> STF, recours extraordinaire (RE) n° 121.140-RJ, rapporteur min. Mauricio CORREA, j. du 26 février 2002. Dans l'affaire en question, la discussion se fait notamment sur la *forme* pour l'imposition de ces restrictions d'usage du bien : il s'agit d'un décret municipal, dans une période antérieure à la Constitution de 1988 – et à la protection constitutionnelle de l'environnement dans son ensemble. En tout état de cause, le jugement reconnaît que *l'édition de normes administratives qui visent la préservation de l'ordre environnemental et de la défense du patrimoine culturel fait partie de l'intérêt de la Municipalité*. V. encore le RE n° 114468/PR, rapporteur min. Carlos MADEIRA, j. du 31 mai 1988.

<sup>934</sup> Loi n° 4.504, du 30 novembre 1964, qui *régleme les droits et les obligations concernant la propriété rurale aux fins de l'exécution de la réforme agraire et de la promotion de la politique agraire brésiliennes*. Le Statut de la terre a confirmé la nécessité pour la propriété d'avoir une fonction sociale, tout en prévoyant (art. 2, § 1<sup>er</sup>) les éléments à respecter pour que la propriété puisse effectivement l'atteindre. V., dans l'ouvrage organisé par Domingos PAIVA DE ALMEIDA, *Introduction au droit brésilien*, Paris : L'Harmattan, 2006, 510 p., cit., le chapitre consacré au droit de l'environnement, que nous avons écrit en collaboration avec Rodolpho ZAHLUT BASTOS.

<sup>935</sup> Cf. art. 5, XXIII : « la propriété doit remplir sa fonction sociale ».

<sup>936</sup> Cf. l'art. 225 de la CF/1988.

<sup>937</sup> Cf. l'art. 1<sup>er</sup>, paragraphe unique, Statut de la ville.

<sup>938</sup> Art. 1.228, § 1<sup>er</sup>, loi n° 10.406, du 10 janvier 2002, *DOU* du 11 janvier 2002.

Les normes françaises concernant le sujet ne font pas d'allusion directe aux fonctions sociale ou environnementale de la propriété. En effet, si la Constitution de 1958 affirme le caractère de *droit inviolable et sacré* à la propriété<sup>939</sup>, le Code civil français prévoit, dans son article 544, que *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*. Toutefois, l'utilisation de la propriété se conditionne au respect des normes de protection de l'environnement au sens large. Ce trait qui affirme, de façon indirecte, la fonction environnementale du droit de propriété, apparaît dans les règles françaises d'environnement et d'urbanisme ; elles imposent des limitations importantes non seulement au droit de propriété mais aussi à la liberté d'entreprendre qui s'y associe<sup>940</sup>. Tout compte fait, les préoccupations environnementales se trouvent inscrites dans les textes constitutionnels de ces deux pays. En outre, que ce soit à l'aide d'une interprétation systématique ou littérale des normes environnementales brésiliennes et/ou françaises, nous pouvons constater que le développement durable figure en tant qu'objectif à atteindre, *par tous et pour tous*<sup>941</sup>. De fait que les fonctions sociale et environnementale sont des conditions indéniables à l'exercice du droit de propriété, des conditions qui contribuent à former la fonction socio-environnementale d'un établissement humain durable.

## **1. L'affirmation de la fonction socio-environnementale de la propriété**

Le respect aux fonctions *sociale* et *environnementale* de la propriété se rattache de façon étroite à l'affirmation d'un établissement humain durable, vu qu'il contribue au respect des piliers du développement durable, dans le cadre de l'ordre urbanistique. Cet ordre constitue, d'ailleurs, en matière d'intérêt *diffus*, auquel la propriété privée doit s'adapter, au respect des limitations résultant du zonage

---

<sup>939</sup> Un droit qui ne peut être nié « si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige... et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », cf. art. 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, du 26 août 1789, partie intégrante de la Constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>940</sup> Cf. articles L.110-1 et L.110-2, Code de l'environnement ; articles L.110 et L.121-1, Code de l'urbanisme ; Charte française de l'environnement – loi n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, *JORF* du 2 mars 2005.

<sup>941</sup> En effet, les éléments qui affirment le développement durable se trouvent dans les textes constitutionnels brésilien et français, tout comme la dualité du droit à l'environnement.

urbain<sup>942</sup>. C'est ainsi qu'il n'y a pas d'atteinte au droit acquis ou au droit de propriété quand l'Administration refuse un permis de construire pour un bâtiment résidentiel dans une zone commerciale<sup>943</sup> ou dans le cas d'une limitation administrative au droit de construire existant avant l'acquisition d'un terrain<sup>944</sup>. En outre, le propriétaire d'un terrain ayant érigé sans permis un hangar commercial à proximité d'un immeuble résidentiel est responsable des nuisances causées aux riverains. De façon similaire, l'octroi d'un permis de fonctionnement à une boîte de nuit dans un quartier résidentiel, déjà déclaré zone acoustiquement saturée, entraîne la responsabilité de l'Administration<sup>945</sup>. En tout cas, le droit d'utilisation de la propriété privée est relatif en soi, mais spécialement dans le cadre d'un établissement humain durable, trouvant ses limites, d'une part, dans la fonction sociale de la propriété<sup>946</sup>.

D'autre part, la fonction environnementale de la propriété apparaît dans des limitations à son utilisation vis-à-vis la protection des biens environnementaux. Il ne s'agit pas uniquement de protéger *de fait* ce qui est protégé *de droit*. Autrement dit, ce ne sont pas uniquement les biens déjà protégés qui méritent la bienveillance du juge : les biens environnementaux ne peuvent pas subir des dommages en raison d'une mauvaise utilisation de la propriété et, si leur classement s'impose, l'indemnisation se fait par de critères très précis. De ces faits, l'interdiction de construire dans une aire de protection de sources, cours et réservoirs naturels d'eau ne limite pas la plénitude de l'utilisation et de la jouissance du bien par le

---

<sup>942</sup> « Le zonage urbain constitue matière d'intérêt diffus, pouvant ainsi faire l'objet d'une action civile publique. Cela se doit par le fait que la définition de *zonage* comprend plus que l'utilisation du sol : il s'agit également du contrôle des activités urbaines existantes et émergentes. Ainsi, il n'est pas possible d'ignorer l'existence d'un intérêt diffus qui se relie à la thématique de la trans-individualité de l'intérêt au milieu urbain, dont les destinations de l'utilisation et de l'occupation du sol sont dûment contrôlées », TJSC, *Mandado de segurança* n° 6.635, rapporteur Des. Álvaro WANDELLI, j. du 26 avril 1994.

<sup>943</sup> STF, RE n° 178.836-SP, rapporteur min. Carlos VELLOSO, j. du 8 juin 1999.

<sup>944</sup> STF, RE n° 140436/SP, rapporteur min. Carlos VELLOSO, j. du 25 mai 1999.

<sup>945</sup> CEDH, aff. *Moreno Gómez*, j. du 16 novembre 2004. Notons que cette affaire démontre la liaison étroite entre les deux fonctions, sociale et environnementale, de la propriété : ce sont la contamination acoustique ainsi que le non respect du zonage urbain, les éléments à la base du litige. De façon similaire : « Une association de quartier peut proposer une action en justice visant condamner une Municipalité qui ne veille pas au respect de l'ordre urbanistique. En l'espèce, la mairie de São Paulo n'a pas exercé son pouvoir de police – en contrôlant et en interdisant – une activité irrégulière, à savoir, un parking commercial dans une zone résidentielle », TJSP, recours en appel n° 78.628-5/0, rapporteur des. Lourenço ABBA FILHO, j. du 23 août 1999.

<sup>946</sup> Dans ce sens : « L'interdiction aux propriétaires ruraux d'extraire de l'or dans la rivière qui passe par leurs terres [un cours d'eau qui a connu, dans son histoire, une dégradation environnementale massive à cause de cette activité] n'enfreint pas leur droit de propriété. Celui-ci doit se plier à sa fonction sociale, d'où la limitation de certaines activités nuisibles à l'environnement », TJGO, recours en appel n° 28606-7/188, rapporteur des. José SOARES DE CASTRO, j. du 09 décembre 1993.

propriétaire, vu qu'elle est imposée au nom de l'intérêt public général et abstrait<sup>947</sup>. Qui plus est, le classement de biens environnementaux qui se trouvent dans une propriété privée est indemnisable uniquement si l'acte restrictif de l'utilisation de la propriété entraîne un préjudice pour le domaine<sup>948</sup>.

La conjugaison entre les fonctions sociale et environnementale de la propriété peut se vérifier dans des affaires où l'abus du droit de propriété, par sa mauvaise utilisation, établit le litige. C'est ainsi qu'un commerce de fer et d'acier qui libère de la poudre de ciment et de chaux<sup>949</sup>, un restaurant qui émet des fumées indésirables<sup>950</sup> ou un agriculteur qui utilise des pesticides en excès, contaminant la production de raisins de la propriété voisine<sup>951</sup>, abusent de leur droit de propriété. Ils sont, par conséquent, civilement responsables vis-à-vis des dommages – matériels, moraux et environnementaux – causés. Le droit de propriété, comme la liberté d'entreprendre, trouve des limites précises au sein d'un établissement humain durable vu que, l'un comme l'autre, doivent contribuer à son affirmation, au bénéfice de la qualité de vie de tous. Et au bénéfice de la fonction socio-environnementale de l'établissement humain durable lui-même.

---

<sup>947</sup> « TJSP – Droit de propriété – Limitation administrative à l'utilisation du sol – Zone de protection de sources, cours et réservoirs d'eau – Restrictions imposées en fonction de l'intérêt public général et abstrait que ne limitent pas la plénitude de la faculté d'utilisation et de jouissance du bien par le propriétaire – Non configuration de servitude – Indemnisation non due ».

<sup>948</sup> STJ, Recours spécial (REsp) n° 401.264/SP, rapporteur min. Eliana CALMON, j. du 5 septembre 2002. Dans ce sens, il convient de noter que c'est uniquement à partir de la prise de possession par le pouvoir public que cette indemnisation peut être exigée. Autrement, nous parlons d'une *expropriation indirecte*, qui se caractérise quand les circonstances suivantes se vérifient : a) la prise de possession du bien, par l'Etat, sans observer la procédure d'expropriation ; b) l'affectation du bien, autrement dit, sa destination à l'utilisation publique ; c) l'impossibilité matérielle d'octroyer la garde du bien au propriétaire, c'est à dire, l'irréversibilité de la situation de fait qui a conduit à l'expropriation indirecte. (cf. STJ, REsp n° 442774/SP, rapporteur min. Teori ALBINO ZAVASCKI, j. du 2 juin 2005).

<sup>949</sup> « Dans le cas d'un commerce de fer et d'acier qui entraîne des nuisances au voisinage par la libération de poudre de ciment et de chaux, la mauvaise utilisation de la propriété, ainsi que le dommage moral, restent caractérisés, ce dernier étant indemnisable au vu de la responsabilité objective », TJPR, recours en appel n° 014984-0, rapporteur des. Airvaldo STELA ALVES, j. du 7 février 2006.

<sup>950</sup> « Le propriétaire d'un immeuble a le droit de faire cesser les interférences préjudiciables à la sûreté, à la paix et à la santé de ceux qui l'habitent ; dans le cas, elles proviennent de l'immeuble voisin, qui abrite un restaurant, émettant des fumées indésirables. La mauvaise utilisation de la propriété, ainsi que l'indemnisation pour dommage moral restent vérifiées, la responsabilité objective s'applique *in casu* », TJPR, recours en appel n° 0160139-6, rapporteur des. Airvaldo STELA ALVES, j. du 16 février 2006.

<sup>951</sup> « Dans le cas de la perte intégrale de la production de raisins en raison de la contamination par pesticides venue de la propriété voisine, l'utilisation nocive de la propriété reste configurée. La responsabilité subjective s'applique dans le cas en question, comme la conséquente indemnisation pour les dommages causés », TJPR, recours en appel n° 0093006-1, rapporteur des. Octávio VALEIXO, j. du 22 novembre 2000.

## **2. Garantir le développement durable de l'établissement humain, un élément essentiel à la qualité de vie**

La protection des biens environnementaux vise justement l'affirmation d'une qualité minimale à l'environnement – au sens large – ce qui constitue l'un des objectifs d'un établissement humain durable. A cet égard, la jurisprudence dans la matière n'est pas uniquement dans le sens d'imposer des obligations de faire ou de ne pas faire vis-à-vis les biens environnementaux. Les jugements établissent, chaque fois de façon plus précise, les contours du développement durable et, par conséquent, la durabilité des établissements humains. C'est ainsi que la réglementation d'urbanisme peut imposer règles et servitudes aux propriétaires, restreindre ou même interdire l'exercice de certaines activités économiques dans l'espace concerné<sup>952</sup>. Ces activités doivent répondre, tout d'abord, aux exigences du développement durable de l'établissement humain. Un juste équilibre entre les bénéfices qu'elles apportent et la protection de l'environnement et des conditions sociales, se montre comme un élément de base pour l'exercice de la liberté d'entreprendre. Au Brésil, le STF a clairement affirmé le développement durable en tant que principe constitutionnel et international, un élément qui guide la concertation entre les activités économiques et la protection de l'environnement au sens large<sup>953</sup>.

Il convient de citer ici deux affaires de la CEDH qui concernent directement la recherche de cet équilibre entre les activités économiques et la protection de la qualité de vie – et de l'environnement, au sens large. Nous avons ainsi, d'une part, l'affaire *Hatton*<sup>954</sup> et, d'autre part, l'affaire *Fadeieva*<sup>955</sup>. Dans le premier cas, la Cour

---

<sup>952</sup> Conseil d'Etat, affaires *Lainé, Société Guyenne et Gascogne et Fol*, jugés, respectivement, le 23 février 1934, le 7 mai 1986 et le 26 novembre 1986. Cf. Jean-Paul GILLI *et al.*, *Grands arrêts du droit de l'urbanisme*, cit. p. 181.

<sup>953</sup> « Le principe du développement durable, outre son caractère éminemment constitutionnel, trouve du support de légitimité dans les compromis internationaux assumés par l'Etat brésilien et représente un facteur d'obtention du juste équilibre entre les exigences de l'économie et celles de l'écologie, l'invocation de ce postulat étant, néanmoins, tributaire à l'existence d'une situation de conflit entre des valeurs constitutionnelles relevantes, à une condition essentielle, dont l'inobservance ne compromet ni vide pas le contenu de l'un des droits les plus significatifs parmi les droits fondamentaux : le droit à la préservation de l'environnement, qui traduit un bien d'usage commun de l'ensemble des personnes, à être protégé en bénéfice des générations présentes et futures », STF, ADI-MC (mesure d'urgence en action directe d'inconstitutionnalité) n° 3540/DF, rapporteur min. Celso DE MELLO, j. du 1<sup>er</sup> septembre 2005.

<sup>954</sup> Cette affaire a été amenée à la CEDH par des riverains de l'aéroport londonien de Heathrow, qui se plaignaient contre la pollution acoustique produite par l'augmentation des vols de nuit. Le cas a été jugé par la troisième section de la Cour, le 2 octobre 2001 et, en recours, par la Grande chambre, le 8 juillet 2003.

souligne que *avant de démarrer ou autoriser une activité susceptible de générer des pollutions ou nuisances importantes, les autorités sont tenues de réunir tous les éléments nécessaires à une bonne appréciation des intérêts en présence ; pour ce faire, elles doivent disposer d'une enquête et d'une étude préalables « approfondies et exhaustives », portant non seulement sur l'impact de l'activité projetée sur les individus qui y seront exposés, mais aussi sur la réalité des impératifs d'intérêt général militant en faveur de la réalisation du projet*<sup>956</sup>. Pour l'affaire *Fadeieva*, la CEDH conclut que l'Etat russe *n'a pas su ménager un juste équilibre entre les intérêts de la société et celui de la requérante à pouvoir jouir effectivement de son droit au respect de son domicile et de sa vie privée*, vu que les mesures de contrôle de la pollution atmosphérique ne se sont pas avérées efficaces et qu'en outre le zonage établi par l'Etat, empêchant toute construction à proximité de l'aciérie, est resté lettre morte<sup>957</sup>.

Si les lignes générales concernant les établissements humains durables peuvent être dégagées des décisions judiciaires mentionnées, il y a certains éléments concernant ces établissements humains qui cherchent encore à être reconnus par la jurisprudence, au Brésil, en France et au niveau international.

### ***Deuxième paragraphe. Les éléments qui demandent encore une reconnaissance claire de la jurisprudence***

Dans le cadre de l'affirmation jurisprudentielle des éléments qui composent les établissements humains durables, il convient de noter que certains d'entre eux peinent à être reconnus ouvertement par la jurisprudence. Tel est le cas du *droit au logement*, d'une part, et du *droit d'accès aux services publics de base*, d'autre part. Les tribunaux ne les affirment pas en tant que droits opposables, malgré leur

---

<sup>955</sup> L'affaire concerne la pollution d'une aciérie en Russie, qui entraîne une dégradation nette des conditions de vie de la population qui vit alentours – cette entreprise demeure la responsable de près de 95 % du volume total de la pollution atmosphérique de la localité où vit la requérante. Le jugement de la première section de la CEDH date de 9 juin 2005.

<sup>956</sup> Cf. Yves WINISDOERFFER, « La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et l'environnement », in *RJE* n° 2/2003, pp. 213-228. La citation se trouve à la page 221.

<sup>957</sup> Cf. §§ 132 et 134 de l'arrêt.

consécration aux niveaux international<sup>958</sup> et national<sup>959</sup>, en tant que droits fondamentaux. Nelson SAULE JUNIOR rappelle, à cet égard, que *le droit au logement a été réaffirmé en tant qu'un droit humain, ce qui veut dire que les Etats nationaux ont des obligations et des responsabilités pour garantir ce droit*<sup>960</sup>. Quant aux services publics de base, ils sont une condition *sine qua non* pour la propre existence d'établissements humains durables, vu qu'ils contribuent à garantir la dignité humaine<sup>961</sup>. Le professeur Odete MEDAUAR, en commentaire au Statut de la ville brésilien, mentionne que le service public adéquat – accessible à tous, selon l'article 2, V, de cette loi – est celui qui *répond aux conditions de régularité, de continuité, d'efficacité, de sécurité, de généralité, d'actualité, de courtoisie dans sa prestation et de modicité des tarifs*<sup>962</sup>.

## **A. Le droit au logement**

Garantir le droit de chacun d'avoir un logement est un élément de base dans le cadre d'un établissement humain durable. Qui plus est, il fait partie des contours du droit d'habiter un établissement humain durable, à l'égard du droit aux villes durables, prévu par le Statut de la ville brésilien. De ce fait, il est intéressant d'analyser, d'un côté, la *quasi-affirmation* du droit au logement par la CEDH, dans l'affaire *Öneryildiz* et, de l'autre côté, les contours de ce droit, dessinés – de façon directe et indirecte – par les jurisprudences brésilienne et française.

---

<sup>958</sup> Nous citons, entre autres, les textes concernant les droits de l'Homme au sein du système des Nations unies, Agenda 21, les déclarations et l'Agenda *Habitat*, la charte d'Aalborg.

<sup>959</sup> Outre les engagements internationaux des Etats brésilien et français vis-à-vis les documents *supra*, il convient de souligner la récente promulgation en France de la loi n° 2007-290, cit. « instituant le droit au logement opposable ». V. art. L-300-1, CCH.

<sup>960</sup> Nelson SAULE JÚNIOR, « O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro », in Nelson SAULE JÚNIOR (org.), *Direito à Cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, São Paulo: Polis/Max Limonad, 1999, 393 p. L'article se trouve aux pages 63-126 ; la citation se trouve à la page 64.

<sup>961</sup> V. à cet égard l'art. 25, DUDH ; art. 11, PIDESC ; art. 11, protocole de San Salvador à la ConvIADH ; art. 24, CADHDP.

<sup>962</sup> Odete MEDAUAR, *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*, cit., p. 20.



## **1. L'affaire Öneriyildiz et l'affirmation du droit au logement au niveau international**

C'est en appliquant l'article 1<sup>er</sup> du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme que la CEDH a « failli reconnaître », dans l'affaire *Öneriyildiz*, le droit au logement. De fait, selon Jean-Pierre MARGUENAUD, *il ne s'agirait pas encore là d'une reconnaissance d'un droit à un logement décent par la Cour EDH mais l'avancée serait néanmoins remarquable*<sup>963</sup>. La Cour a reconnu, dans cette affaire, que l'abri de fortune du requérant – illégalement construit sur une décharge et englouti dans une explosion – constituait son foyer et, partant, méritait d'être indemnisé par le gouvernement turc<sup>964</sup>. Cette décision a été confirmée devant la Grande chambre de la CEDH<sup>965</sup>.

Ce fait, allié à l'ensemble des considérations dégagées par la Cour dans cet arrêt, ouvre la voie à une reconnaissance future d'un droit au logement *décent*, et à l'assurance d'obligations positives des Etats. En effet, dans l'arrêt en question la Cour rappelle que le droit à la vie, garanti par la Convention de 1950, implique des obligations négatives aux Etats, certes, mais aussi, *dans certaines circonstances bien définies, fait peser sur les Etats l'obligation de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction*<sup>966</sup>. Or, dans l'affaire *Öneriyildiz*, les autorités turques étaient au courant non seulement de l'illégalité, mais aussi de la dangerosité de la situation du bidonville d'Ümraniye – il se situait dans une décharge qui ne respectait plus, depuis longtemps, les normes minimales de

---

<sup>963</sup> Jean-Pierre MARGUENAUD, « La prise en compte européenne des 'questions environnementales' susceptibles de donner lieu à un risque sérieux pour la vie », in *REDE* n° 1/2003, pp. 69-76, la citation se trouve à la page 71.

<sup>964</sup> « ...nonobstant cette contravention aux normes techniques [d'urbanisme] et l'absence d'un titre quelconque, le requérant n'en demeurait pas moins matériellement propriétaire du corps et des composants du taudis qu'il avait construit ainsi que de tous les biens ménagers et personnels qui pouvaient s'y trouver. Depuis 1988, il vivait dans cette habitation, sans jamais avoir été inquiété par les autorités... grâce à quoi il avait assuré l'hébergement de ses proches sans devoir notamment payer de loyers. Il y avait créé un environnement social et familial et, jusqu'à l'accident du 28 avril 1993, aucun élément n'a pu empêcher le requérant d'espérer que la situation demeurât ainsi pour lui et sa famille. (...) En bref, la Cour estime que l'habitation construite par le requérant et le fait pour lui d'y demeurer avec sa famille représentaient un intérêt économique substantiel. Pareil intérêt, dont le maintien dans le temps avait été tolérée par les autorités, s'analyse en un 'bien', au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'art. 1 § 1 du Protocole additionnel... », cf. §§ 141-142 de l'arrêt de 2002.

<sup>965</sup> Cf. décision du 30 novembre 2004, § 138. La violation de l'art. 1<sup>er</sup>, du protocole n° 1 a été vérifiée par majorité – 15 voix contre 2.

<sup>966</sup> Cf. § 62 de l'arrêt de 2002.

sécurité. Elles n'ont pas, néanmoins, pris les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier ce risque<sup>967</sup>. C'est pourquoi la Cour, en établissant la liaison entre le droit à la vie et les conditions environnementales dans le bidonville, a conclu que l'Etat turc *a manqué à sa responsabilité de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que des vies ne soient inutilement mises en danger et, finalement, pour qu'elles ne soient perdues*<sup>968</sup>. Il s'est avéré, en outre, que les autorités turques ont, en quelque sorte, incité le développement des taudis<sup>969</sup>, par des défaillances dans la planification urbaine et dans la police municipale, certes, mais aussi par l'existence de plusieurs lois d'amnistie promulguées au fil du temps, afin de régulariser les quartiers de taudis<sup>970</sup>.

En face d'une telle réalité, la CEDH rappelle que le respect aux dispositions de la ConvEDH implique également des obligations positives des Etats. D'où l'importance du droit au respect des biens, dont *l'exercice réel et efficace... ne saurait dépendre uniquement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence : il peut exiger des mesures positives de protection*. Ces mesures qui doivent prendre en compte *le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, étant entendu que pareille obligation s'impose notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance par ce dernier de ses biens*<sup>971</sup>.

Or, si nous parlons d'un côté de la prolifération de taudis dans des zones à risque – portant ainsi atteinte à la vie humaine –, libellée par l'inaction de l'Administration, les mesures que le requérant pourrait légitimement attendre des autorités turques résident, de l'autre côté, dans l'application des normes juridiques internes envisageant soit la régularisation massive de ces taudis – avec l'instauration de conditions minimales de salubrité et de sécurité –, soit leur destruction, suivie par de conditions avantageuses aux personnes délogées pour construire des logements qui respectent les normes d'urbanisme en vigueur<sup>972</sup>. En d'autres mots, non prononcées par la Cour, d'ailleurs, l'Etat turc aurait du prendre toutes les mesures nécessaires pour offrir aux victimes de l'accident du bidonville d'Ümraniye des

---

<sup>967</sup> Cf. § 63 de l'arrêt de 2002.

<sup>968</sup> Cf. § 67 de l'arrêt de 2002.

<sup>969</sup> Cf. § 80 de l'arrêt de 2002.

<sup>970</sup> Cf. § 49 de l'arrêt de 2002.

<sup>971</sup> Cf. § 145 de l'arrêt de 2002.

<sup>972</sup> V., dans ce sens, les §§ 49, 50 et 68 de l'arrêt de 2002.

conditions minimales d'habitat. C'est uniquement par l'absence de ce bidonville, à cet endroit précis, que l'accident aurait pu être évité. De ces faits, il reste clair qu'une esquisse d'un droit au logement décent se présente entre les lignes de cette décision de la CEDH, pour les raisons déjà évoquées, mais aussi par le rappel de la Cour dans le sens que la destruction pure et simple du bidonville en question – comme affirmait l'Etat turc – devrait être justifiée en tant qu'*objectif légitime relevant de l'utilité publique et qu'elle était proportionnée à l'objectif recherché, au sens de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1*<sup>973</sup>.

Le droit au logement apparaît également dans certaines décisions judiciaires brésiliennes et françaises, non sans difficulté.

## **2. Les contours pour le droit au logement dans la jurisprudence brésilienne et française**

La jurisprudence, au Brésil comme en France, reconnaît le droit au logement comme étant un droit fondamental de l'être humain. Cette reconnaissance est, certes, un reflet des normes juridiques qui le consacrent, comme l'article 6 de la Constitution brésilienne de 1988 ou les principes énoncés par le préambule de la Constitution française de 1946<sup>974</sup>, et d'autres normes<sup>975</sup>. Le droit au logement constitue ainsi un objectif à valeur constitutionnelle<sup>976</sup>. Or, si ces deux pays connaissent une crise de logement, nous pourrions espérer que la jurisprudence soit plus incisive en ce qui concerne la détermination aux collectivités territoriales

---

<sup>973</sup> Cf. § 150 de l'arrêt de 2002.

<sup>974</sup> « 10. La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » ; « 11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

<sup>975</sup> Notons ainsi que le Code civil français prévoit, dans son art. 1719-1, que le bailleur est obligé « de délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent ». La loi brésilienne sur les locations immobilières urbaines (loi n° 8.245, du 18 octobre 1991, *DOU* du 21 octobre 1991) affirme, dans son art. 22, I, que le bailleur est obligé « de rendre au locataire le bien immobilier loué en état de servir à l'usage auquel il se destine ». En outre, la loi n° 2007-590, du 5 mars 2007, *JORF* du 6 mars 2007, a inséré l'art. L. 300-1 du Code français de la construction et de l'habitation, ainsi rédigé : « Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

<sup>976</sup> V. CC, décision n° 94-359 DC, j. du 19 janvier 1995 concernant la loi relative à la diversité de l'habitat.

d'assumer leurs responsabilités en matière d'offre de logements sociaux. Toutefois, le cas ne se pose pas vu que cela constituerait une ingérence du pouvoir judiciaire dans le pouvoir exécutif, qui analyse l'opportunité et la convenance pour la réalisation de ses actes de gestion.

Cela n'empêchent pas, en tout état de cause, que le pouvoir judiciaire rappelle le pouvoir exécutif à ses obligations légales, compte tenu notamment du caractère de droit fondamental du droit au logement. Le juge peut ainsi décider dans le sens d'exiger des pouvoirs publics une planification visant l'attribution de conditions dignes de logement à ceux qui en ont besoin, à l'appui d'un outil très persuasif en matière procédurale : l'astreinte. A cet égard, le Tribunal de justice de l'Etat brésilien de São Paulo a déterminé, plus d'une fois, que des mesures soient prises par la Municipalité de São Paulo, vis-à-vis des conditions insalubres, dangereuses et/ou indignes de logement de certains groupes de la population. Ces décisions sont issues d'actions civiles publiques, proposées par le Ministère public de cet Etat, vu que le droit au logement constitue matière d'intérêt collectif<sup>977</sup>.

En outre, la garantie du droit au logement à tous n'autorise pas la méconnaissance des normes d'urbanisme et/ou de protection de l'environnement en vigueur. En d'autres mots, l'Administration municipale ne peut pas se démettre au respect des normes qui disciplinent les lotissements urbains dans la construction de l'habitat social<sup>978</sup>.

## ***B. L'accès aux services publics de base***

Si la loi sur le parcellement du sol urbain établit les conditions minimales en termes d'équipements publics pour lotir<sup>979</sup>, le droit aux villes durables, tel que prévu par le Statut de la ville brésilien, comprend le droit au patrimoine foncier urbain, à l'assainissement, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au

---

<sup>977</sup> Et, ainsi, défendable par la voie de l'action civile publique. V., entre autres, TJSP, recours en appel n° 442.342-5/2-00, j. du 30 mars 2006.

<sup>978</sup> TJSP, Action civile publique – Occupation irrégulière de terrains publics – Proposition par le ministère public, la décision a condamné la Municipalité à s'emparer des moyens judiciaires et extra judiciaires pour l'empêcher – l'Administration municipale qui a laissé d'accomplir les normes légales qui disciplinent le lotissement urbain – Caractérisation d'une omission – Décision maintenue.

<sup>979</sup> Loi n° 6.766/79, cit. art. 2, § 6 et art. 4.

travail et au loisir, pour les générations présentes et futures<sup>980</sup>. Le Code français de l'urbanisme, à son tour, conditionne la délivrance du permis de construire, d'aménager ou de lotir à la réalisation et au financement de tous les travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement<sup>981</sup>. Dans le cas du permis de construire, plus spécifiquement, ce sont les travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité<sup>982</sup>, compris comme étant les minima à exiger. Ces exigences visent, selon Odete MEDAUAR assurer la dignité de la vie urbaine pour tous<sup>983</sup>, une dignité qui résulte, pour la loi brésilienne, de l'atteinte de l'équilibre propre à la ville durable. C'est ainsi que le professeur Carlos ARI SUNDFELD affirme que *la population a le droit collectif à une ville durable, ce qui doit conduire à une jouissance individuelle des avantages qui en découlent*<sup>984</sup>. Ils sont les services publics de base, les structures minimales pour garantir la dignité, la décence, de la vie humaine<sup>985</sup>.

Par *services de base* Henri BARTOLI comprend les réseaux d'eau et de transports, la santé et l'éducation. Ils sont des composantes des *besoins essentiels* de l'Homme qui, selon le Bureau international du travail (BIT), constituent *le niveau de vie minimum qu'une collectivité devrait fixer pour tous ses membres les plus pauvres*<sup>986</sup>. Voyons ainsi, en amont et en aval, comment la jurisprudence aborde la notion de services de base au sein d'un établissement humain, notamment en ce qui a trait à sa durabilité.

---

<sup>980</sup> Cf. art. 2, I, Statut de la ville brésilien, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>981</sup> La disposition légale précise, de même, ces travaux – dans une liste ouverte – comme étant, en tant que de besoin : la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés. V. art. L.332-15, Code de l'urbanisme.

<sup>982</sup> Cf. arts. L. 111-4, L.421-5, Code de l'urbanisme.

<sup>983</sup> Odete MEDAUAR, *Estatuto da Cidade*, cit. p. 18.

<sup>984</sup> Carlos ARI SUNDFELD, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », in Adilson ABREU DALLARI et Sérgio FERRAZ (org.), *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1<sup>ère</sup> éd., 2<sup>ème</sup> tirage, São Paulo : SBDP/Malheiros, 2003, 440 p. La citation se trouve à la p. 55.

<sup>985</sup> A cet égard il convient de souligner que la dignité humaine constitue l'un des fondements de la République fédérative du Brésil, inscrite dans l'art. 1<sup>er</sup>, III, de la CF/1988.

<sup>986</sup> Cf. Henri BARTOLI, *Repenser le développement. En finir avec la pauvreté*, Paris : Unesco/Economica, 1999, 205 p. La citation se trouve à la p. 15.

## **1. En amont : le développement urbain et les services publics de base**

Si les normes juridiques brésiliennes et françaises établissent des conditions minimales – plus ou moins homogènes – liées aux services publics de base, la jurisprudence applique ces règles sans hésitation, dans un contexte qui a trait à la protection sociale, certes, mais aussi environnementale. De fait que le raisonnement prétorien contribue à l’affirmation juridictionnelle du développement durable des établissements humains.

Ainsi, c’est pour des raisons sociales que le Tribunal de justice de l’Etat de São Paulo ne peut pas obliger la Municipalité de São Paulo à régulariser, vis-à-vis les dispositions de la loi sur les lotissements<sup>987</sup>, les logements sociaux construits à l’aide de la population dans une aire expropriée et lotie à cet effet<sup>988</sup>. Ces logements sont une réponse à une priorité sociale, consistant à loger des personnes sans domicile, un problème dont l’importance justifie l’application de normes spécifiques, c’est-à-dire, les règles municipales concernant les minima en matière de lotissements, et non le régime général de la loi de 1979<sup>989</sup>. Malgré tous les bénéfices que ce type de mesure puisse apporter à la construction de logements sociaux, cet allègement est dommageable par rapport à la protection de l’environnement naturel, mais aussi par rapport à la qualité de vie des habitants. Certes, l’offre de logements aux sans-abri est un acte louable ; nous sommes néanmoins de l’opinion que les services publics de base ne doivent pas faire la différence entre les lotissements populaires et ceux qui n’en sont pas, d’où une application uniforme de la loi sur les lotissements.

Notre position est confirmée par une affaire, jugée par le même tribunal de l’Etat de São Paulo. C’est ainsi que la protection environnementale au sens large, englobant les conditions de vie dignes, conduit le juge à décider que pour l’exécution de programme d’habitat social, la Municipalité est contrainte de suivre les règles générales émanant de la loi fédérale n° 6.766/79. Elle ne peut éditer des normes spécifiques que dans le cadre de sa compétence en matière d’urbanisme, et en

---

<sup>987</sup> Loi n° 6.766/1979, cit.

<sup>988</sup> TJSP, recours en appel n° 025.905-5/1, j. du 24 novembre 1998, rapporteur des. Luiz TAMBARA.

<sup>989</sup> Un régime qui ne prévoit un allègement des conditions pour lotir que quand il s’agit de terrains situés dans des zones d’habitation à intérêt social (ZHIS) qu’en 1999, cf. art. 2, § 6, loi n° 6.766/1979, cit.

respectant ce cadre général<sup>990</sup>. C'est également la protection de l'environnement *lato sensu* et l'offre de services publics de base qui sont à l'origine d'une décision du Tribunal administratif de Pau. Quand il y a erreur dans un projet de POS qui ne prend pas en compte l'impossibilité de raccordement d'un lotissement nouveau au réseau d'assainissement collectif, ni les conditions inadéquates des sols pour un assainissement individuel<sup>991</sup>. L'assainissement est une condition de base en ce qui concerne les services publics qui doivent être accordés aux habitants d'un établissement humain, elle est de même exigée pour les habitations légères de loisirs. Dans une préoccupation qui se relie d'abord à la salubrité publique envers la collectivité, certes, mais aussi envers la qualité de vie des habitants saisonniers de ces habitations<sup>992</sup>.

La jurisprudence reconnaît ainsi que tout établissement humain doit pouvoir offrir des conditions minimales à ses habitants, des conditions qui sont prévues de façon précise par la loi, mais qui peuvent être modifiées<sup>993</sup> dans la mesure où des cas spécifiques se présentent, dans la vie quotidienne dans l'établissement humain.

## **2. En aval : la notion de logement décent et les services publics**

Que ce soit en droit brésilien ou français, l'affirmation du droit au logement est faite de façon qualifiée, c'est-à-dire, il comporte des éléments spécifiques, visant à lui donner le caractère de *décent*, puisqu'un logement ne se destine pas uniquement à être un toit pour un individu ou une famille, mais à offrir des conditions minimales de dignité à ceux qui l'utilisent. A cet égard la jurisprudence se prononce dans un contexte de protection sociale très fort, démontrant qu'un logement décent se rattache étroitement à l'offre des services publics de base et que les deux éléments sont indispensables pour garantir non seulement la qualité de vie dans un établissement humain, mais surtout la *dignité de la vie humaine*. Cette dignité qui est, selon Nelson NERY JUNIOR et Rosa Maria DE ANDRADE NERY, la raison d'être du

---

<sup>990</sup> TJSP, recours en appel n° 71.540-5/7, j. du 10 août 1999, rapporteur des. Lineu PEINADO.

<sup>991</sup> TA Pau, j. du 26 mars 1997, cité dans le Code de l'urbanisme Dalloz, 2006, pp. 5-6, note 3 à l'art. L.110.

<sup>992</sup> CE, j. du 10 juillet 1995, Mme. BAZIN et autres, req. n°s 118853 et 118874, publié aux tables du recueil Lebon.

<sup>993</sup> Pour le mieux, uniquement.

droit, une science qui se destine à approvisionner la société de tout ce qui l'est nécessaire pour permettre le développement intégral de l'Homme<sup>994</sup>.

C'est dans ce sens qu'en France la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle. Cela reflète la préoccupation de l'Etat par rapport à la dignité humaine, position qui est – de façon analogue – validée par la jurisprudence brésilienne, dans d'innombrables affaires visant la saisine du bien immobilier qui constitue la résidence du débiteur et de sa famille. Leur droit au logement prévaut sur le droit individuel du créancier<sup>995</sup>. Ce sont ainsi les autres domaines juridiques qui doivent se plier à l'impérativité du droit au logement et de la dignité de la personne humaine. A cet égard même le Code civil brésilien prévoit l'impossibilité de l'exercice de la possession dans un immeuble indivisible, le Tribunal de justice de l'Etat de Rio de Janeiro en a décidé autrement, en faveur d'une mère et de son enfant, qui partagent une maison avec les cousins de ce dernier. La décision affirme ainsi que *la dignité de la personne humaine, la protection de la famille et de l'enfance et la fonction sociale de la propriété imposent le privilège du droit au logement du mineur et de sa mère* qui ne doivent pas ainsi être privés de leur possession<sup>996</sup>.

Or, étant donné qu'un logement décent doit pouvoir offrir un minimum de confort qui se traduit, en milieu urbain notamment, par des services publics de base, il y a toute une série de décisions en justice qui affirment le caractère d'essentiels aux réseaux d'approvisionnement en eau, en énergie, en assainissement<sup>997</sup>. De ce fait, le concessionnaire du service public d'approvisionnement en eau ne peut pas cesser la distribution à une personne économiquement misérable qui est en retard de paiement : interrompre le service est un acte qui porte atteinte à la dignité humaine, puisqu'il s'agit d'un service essentiel de nature continue. En outre, le concessionnaire dispose des moyens légaux pour réclamer le paiement des factures en retard, l'utilisation d'une *justice privée* pour le faire, au détriment de l'*Etat-juge*

---

<sup>994</sup> *In Constituição Federal Comentada*, cit. p. 118. Notons, par ailleurs, que la dignité de la personne humaine est à l'origine des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au logement, prévu par l'art. 11 PIDESC, cit.

<sup>995</sup> V. dans ce sens, entre autres jugements du STJ et d'autres tribunaux des Etats fédérés brésiliens, les jugements suivants, lancés dans des cas de Resp., au STJ : n° 276004-SP, n° 253854-SP, n° 218377-ES, n° 205170-SP, n° 159851-SP, n° 57606-MG, n° 169239-SP, n° 174345-SP, n° 67112-RJ, n° 212600-SP.

<sup>996</sup> TJRJ, recours en appel n° 2007.001.000.13, 5<sup>ème</sup> ch. civile, j. du 6 mars 2007.

<sup>997</sup> A cet égard il est intéressant de noter que la loi française concernant la mise en œuvre du droit au logement (loi n° 90-449, du 31 mai 1990, *JORF* du 2 juin 1990), mentionne dans son art. 1<sup>er</sup> la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.



n'est pas autorisée<sup>998</sup>. En matière d'énergie électrique, il est également interdit au concessionnaire d'interrompre l'approvisionnement en courant visant à faire pression sur le consommateur pour régler les impayés<sup>999</sup>. Il s'agit, encore une fois, d'un service public essentiel, lié à la garantie de la dignité humaine qui configure, de même, un dommage moral dans le cas d'une prestation défectueuse du service<sup>1000</sup>.

La jurisprudence contribue ainsi à l'affirmation des établissements humains durables, dans la mesure où elle prend en compte, pour l'instant de façon éparpillée, les piliers du développement durable et leur liaison avec les établissements humains. Une évolution dans le sens de l'équilibre entre ces piliers est une étape qui ne pourra voir le jour qu'à partir de l'affirmation d'un droit propre aux établissements humains durables, capable de répondre de façon adéquate et intégrée à l'ensemble d'éléments qui composent le concept.

---

<sup>998</sup> « Permettre que le concessionnaire interrompe l'approvisionnement en eau pour forcer le paiement équivaut à privilégier la justice privée, spécialement quand elle est exercée par un créancier qui est économiquement et financièrement plus fort que le débiteur. En outre, le concessionnaire de service public n'a pas la faculté de s'emparer de ce type de moyen embarrassant, selon les articles 22 et 42 du Code de défense du consommateur (...) [et selon le STJ] 'Dans le recouvrement de dettes, le consommateur débiteur ne sera pas exposé qu'ridicule, ni se soumettra à quelque type d'embarras ou de menace que ce soit', STJ, 1<sup>ère</sup> t., Resp n° 201112/SC, rapporteur min. GARCIA VIEIRA, j. du 20 avril 1999 », cf. TJPR, recours en appel n° 0281660-8, j. du 31 mai 2005, rapporteur des. Leonel CUNHA.

<sup>999</sup> STJ, Resp n° 223778, j. 07/12/1999, rapporteur min. Humberto GOMES DE BARROS.

<sup>1000</sup> TJRJ, recours en appel n° 2006.001.52458, 1<sup>ère</sup> ch. civile, j. du 30 janvier 2007.



## ***Conclusion de la 2<sup>ème</sup> partie : l'affirmation juridique du concept d'établissement humain durable est encore partielle***

A l'issue de cette deuxième partie nous pouvons affirmer qu'actuellement les politiques publiques concernant les établissements humains en général ne peuvent pas garantir leur durabilité, ceci étant également valable pour celles qui visent directement à l'affirmation du développement durable. Ces politiques publiques sont encore très sectorielles, la mise en œuvre du développement durable se faisant notamment par une considération inégale de ses différents piliers. De nombreux facteurs, tels que l'existence de certains besoins urgents, la limitation des moyens, l'importance de privilégier l'attractivité économique d'un territoire ou tout simplement la dépendance vis-à-vis de la volonté politique de l'agent public, justifient les carences de ces politiques. En plus, les structures administratives ne sont pas préparées à l'affirmation d'établissements humains durables, car elles sont habituées à un modèle de gestion qui ne prend pas en compte l'intégration, la concertation et la démocratie participative, des éléments indissociables du concept.

Quant aux règles juridiques concernant directement ces politiques publiques, elles ne sont pas entièrement adaptées et elles ne peuvent pas ainsi conforter l'affirmation du développement local durable, tant par leur contenu que par leur mise en œuvre. De sorte que ces règles qui ne sont pas encore tout à fait effectives ne peuvent pas être efficaces dans le cadre juridique concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement. Par conséquent, la jurisprudence en la matière est incapable de se prononcer sur le concept ou sur l'ensemble de ses éléments, par le fait qu'une décision de justice est l'application d'un cadre juridique – et pour les établissements humains durables il n'existe pas à l'heure actuelle.

Dans un tel contexte les instruments d'affirmation de la durabilité locale, tels que les Agendas 21 locaux, évoluent de façon peu satisfaisante malgré leur augmentation constante ces dernières années, tant au Brésil qu'en France. Les instruments concernant une gouvernance adaptée pour les établissements humains durables – comme la démocratie participative, le respect du principe d'intégration, de la transparence et du suivi constant des actions publiques – n'arrivent pas à s'affirmer de façon acceptable. Quant aux normes visant spécifiquement un

établissement humain durable, nous ne trouvons que des recommandations souvent énoncées au niveau international, et notamment au sein du système onusien ; au vu de leur portée, leur application est sectorielle, répondant seulement de façon ponctuelle à des problèmes locaux.

L'affirmation d'un établissement humain durable est complexe et a besoin de structures adaptées, ainsi que de politiques publiques et d'un cadre juridique spécifiques, capables non seulement de proposer de nouveaux outils, mais surtout de regrouper et d'actualiser l'ensemble des instruments actuels qui peuvent contribuer à cette tâche.

---

## 3<sup>ème</sup> partie. L'hypothèse d'un droit des établissements humains durables : essai de prospective juridique

---

Après avoir vérifié, d'une part, les éléments du concept d'établissement humain durable et, d'autre part, les difficultés concernant sa mise en œuvre par les politiques publiques et par les règles juridiques contemporaines au Brésil et en France, nous allons proposer un droit spécifique à ces établissements humains et en présenter les lignes générales.

Cette proposition se fonde sur le besoin d'un cadre juridique qui soit à la fois effectif et efficace, capable d'intégrer l'ensemble des éléments qui composent le concept d'établissement humain durable et de conforter les politiques publiques qui y contribuent. Il se concrétise autant dans la réunion de règles juridiques sectorielles – comme les droits de l'environnement, de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire – que dans la proposition de règles nouvelles, visant à répondre adéquatement aux insuffisances constatées en matière d'établissements humains durables. En tout état de cause ces normes, qu'elles relèvent ou non d'un cadre juridique contraignant, ont l'affirmation de la durabilité des établissements humains en tant qu'objectif à atteindre.



## **Titre 1. Les sources, les acteurs et les temps du droit des établissements humains durables**

Au vu des origines mêmes du concept, le cadre juridique que nous proposons pour les établissements humains durables affiche une multitude de sources, qui couvrent, certes, le cadre juridique interne concerné<sup>1001</sup>, mais aussi les normes de droit international qui s'attachent au concept proposé. Parler d'un droit propre aux établissements humains durables signifie avant tout conjuguer les efforts déjà réalisés par les normes juridiques qui concernent – directement ou indirectement – le concept, en canalisant leurs atouts. Des atouts qui sont multiples, puisque le développement durable fait partie des droits de l'environnement et de l'urbanisme, que ce soit au Brésil ou en France<sup>1002</sup>. Un droit des établissements humains durables signifie également l'apport d'innovation à ce cadre juridique, au vu de ses faiblesses mais ayant surtout à l'esprit le concept d'établissement humain durable.

Les acteurs du droit des établissements humains durables sont aussi bien ses destinataires – la population – que les personnes et les organismes gouvernementaux chargés de gérer un établissement humain. La participation des uns et des autres apparaît en amont – dans la construction des processus décisionnels – puis intervient l'action publique, les outils pour l'évaluation de l'efficacité des plans, des programmes et des normes juridiques apparaissent en aval.

Enfin, le temps du droit des établissements humains durables est particulier, car ses normes disposent d'un caractère notamment préventif, ayant des effets qui se montrent atemporels : existants dans le passé, ils s'appliquent actuellement pour resurgir dans le futur.

---

<sup>1001</sup> Autrement dit, les cadres juridiques brésilien ou français, entre autres, dans les domaines de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

<sup>1002</sup> V. dans ce sens l'art. 225, CF/1988 ; art. 6, Charte de l'environnement ; art. 2, I, Statut de la ville ; art. L.121-1, Code de l'urbanisme.





## **Chapitre 1. Les sources juridiques et para juridiques, aux plans international et national**

Le droit des établissements humains durables compte à la fois des sources juridiques et *para juridiques*, c'est-à-dire, des règles non contraignantes qui se rattachent à l'affirmation du développement local durable<sup>1003</sup>. Elles se présentent notamment au niveau international, comme le berceau du concept d'établissement humain durable.

Les cadres législatifs nationaux – en l'occurrence, brésilien et français – ont un rôle déterminant à jouer. Ils présentent un ensemble de règles qui s'attachent, directement ou indirectement, à l'affirmation d'un établissement humain durable. Tel est le cas des règles juridiques concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la protection de l'environnement, des outils énoncés par le droit fiscal, des principes de la fonction publique, dictées par les droits administratif et constitutionnel... Ces normes contiennent, indéniablement, pour ce nouveau cadre juridique des sources qui doivent néanmoins se plier aux objectifs désormais poursuivis vis-à-vis de l'affirmation d'un établissement humain durable.

### **Section 1. Les sources pour le droit des établissements humains durables au niveau international**

Au niveau international les sources du droit des établissements humains durables se trouvent autant dans les accords, les conventions et les déclarations qui intègrent le droit international<sup>1004</sup> que dans les engagements internationaux des Etats dont la valeur juridique est faible ou nulle. A cet égard, les normes régionales *lato sensu*<sup>1005</sup> constituent également des sources juridiques pour le droit des établissements humains durables : des communications<sup>1006</sup> ou le Livre vert sur

---

<sup>1003</sup> Des règles qui se présentent sous forme de déclarations, directives, recommandations, chartes, entre autres.

<sup>1004</sup> Notamment le droit international de l'environnement.

<sup>1005</sup> C'est-à-dire, les normes issues d'organisations régionales, étatiques et non étatiques.

<sup>1006</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée « Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain »,

l'environnement urbain, de la part de la Commission européenne<sup>1007</sup> ; les recommandations et les avis qui émanent du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) du Conseil de l'Europe<sup>1008</sup> ; les conventions et les recommandations issues des commissions économiques des Nations unies pour l'Europe (CEPE) et pour l'Amérique latine (CEPAL)<sup>1009</sup> ; les textes adoptés dans le cadre des différentes réunions du réseau des villes durables européennes<sup>1010</sup> ; les publications d'organisations comme le Conseil international pour les initiatives écologiques locales (ICLEI), Cités unies, parmi tant d'autres. Cette multitude de documents constitue une source de valeur pour la construction et pour l'affirmation du droit des établissements humains durables.

### ***Paragraphe premier. Les normes internationales***

Si la notion d'établissement humain est née sous la plume de Vidal de la BLACHE<sup>1011</sup>, vraisemblablement elle a d'abord été adoptée au niveau international, par les conférences et documents onusiens issus du système *Habitat*, puis par Agenda 21, qui a intégré le développement durable à ce qui est, de nos jours, un établissement humain durable. La notion d'établissement humain est présente aussi à maintes reprises dans d'innombrables documents qui concernent le sujet.

Les normes internationales constituent, ainsi, de façon naturelle, une source pour le droit des établissements humains durables. Il convient de remarquer que nous faisons allusion à des *normes internationales*, et non aux normes de droit international, puisque les sources internationales du cadre juridique que nous proposons ne sont pas fermées, ni strictement contraignantes et/ou juridiques. Elles s'assimilent aux sources du droit international de l'environnement, dont les

---

doc. n° COM (2004) 60 final ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain, doc. n° COM (2005) 718 final.

<sup>1007</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, doc n° COM (90) 218.

<sup>1008</sup> Notamment la *Charte urbaine européenne* – recommandations n°s. 155 (2004) et 181 (2005).

<sup>1009</sup> La promotion d'établissements humains durables figure parmi les domaines d'action de la CEPE ainsi que de la CEPAL. Ces deux institutions promeuvent des conférences, des formations, des débats autour du sujet et disposent d'importantes bases de documents, regroupant des données, des expériences, des recommandations, des bonnes pratiques en matière de durabilité d'établissements humains, entre autres. Pour plus d'informations, consultez les sites Internet de chacune de ces institutions : [www.unece.org](http://www.unece.org) (allez ensuite à *committee on housing and land management*) et [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (allez ensuite à la division de développement durable et établissements humains).

<sup>1010</sup> La Charte d'Aalborg ; les Engagements d'Aalborg+10.

<sup>1011</sup> V., *supra*, p. 18.

caractéristiques nous sont données par les professeurs Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER. Ces auteurs affirment que si pour le droit international les sources sont définies par le statut de la CIJ, elles ne permettent pas *de saisir ni la formation du droit international à son stade actuel – ce qui est pourtant capital pour comprendre l'évolution intervenue dans un nouveau domaine – ni les diverses formes que peut revêtir une règle de droit aux divers stades de son développement. En particulier, tous les textes issus d'organes internationaux échappent à l'énumération, alors qu'ils jouent un rôle non négligeable dans le développement du droit international en général et tout spécialement dans celui du droit de l'environnement*<sup>1012</sup>.

Voyons ainsi les sources du droit des établissements humains durables, telles que présentées par le système des Nations unies et, de façon particulière, par les normes *para juridiques*, émanant des différents organismes qui traitent le sujet de façon directe.

### **A. Le cadre onusien**

Les sources juridiques pour le droit des établissements humains durables sont multiples dans le cadre onusien. En effet, elles comprennent notamment le système *habitat*, mais aussi la grande majorité des textes de droit international de l'environnement, et encore certains documents issus et adoptés du droit régional. Ils concernent des textes issus de la CEPAL et de la CEPE, des textes qui se présentent en syntonie avec les normes originaires des droits européen, communautaire et du Mercosur.

En tout état de cause, nous faisons allusion à des documents qui envisagent la protection de l'environnement sans restriction, ainsi qu'aux normes qui se rapportent au droit au développement. Voyons leurs apports, en tant que sources, au droit des établissements humains durables.

---

<sup>1012</sup> Cf. Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, cit. p. 51.

## **1. Les normes concernant la protection de l'environnement**

Nous pouvons compter un nombre très important de textes onusiens se rapportant, sans restriction, à la protection de l'environnement. Malgré le fait qu'à l'origine ces textes ne sont pas reliés entre eux, mais profitant de l'affirmation du droit des établissements humains durables, ils constituent un cadre juridique cohérent. Ces normes internationales constituent ainsi une véritable source pour ce droit. En effet ces documents préconisent, de façon directe ou indirecte, la mise en œuvre du développement durable au niveau international, à partir d'actions locales qui se fondent sur les changements de comportement à tous les niveaux : individuels, institutionnels et gouvernementaux. En outre, ces textes prêchent la responsabilisation des Etats vis-à-vis de l'atteinte de leur objectif majeur, à savoir, la protection de l'environnement et, par conséquent, la garantie de conditions de vie décentes pour tous.

Ainsi, au sens large, nous vérifions l'existence d'au moins trois classes de textes. D'abord, ceux qui concernent, de façon spécifique, la protection élargie de l'environnement. Il s'agit de déclarations générales, comme la déclaration de Stockholm (1972), le rapport *Notre avenir à tous* (1987), la déclaration de Rio (1992), Agenda 21 (1992) ou la déclaration de Johannesburg (2002). Au niveau régional, le système établi par le programme *Un environnement pour l'Europe*, de la CEPE, contribue également à lancer les bases pour la gestion durable des établissements humains, par le biais d'une protection générale de l'environnement et l'affirmation du droit à l'environnement<sup>1013</sup>. En Amérique latine il convient de souligner l'importance de la CEPAL pour l'affirmation du concept d'établissement humain durable : les travaux soutenus et promus par cette institution onusienne contribuent au renforcement de la coopération régionale en la matière<sup>1014</sup>. Tous et chacun de ces textes concernent directement le droit des établissements humains

---

<sup>1013</sup> Le système institué par ce programme compte les conventions suivantes : *Genève*, sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979) ; *Espoo*, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991) ; *Helsinki*, sur les effets transfrontières d'accidents industriels et sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (les deux textes datent de 1992) ; *Aarhus*, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998).

<sup>1014</sup> Tant au niveau du partage d'expériences que de l'uniformisation du droit régional, élément d'importance pour les organisations supranationales, comme le Mercosur.

durables, car ils préconisent la réduction de l’empreinte écologique des établissements humains en général, tout en promouvant et en reliant les piliers du développement durable. L’objectif est de pouvoir offrir de la qualité de vie pour tous<sup>1015</sup>. Par la suite, il y a les textes qui visent la protection de l’environnement humain. A cet égard nous soulignons la convention de l’Unesco sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 ainsi que celle de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel<sup>1016</sup>. Ces documents constituent les sources du droit des établissements humains durables dans la mesure où ils prévoient une protection intégrée de l’environnement, qui prend en compte les aspects d’identité culturelle qui l’entourent. La protection des éléments physiques et culturels qui constituent un établissement humain durable figure ainsi parmi les objectifs de ces documents. Enfin, il y a des textes qui *promeuvent spécifiquement les établissements humains durables*. Tel est le cas de l’ensemble des textes issus des conférences *Habitat*, à savoir, les déclarations de Vancouver (1976), d’Istanbul et son plan d’action (1996), la DVEHNM (2001)<sup>1017</sup>.

Parmi les documents onusiens qui concernent la protection de l’environnement au sens strict, tout en constituant des sources pour le droit des établissements humains durables, nous trouvons l’ensemble des conventions internationales en la matière. Cela se doit par le fait que la grande majorité de ces textes prônent le besoin de changements dans les standards de production et de consommation, le renfort des mesures internes de protection environnementale, la prévention des dommages écologiques, pour que l’on puisse arriver à un développement durable. Or, si l’Homme habite un établissement humain, c’est à partir du changement de son comportement – au niveau individuel, collectif et institutionnel – que les dispositions de ces textes juridiques pourront être mises en œuvre, que la protection de l’environnement naturel pourra se faire de façon satisfaisante. Se situant à l’extrême de la chaîne, les établissements humains sont enfin les responsables pour affirmer le développement durable ou pour contribuer à augmenter les atteintes à l’environnement naturel. Considérant que tout individu est titulaire d’un droit au développement, c’est la direction prise par le développement

---

<sup>1015</sup> Cf. entre autres, principe 15 de la déclaration de Stockholm, ch. 9 du rapport *Notre avenir à tous*, ch. 7 d’Agenda 21 et l’esprit de la déclaration de Johannesburg.

<sup>1016</sup> Les deux textes ont été signés à Paris, le 16 novembre 1972 et le 17 octobre 2003, respectivement.

<sup>1017</sup> V., *supra*, p. 67 et s.

d'une société, exprimé dans celui de chaque établissement humain, qui détermine sa contribution au développement durable.

## **2. Le droit au développement et les établissements humains durables**

Si un établissement humain durable se fonde sur la notion de développement durable, force est de constater que les règles juridiques qui visent son affirmation prennent en compte le droit dont dispose chacun de *participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement*. Au niveau étatique, le droit des établissements humains durables prend en compte *la pleine souveraineté sur toutes [les] richesses et [les] ressources naturelles* dont dispose un Etat<sup>1018</sup>.

Le droit au développement, garanti à tous, se présente néanmoins sous certaines conditions qui se rattachent notamment à la durabilité et au respect des droits de l'Homme. C'est ainsi qu'il incombe aux Etats de garantir à l'Homme, le sujet central du développement<sup>1019</sup>, le respect de l'ensemble des droits fondamentaux, y compris ceux de deuxième et de troisième génération<sup>1020</sup>. A cet égard, l'esprit de la déclaration sur le droit au développement (cit.) nous remet à l'affirmation du droit à l'environnement au sens large, prévoyant de même le droit de chacun d'avoir accès aux services publics de base – à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi.

Dans ce sens, la déclaration onusienne concernant le droit au développement, alliée aux textes onusiens concernant la protection de l'environnement et/ou la promotion du développement durable, s'affirme en tant que source du droit des établissements humains durables. L'ensemble de ces documents est en syntonie avec les éléments et les objectifs cherchés par un établissement humain durable, ils contribuent à la formation d'un cadre international de référence en la matière,

---

<sup>1018</sup> Cf. Déclaration sur le droit au développement (1986), cit. art. 1<sup>er</sup>, §§ 1 et 2.

<sup>1019</sup> Déclaration sur le droit au développement (1986), cit. art. 2, § 1.

<sup>1020</sup> *Idem*, art. 6. Les droits de deuxième et de troisième génération sont contemplés au niveau mondial par les PIDCP et PIDESC, cit. V., *supra*, p. 108 et s.

affirmant un droit équitable pour tous de vivre dans un environnement qui leur permette d'atteindre leur développement personnel et familial ; pour que les Etats puissent, à tous les niveaux, répondre aux besoins du développement durable.

## ***B. Les réseaux non gouvernementaux, leurs déclarations et les bonnes pratiques en matière d'établissements humains***

Outre les documents relevant du cadre juridique international il y a plusieurs textes qui concernent les établissements humains durables qui n'appartiennent pas à la sphère des normes juridiques. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils soient anodins vis-à-vis de leurs objectifs. Au contraire, leur influence sur la construction d'un établissement humain durable est nette, car les textes sont issus, entre autres, du forum mondial des villes<sup>1021</sup>, des différentes conférences concernant le réseau des villes durables européennes, des bonnes pratiques pour la mise en place du développement durable au niveau local, des conclusions et/ou des études de cas proposés par des structures comme *Most*, de l'Unesco ou *Localising Agenda 21*, du programme *habitat* des Nations unies, parmi tant d'autres documents. Nous nous trouvons, ainsi, en face d'une multitude de textes qui concernent directement l'affirmation du concept proposé. Ils font partie des sources internationales pour le droit des établissements humains durables, au même titre que les normes du droit international proprement dit.

C'est ainsi que nous proposons de vérifier quels contours doivent marquer ces documents, qu'il s'agisse de documents solennels, comme des déclarations issues d'un organisme précis, ou des recommandations et bonnes pratiques, trouvées dans les cas concrets que l'on analyse. Les uns comme les autres, en tant que sources du droit des établissements humains durables, méritent d'avoir des contours juridiques précis au niveau interne, au bénéfice de leur effectivité et de leur efficacité.

---

<sup>1021</sup> V. dans ce sens la *Déclaration commune des villes et des autorités locales*, adoptée à Rio de Janeiro le 15 janvier 1992, ainsi que l'*engagement de Curitiba en matière de développement viable*, adopté à Curitiba, au Brésil, le 29 mai 1992.

## **1. Les préconisations solennelles pour les établissements humains durables**

Dans l'univers de documents concernant le développement durable, d'une part, et son application aux établissements humains, d'autre part, nous trouvons des textes comme Agenda 21 (1992), d'application globale, mais aussi d'autres, plus restreints dans leur champ d'application, comme la charte de durabilité d'un quartier ou d'une commune, sans oublier des avis et des recommandations concernant des cas plus ou moins précis. Ainsi se côtoient plusieurs types de documents qui ont des approches, des champs d'application et une portée juridique très différents.

Si certains de ces documents ont été vus au cours de ce travail, il nous est impossible d'analyser la totalité des textes concernés, d'où considérer ceux qui constituent des sources *solennelles* pour le droit des établissements humains durables. Il s'agit de tout document qui concerne la concrétisation et/ou la gestion d'un établissement humain durable, issu d'un organisme non gouvernemental, relevant de *l'ordre international*, mais qui ne relève pas pour autant du *droit international* ; et, surtout, qui ne dispose pas d'un caractère juridiquement contraignant<sup>1022</sup>. Nous pouvons ainsi citer : les différentes publications du programme *Most* d'Unesco ; les textes issus du réseau des villes durables européennes ou de *Mercociudades* ; les documents élaborés par ICLEI, par Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)<sup>1023</sup>, parmi tant d'autres. Ces documents constituent, tous, des sources non juridiques du droit des établissements humains durables, d'autant plus intéressantes qu'elles naissent d'actions d'engagement vis-à-vis des plans et/ou des programmes envisageant la mise en œuvre du développement durable au niveau local. Cela permet que leur applicabilité soit encadrée par les organismes qui les éditent et, par conséquent, qu'elles disposent d'une efficacité accrue, fruit d'un engagement initial.

Ces sources, pour être efficaces, doivent être prises en compte de façon spécifique par le droit des établissements humains durables, tant au niveau

---

<sup>1022</sup> La mention spécifique à la contrainte juridique des documents que l'on envisage n'est pas redondante. Citons notamment le cas d'Agenda 21, un document qui intègre le cadre juridique du droit international mais qui n'est en aucun cas contraignant sous le point de vue juridique.

<sup>1023</sup> Cet organisme est né de la fusion entre la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) et de l'Union internationale des autorités locales (IULA).



international que national, pour qu'elles puissent être opposables. La forme de cette prise en compte peut s'inspirer de celle adoptée par la Constitution brésilienne de 1988, qu'ajoute aux droits et libertés fondamentaux énumérés par l'article 5, d'autres droits et garanties *qui découlent du régime et des principes qu'elle* [la Constitution] *adopte ou des traités internationaux auxquels la République fédérative du Brésil est partie*<sup>1024</sup>. Il s'agit ainsi d'une norme juridique ouverte, qui énonce une liste non exhaustive pouvant être complétée. Une telle disposition, figurant à la fois dans les normes supranationales et internes concernées, peut permettre leur horizontalité et, par conséquent, un renfort de leur efficacité. En outre, dans d'éventuels différends devant les tribunaux, la base juridique pour leur opposabilité existera.

Les bonnes pratiques dans la construction d'un établissement humain durable sont également des normes à caractère non juridique qui constituent des sources de ce nouveau droit, comme nous le verrons par la suite.

## **2. Les bonnes pratiques : une portée juridique à définir**

Les exemples de bonnes pratiques en matière de développement durable des établissements humains se comptent par centaines, voire milliers, dans le monde. Leur utilisation en tant qu'instrument pour l'affirmation du développement local durable est, d'ailleurs, consacrée au niveau international par Agenda 21, les bonnes pratiques étant également présentes au sein du système onusien *Habitat*<sup>1025</sup> et du réseau des villes durables européennes<sup>1026</sup>. Ces actions, prises à des divers niveaux, visent la mise en place du développement durable en comptant sur les moyens locaux

---

<sup>1024</sup> Cf. article 5, § 2, CF/1988.

<sup>1025</sup> Il convient de noter dans ce sens que la division de suivi et de recherche du PNUEH est responsable, entre autres, pour aider les villes autour du monde dans l'échange d'information et des bonnes pratiques, thème qui fait partie également de son programme *Best Practices and Local Leadership*. Pour plus d'informations, consulter le site Internet d'UN-Habitat, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).

<sup>1026</sup> V. entre autres ch. 7 d'Agenda 21 (1992), § 7.20 : « Toutes les villes, en particulier celles qui se heurtent à de graves problèmes de développement durable... devraient prendre, s'il y a lieu, les mesures suivantes : d) Participer à des réseaux internationaux de "cités viables" de manière à échanger leurs expériences et à mobiliser un appui technique et financier tant national qu'international » ; Charte d'Aalborg, 1<sup>ère</sup> partie, *in fine* : « Les villes signataires de la Charte ont pour objectif d'intégrer leurs systèmes d'administration et de gestion des économies urbaines dans une demande de durabilité globale. Dans ce contexte nous sommes invités à concevoir nos stratégies, à les mettre en pratique et à partager nos expériences ». V. également engagements d'Aalborg+10, 1.5 : « Nous nous engageons à stimuler nos processus décisionnels par un recours accru à la démocratie participative. Nous travaillerons donc à (...) coopérer efficacement et dans un véritable esprit de partenariat avec les municipalités voisines, d'autres villes et d'autres niveaux d'administration et de gouvernement ».

– souvent limités. A titre d'exemple, nous pouvons citer : l'urbanisation de *favelas* ; l'amélioration de l'efficacité des réseaux de distribution d'eau potable ; des solutions innovatrices concernant le transport urbain et/ou la place de la voiture individuelle en ville ; des actions visant la démocratie participative, comme c'est le cas du budget participatif ; des outils pour la régularisation foncière des occupations irrégulières ou illégales, entre autres. Toutes et chacune de ces actions ne sont pas, à l'origine, contraignantes, malgré le fait que quelques-unes de ces bonnes pratiques ont été converties en principes ou en normes juridiques<sup>1027</sup>.

C'est pourquoi leur utilisation mérite d'être réglementée par le droit des établissements humains durables, notamment par le fait que ces pratiques ne peuvent pas s'appliquer partout, contrairement aux sources juridiques textuelles. En effet, s'il s'agit d'expérimentations faites à partir d'une idée de base<sup>1028</sup>, nous ne pouvons pas envisager son adoption pure et simple par un cadre juridique – et par une réalité – qui lui sont étrangers. Il n'est pas possible non plus de proposer l'application directe des bonnes pratiques dans les cas où l'on croit tout simplement qu'elles pourraient faire la différence.

En tout état de cause, on doit inciter à l'adoption des bonnes pratiques dans la gestion des établissements humains durables, mais il ne s'agit pas uniquement d'inciter l'Administration et/ou les acteurs du développement local à suivre des modèles déjà adoptés ou bien de les adapter à la réalité locale. L'innovation dans le champ du savoir-faire lié au développement local durable, la quête de modèles et d'actions qui puissent contribuer à la construction et à l'affirmation d'établissements humains durables sont des besoins qui s'affirment par l'adaptation *innovatrice* des bonnes pratiques qui existent déjà, voire par la proposition d'autres, *nouvelles*. Dans un cas comme dans l'autre, la prise en compte de la réalité et des besoins locaux sont essentiels, tout comme la concertation entre les acteurs et la considération des souhaits citoyens, par le biais de la démocratie participative.

Il importe de considérer, ainsi, le droit à l'expérimentation concernant l'adoption de bonnes pratiques en matière d'établissements humains durables. Or, nous ne visons pas le même champ d'application de la loi organique française

---

<sup>1027</sup> A cet égard il convient de souligner que la *gestion démocratique* de la ville, inspirée du budget participatif, constitue l'une des orientations générales de la politique urbaine, telle qu'énoncée par le Statut brésilien de la ville – loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1028</sup> Qui surgit, le plus souvent, au niveau local et en tant qu'une réponse à un ou des problèmes particuliers.

relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales<sup>1029</sup> : le but est de l'élargir, mais dans un outil spécifique, visant l'adoption des bonnes pratiques. En effet, la loi française de 2003 ne vise, n'autorise, de façon très encadrée, qu'une certaine liberté pour essayer des outils adaptés à la réalité locale ; à son tour, le droit à l'expérimentation que nous proposons vise à conforter les actions locales, certes, par l'assurance de cette même indépendance, mais aussi par le sursis à l'applicabilité des règles juridiques capables de bloquer toute expérimentation liée à l'adoption des bonnes pratiques<sup>1030</sup>.

Adoption qui doit se faire dans des conditions précises d'exécution et de contrôle, car la participation du public pour entamer, suivre, valider ou refuser l'expérimentation est un élément indispensable du processus. L'évaluation des établissements humains concernés tient le rôle d'instrument de suivi et de validation dans l'adoption de ces bonnes pratiques<sup>1031</sup>. L'encadrement de cette expérimentation se ferait à partir d'un partenariat entre les différentes sphères administratives et gouvernementales concernées, pour l'adoption d'une bonne pratique, préalablement adaptée au territoire d'application à partir d'un projet précisant, entre autres, les modalités de l'adoption et les objectifs visés.

Le droit des établissements humains durables trouve ses sources également au niveau régional, dans des normes juridiques qui complètent le cadre général international, ainsi que dans un partage précis de compétences, par rapport aux sphères supranationales.

---

<sup>1029</sup> Loi n° 2003-704, du 1<sup>er</sup> août 2003, *JORF* du 2 août 2003, codifiée dans le CGCT, arts. LO.1113-1 à LO.1113-7. Cette loi régit le quatrième alinéa de l'article 72 de la CF/1958, ainsi rédigé : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

<sup>1030</sup> Nous pensons, à titre d'exemple, à l'art. 167, § 1<sup>er</sup>, de la CF/1988 (réglementé par l'article 5, § 5, de la LC n° 101/2000, cit.), ainsi rédigé : « Aucun investissement dont l'exécution s'étend sur plus d'un exercice financier ne peut être commencé sans avoir été préalablement inscrit dans le plan pluriannuel ou sans loi qui en autorise l'inscription, sous peine de crime de responsabilité ». Or, il est possible que l'adoption d'une bonne pratique – par exemple, l'introduction d'une voie cyclable en ville – ne gère pas les effets souhaitables si l'on doit attendre son inscription dans le prochain plan pluriannuel ; d'où la proposition d'un droit d'expérimenter, en levant cette contrainte légale, autorisant un investissement non prévu au départ, au vu de l'adoption de la bonne pratique.

<sup>1031</sup> V., *infra*, p. 526 et s.

## **Deuxième paragraphe. La construction juridique d'un établissement humain durable dans le cadre régional**

En ce qui concerne les sources du droit des établissements humains durables, il convient de souligner le besoin d'un cadre juridique supranational, d'ordre régional, capable de dresser les règles générales concernant la construction et la gestion de l'ensemble des établissements humains, selon un modèle de durabilité. Il ne s'agit pas, bien évidemment, d'affirmer des règles supranationales de droit de l'urbanisme et/ou d'aménagement du territoire : nous parlons ici de dresser les lignes générales pour la construction, au niveau interne, de ces règles. Il doit y avoir, ainsi, un respect plus que clair du principe de subsidiarité.

En outre, ces lignes générales ne peuvent voir le jour qu'à partir d'un cadre majeur d'intégration, comme c'est le cas pour le Conseil de l'Europe et pour l'Union européenne (UE), d'une part, ou pour l'Organisation des Etats américains (OEA) et pour le Mercosur, d'autre part<sup>1032</sup>. Le rôle du programme *Habitat* des Nations unies n'est pas non plus négligeable : le renfort de ses compétences et de ses moyens<sup>1033</sup> l'élève à la condition d'organisme fédérateur, au niveau mondial, non seulement des acteurs et des actions, mais aussi des orientations juridiques tournées vers l'affirmation d'établissements humains durables. En tout état de cause, les normes juridiques supranationales qui concernent les établissements humains durables doivent faire l'objet d'un suivi constant, du fait de leur effectivité et de leur efficacité, sous peine de devenir lettres mortes d'un cadre juridique dont l'application se fait, à maintes reprises, de façon difficile.

---

<sup>1032</sup> Nous pourrions mentionner bien d'autres exemples d'intégration régionale, néanmoins ces exemples-ci sont privilégiés au vu de l'aspect de droit comparé dont est revêtu ce travail, entre le Brésil et la France.

<sup>1033</sup> Par la résolution n° A/RES/56/206, AG des Nations unies du 26 février 2002, qui a transformé « la Commission des établissements humains et son secrétariat, le Centre des Nations unies pour les établissements humains (Habitat), y compris la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains » dans le Programme des Nations unies pour les établissements humains.

## **A. Le besoin d'un cadre juridique régional de base pour les établissements humains durables**

La conception et l'affirmation d'un cadre juridique supranational de base pour les établissements humains durables se justifient notamment par le souhait de la concrétisation du développement durable, à la fois aux niveaux local et supra local. Il s'agit d'avoir – comme nous pouvons noter dans d'autres domaines au sein de l'UE<sup>1034</sup> – un cadre juridique qui balise les normes, les politiques publiques et les actions entreprises en matière d'établissements humains durables, au niveau interne.

Tout cela se fait à partir d'un partage précis de compétences entre les Etats et le pouvoir supranational concernés, une réalité qui existe, en principe, au niveau communautaire<sup>1035</sup>, qui rend possible l'effectivité du cadre juridique supranational proposé – et, par conséquent, des normes nationales concernant les établissements humains durables.

### **1. Des compétences clairement définies**

Si d'une part l'existence d'une *zone d'imprécision* autour du partage de compétences entre les Etats membres et le pouvoir supranational permet un renfort des règles nationales relatives au développement durable des établissements humains, il convient de noter que cela conduit également à un renfort du contentieux autour du sujet. En effet, si le niveau supranational ne détient pas la compétence pour intervenir en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ce ne sont pas les normes d'autres domaines – comme l'environnement ou la santé publique – qui

---

<sup>1034</sup> Par exemple, en matière de consommateurs, environnement, agriculture, science, information, éducation, culture, entre autres. Pour plus d'informations sur les compétences de l'UE vis-à-vis les Etats membres, consulter le traité sur l'Union européenne (*JOCE* n° C-191, du 29 juillet 1992 ; version consolidée : *JOUE* n° C-325, du 24 décembre 2002).

<sup>1035</sup> Notons, néanmoins, que certaines normes relatives à d'autres domaines – mais qui touchent la gestion des établissements humains – sont en train d'entourer ce partage de compétences d'une *zone d'imprécision*. Cette zone est finalement favorable à l'affirmation du développement durable au sein des établissements humains, puisqu'elle se présente notamment dans les normes de droit de l'environnement, chaque fois plus proches – et ayant plus d'influence – sur les règles, les politiques et les actes internes qui concernent à la fois l'aménagement du territoire et l'urbanisme – des domaines dont la compétence n'a pas été transférée au niveau communautaire.

pourront combler ce vide juridique. Il s'agit ainsi d'assurer une sécurité juridique minimale pour le partage de compétences entre Etats et pouvoir supranational.

A cet égard, ajoutons qu'il convient de garantir l'effectivité et l'efficacité du cadre juridique que l'on envisage d'appliquer. C'est ainsi que le partage de compétences entre les différentes sphères de pouvoir – nationale et supranationale – doit se faire de façon à prévoir que les règles *a minima* en matière d'établissements humains durables s'établissent au niveau supranational. Quant aux compétences législatives internes, la forme d'organisation de l'Etat concerné importe peu ; en tout état de cause, le cadre juridique supranational de base dicte les contours du droit des établissements humains durables et, par conséquent, de la législation, des plans et des programmes qui seront adoptés au niveau interne.

## **2. Des normes qui fixent les minima en matière d'établissements humains durables**

Les normes relatives aux établissements humains durables dans ce cadre supranational ne peuvent pas laisser pour compte les particularités de chaque Etat, où elles doivent guider les actions législatives et administratives, à tous les niveaux. Dans ce sens, nous pensons à un cadre juridique de base, assez large, capable de déterminer certains critères ou standards pour répondre aux besoins et/ou aux conditions locales. Cela peut se faire, à l'image du droit communautaire, par le biais de *directives cadre*, qui permettent à chaque Etat membre d'élaborer des normes en matière d'établissements humains qui soient adéquates, mais aussi d'en assurer leur application par rapport aux objectifs et aux conditions locales. L'importance du cadre supranational réside dans le fait qu'il ne permet pas à ces objectifs et ces conditions de mépriser les éléments de base pour l'affirmation de la durabilité au niveau des établissements humains – et, par conséquent, la construction du développement durable dans un cadre élargi.

A cet égard il convient de noter que le CPLRE, dans sa résolution sur le développement territorial durable du continent européen affirme les principes d'une

politique d'aménagement en faveur d'un développement durable de l'Europe<sup>1036</sup>. Il s'agit, certes, d'un document non contraignant<sup>1037</sup>, mais qui dispose d'un caractère très incitatif, vu les objectifs et les normes issues de l'organisation qui l'édite, ainsi que celles du Conseil de l'Europe lui-même<sup>1038</sup>. Au niveau communautaire, nous pensons notamment aux apports du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), au développement durable coordonné de l'ensemble des établissements humains qui se trouvent sous le rayonnement des étoiles de l'UE. A cet égard, notons que les domaines retenus par ce schéma sont : l'évolution des zones urbaines et des zones rurales, les transports et les patrimoines naturel et culturel. Les objectifs fondamentaux du SDEC délimitent également les éléments incitatifs pour le développement durable du territoire – et par conséquent, de ses établissements humains<sup>1039</sup>. Encore une fois, il s'agit d'un document juridiquement non

---

<sup>1036</sup> « 1. Promotion de la cohésion territoriale par le biais d'un développement socio-économique équilibré et de l'amélioration de la compétitivité ; 2. Promotion des impulsions de développement engendrées par les fonctions urbaines et amélioration des relations ville-campagne ; 3. Promotion de conditions d'accessibilité plus équilibrées ; 4. Développement de l'accès à l'information et au savoir ; 5. Réduction des atteintes à l'environnement ; 6. Valorisation et protection des ressources et du patrimoine naturels ; 7. Valorisation du patrimoine culturel en tant que facteur de développement ; 8. Développement des ressources énergétiques dans le maintien de la sécurité ; 9. Promotion d'un tourisme de qualité et durable ; 10. Limitation préventive des effets des catastrophes naturelles », cf. Résolution n° 187 (2004), pp. 6-8.

<sup>1037</sup> En effet, c'est l'article 2, § 4, *in fine*, de la résolution statutaire n° (2000) 1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe qui affirme que « Les résolutions et autres textes adoptés qui n'impliquent pas une éventuelle action de la part de l'Assemblée et/ou du Comité des Ministres sont communiqués à ceux-ci pour information ».

<sup>1038</sup> L'article 2, § 1<sup>er</sup>, *a*, de la résolution statutaire n° (2000) 1, suscitée, affirme que le CPLRE est un organe consultatif ayant pour objectifs, entre autres, « d'assurer la participation des collectivités locales et régionales à la réalisation de l'idéal de l'union de l'Europe telle que définie à l'article 1<sup>er</sup> du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que leur représentation et leur engagement dans les travaux du Conseil de l'Europe ». En outre, ce sont plusieurs les documents – juridiques et politiques – issus du CPLRE et du Conseil de l'Europe qui concernent les établissements humains durables, de façon directe ou indirecte.

<sup>1039</sup> « (17) Compte tenu de la persistance des disparités de développement régional et des effets encore partiellement contradictoires des politiques communautaires, tous les acteurs responsables en matière de développement spatial devraient pouvoir s'inspirer de principes directeurs territoriaux ainsi que d'objectifs fondamentaux. Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire s'inscrit dans la ligne de l'objectif de l'Union qui consiste à rechercher un développement équilibré et durable, notamment moyennant le renforcement de la cohésion économique et sociale. (18) ...il faut relier entre eux [ces objectifs fondamentaux] les trois objectifs politiques fondamentaux des politiques communautaires que sont : la cohésion économique et sociale, la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel, une compétitivité plus équilibrée du territoire européen. Pour atteindre un développement plus équilibré sur le plan spatial, il est nécessaire que ces objectifs et principes directeurs soient poursuivis simultanément dans toutes les régions de l'UE et que leurs interactions soient prises en considération. (19) Les politiques de développement spatial contribuent au développement durable de l'UE par la promotion d'une structure spatiale et urbaine équilibrée. Les Ministres chargés de l'aménagement du territoire se sont mis d'accord dès 1994 sur trois objectifs ou principes directeurs pour une politique de développement spatial et urbain de l'UE: le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne, l'assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir, le développement durable, la gestion intelligente et la préservation de la nature et du patrimoine culturel. Les objectifs du SDEC devraient être poursuivis conjointement par les institutions européennes, ainsi que par les échelons politiques et administratifs nationaux, régionaux et locaux », *in* Commission européenne, *SDEC – Schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Luxembourg : Office des

contraignant : le SDEC est un cadre politique pour améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, aussi bien entre elles qu'avec les Etats membres, leurs régions et leurs villes<sup>1040</sup>.

Au niveau du Mercosur, si l'aménagement du territoire fait partie des thématiques abordées par l'accord cadre en matière d'environnement<sup>1041</sup>, il ne figure pas dans son texte, de façon claire. De fait, nous n'y trouvons que des références générales au développement durable, en tant qu'éléments capables de l'aborder. En outre, le réseau des collectivités territoriales du Mercosur – *Mercociudades* – ne dispose pas encore d'un texte qui puisse répondre aux préconisations exposées ici. Et cela malgré le fait que la coordination des actions de planification en matière d'environnement et d'urbanisme en fait partie des objectifs du réseau<sup>1042</sup>.

En tout état de cause les normes que nous citons ici, à titre d'exemple, tendent à évoluer vers ce cadre supranational de base, relatif aux établissements humains durables. Cela se doit notamment au fait de la prise en compte, à tous les niveaux, du développement durable, surtout en ce qui a trait à l'aménagement du territoire *lato sensu*. De fait, certains jugements de la CJCE, de la CEDH, ainsi que le texte du protocole de San Salvador, à la Convention interaméricaine des droits de l'homme, démontrent que les préoccupations autour de l'affirmation de la durabilité des établissements humains sont grandissantes<sup>1043</sup>. Et leur intégration à un cadre supranational de base, adoptant le régime juridique des *directives cadre* communautaires, est capable de contraindre les Etats à l'application des *minima* fixés en matière d'établissements humains durables.

Ce cadre juridique envisage en outre d'être performant, autrement dit, effectif et efficace, ce que se fait à partir d'un suivi adéquat au niveau supranational, comme nous le verrons par la suite.

---

publications officielles des Communautés européennes, 1999, 94 p. Les citations (extraits des §§ 17-19) se trouvent aux pages 10-11 du document.

<sup>1040</sup> Commission européenne, « Le statut du SDEC », in *SDEC*, cit. p. 12.

<sup>1041</sup> Cf. *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente*, du 21 juin 2001. Document n° Mercosur/CMC/DEC. n° 2/01.

<sup>1042</sup> En effet, selon l'article 2 du Statut de *Mercociudades*, nous trouvons parmi ses objectifs les suivants : « *realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental, con el objetivo de armonizar y coordinar las acciones en esta área ; colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida* ». Il convient de noter, enfin, que la partie finale de cette disposition affirme clairement que d'autres objectifs peuvent s'ajouter à ceux qui sont énumérés, ce qui élargit encore les possibilités d'action de ce réseau : « *Mercociudades podrá igualmente realizar toda otra acción o gestión destinada a los fines y objetivos propuestos, siendo los precedentes enunciados no limitativos del objetivo general de Mercociudades* ».

<sup>1043</sup> V., *supra*, p. 358 et s.



## ***B. Un suivi constant, visant l'efficacité de ce cadre juridique de base***

Le suivi de l'application et du respect des normes juridiques permet de vérifier, d'une part, leur effectivité et, d'autre part, leur efficacité. Les résultats escomptés servent de base pour améliorer ces règles et les rendre plus claires vis-à-vis de leurs objectifs. C'est pour cela que nous proposons que les *directives-cadre* concernant les établissements humains durables disposent d'un suivi, au niveau supranational, de leur application et de leur respect par les Etats concernés, à l'exemple de la directive concernant l'utilisation des boues d'épuration en agriculture. Ce texte donne un premier pas vers ce type de suivi, en affirmant le besoin d'établir des rapports réguliers concernant sa mise en œuvre pour que la directive soit, si nécessaire, adaptée à la réalité de son champ d'application<sup>1044</sup>.

Ce suivi doit se faire en deux temps : d'abord, par des rapports fournis par chacun des Etats en ce qui concerne *la durabilité de leurs établissements humains*, vérifiable par leur *notation*<sup>1045</sup>. Ces rapports font l'objet d'une analyse, par les pouvoirs exécutif et législatif supranationaux, qui fera apparaître les éléments favorables et défavorables, ainsi que les suggestions, voire un *rappel à l'ordre* de l'Etat concerné, en vue du respect des éléments prévus par les directives-cadre. Par la suite, en cas de manquement par rapport à ce rappel, ou de recours – individuel ou collectif<sup>1046</sup> – l'instance juridictionnelle supranationale compétente<sup>1047</sup> tranche la question, d'où le besoin d'une précision quant à sa compétence – et, par conséquent, aux affaires recevables. Il convient de noter que le PNUEH peut jouer un rôle non

---

<sup>1044</sup> Directive n° 86/278/CEE, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, *JOCE* n° L 181, du 4 juillet 1986, pp. 6-12. V. art. 17.

<sup>1045</sup> V., *infra*, p. 526 et s.

<sup>1046</sup> Comme nous verrons *infra*, nous sommes de l'opinion que tout citoyen puisse saisir l'instance juridictionnelle supranationale en vue du respect des normes de ce niveau, concernant les établissements humains durables. En ce qui concerne la légitimation pour agir et la procédure, un modèle est l'action populaire brésilienne, pour les actions individuelles, et l'action civile publique, pour les actions en justice des associations et ONG.

<sup>1047</sup> Il convient de noter que nous ne proposons pas la création de nouvelles instances juridictionnelles, mais l'élargissement de la compétence des instances existantes. Dans ce sens, la Cour de justice des communautés européennes, la Cour européenne des droits de l'homme, le Tribunal permanent du Mercosur et la Cour interaméricaine des droits de l'homme seraient les instances concernées pour connaître ce type de litiges. Leur compétence serait établie selon qu'il s'agit strictement du respect des normes supranationales concernant les établissements humains durables ou qu'elles concernent les droits de l'homme. Le PNUEH, à son tour, agirait en tant que *custos legis*, mais également en tant que dernière instance.

seulement fédérateur mais d'instance supérieure dans une telle structure, veillant au respect du cadre supranational concerné.

## **1. Un suivi non juridictionnel**

Construire les établissements humains durables à partir du suivi d'un cadre juridique supranational ne veut pas dire uniquement contraindre les Etats concernés à respecter mot à mot les dispositions légales. Il s'agit notamment d'inciter le respect de ces normes, par le biais d'un contrôle préalable, non juridictionnel, de leur mise en œuvre.

C'est ainsi que nous proposons d'une part le système de rapports, *de l'état et de l'application*, des *directives-cadre* concernant les établissements humains durables<sup>1048</sup>, un système porteur d'une efficacité satisfaisante autant en droit international qu'en droit communautaire. Dans le cas du droit des établissements humains durables, il permet dans un premier temps de vérifier l'état actuel des établissements humains vis-à-vis des objectifs de durabilité établis par la norme, faisant en sorte que les actions concrètes de mise en œuvre législative se réalisent de façon cadrée. Dans un second temps, le compte-rendu de la mise en œuvre de ces normes<sup>1049</sup> rend possible non seulement le contrôle de l'Etat *x* ou *y* par rapport à l'application de chaque *directive-cadre* établie au niveau supranational, mais aussi la vérification de l'adaptation des dispositions normatives aux besoins de l'Etat concerné<sup>1050</sup>. Ces rapports, dont les données sont issues de la *notation* des établissements humains<sup>1051</sup>, doivent en outre compter sur la participation du public concerné, dans toutes les étapes de leur élaboration – une participation qui peut s'inspirer de la structure du budget participatif brésilien.

Il s'agit ainsi de l'assomption d'un compromis, entre les Etats soumis aux règles supranationales établies – p. ex. les pays qui intègrent le Mercosur ou l'UE – vis-à-vis des pouvoirs supranationaux, certes, mais aussi de leurs populations

---

<sup>1048</sup> Autrement dit, les normes supranationales qui constituent le cadre juridique de base pour les établissements humains durables (cf. *supra*).

<sup>1049</sup> Sous les points de vue de leur effectivité, certes, mais aussi de leur efficacité.

<sup>1050</sup> Une appréciation dévoilée par l'instance supranationale chargée de l'analyse de ces rapports.

<sup>1051</sup> Cf. *infra*, p. 526 et s.

respectives, étant donné les objectifs qui s'attachent à l'affirmation d'un établissement humain durable.

D'autre part, c'est le système propre aux rapports qui permet que l'on contrôle, certes, mais aussi que l'on incite à l'application de directives-cadre issues de l'ordre supranational. Nous pensons, à cet égard, à un outil simple mais capable de répondre à cette problématique, déjà utilisé dans le cadre du réseau des villes durables européennes<sup>1052</sup> : une récompense aux établissements humains durables. Eu égard au réseau d'Aalborg, cela se ferait par l'attribution d'un prix annuel pour les exemples les plus significatifs de changement pour la durabilité des établissements humains, appuyés sur l'application du cadre juridique supranational. Un tel prix serait, en quelque sorte, le but à atteindre pour toute administration locale soucieuse de marquer son efficacité<sup>1053</sup> et permettrait, en outre, l'affirmation d'exemples concrets, démontrant la possibilité d'affirmer la durabilité des établissements humains<sup>1054</sup>. Il serait également, ne l'oublions pas, un instrument de contrôle de l'application des normes supranationales, un contrôle qui peut aussi se faire par le pouvoir judiciaire supranational, dans des cas précis.

## **2. Le renfort des compétences et l'évolution juridictionnelle souhaitée**

Dans un deuxième degré du suivi de la mise en œuvre des normes supranationales concernant les établissements humains durables le pouvoir judiciaire supranational se présente comme acteur privilégié. A cet égard, citons les juridictions liées aux pouvoirs régionaux, comme la CJCE et le Tribunal du Mercosur, celles concernant d'autres organismes du cadre supranational et, même, d'autres domaines juridiques, comme la CEDH et la CIADH. Ces instances supranationales peuvent contribuer, dans le cadre de leurs compétences respectives, à l'affirmation d'un établissement humain durable : autant par le biais du contrôle de l'application des normes juridiques émanant du cadre supranational que par l'affirmation directe des

---

<sup>1052</sup> En effet, le *prix de la ville durable* figure parmi les objectifs de la campagne des villes durables européennes, lancée par la Charte d'Aalborg (1994).

<sup>1053</sup> Une efficacité qui se montre également dans le cadre de la notation des établissements humains, cf. *infra*, p. 526 et s.

<sup>1054</sup> Il s'agit en effet d'un système similaire – mais à l'envers – du protocole PRTR d'Aarhus.

éléments qui composent le concept. Et, dans un tel système juridictionnel, le CNUEH serait l'organisme de référence, mais aussi la dernière instance, pour trancher les différends concernant le contenu, l'interprétation et l'application des normes supranationales concernant les établissements humains durables.

Pour la première forme de contribution des cours supranationales, il convient de souligner le besoin d'un partage précis de compétences entre les Etats membres et l'organisme supranational qui édicte les *directives-cadre* concernant les établissements humains durables, sous peine d'une impossibilité pour l'instance judiciaire supranationale de trancher les litiges en la matière. La Cour concernée doit être pleinement compétente pour juger les litiges en matière d'établissements humains durables et, ainsi, pouvoir s'appuyer sur les textes supranationaux – notamment les *directives-cadre* en la matière<sup>1055</sup>, ce qui renforce le pouvoir des juges supranationaux et, par conséquent, la force de leurs décisions. Pour la seconde modalité, l'évolution de la jurisprudence supranationale, notamment pour les droits de l'Homme, démontre sa capacité d'affirmer les éléments pour un établissement humain durable. Cette affirmation est, toutefois, encore peu visible dans les décisions émanant de ces instances et, tant qu'il n'y aura pas un changement dans le statut de la CIADH, les droits économiques, sociaux et culturels – qui font partie des éléments d'un établissement humain durable – ne pourront pas être opposés<sup>1056</sup>. De ces faits, la liaison claire entre les droits de l'Homme et les éléments qui intègrent le concept d'établissement humain durable doit être faite, par le biais de protocoles spécifiques aux conventions européenne et américaine des droits de l'Homme pour que la jurisprudence des instances judiciaires correspondantes puisse évoluer, dans le sens de l'affirmation du concept et des éléments d'un établissement humain durable.

Enfin, il convient de souligner que des modifications s'imposent en ce qui concerne l'accès à la justice dans les instances juridictionnelles supranationales, tout au moins en matière d'établissements humains durables. De fait, s'il est tantôt réservé aux Etats et/ou à d'autres organismes, tantôt subsidiaire de l'épuisement, par le citoyen, des voies internes de recours, la quête de l'effectivité du droit supranational concernant les établissements humains durables exige que le citoyen,

---

<sup>1055</sup> Des textes qui établissent un cadre général cohérent vis-à-vis de l'application du principe de subsidiarité ; autrement dit, un cadre général dont le champ d'application est homogène, tout en autorisant les Etats membres à aller au-delà de ses préconisations, pour les adapter aux particularités locales et/ou régionales.

<sup>1056</sup> Cf. art. 19, § 6 du protocole de San Salvador.

individuellement ou en association, puisse attaquer l'Etat fautif avec célérité. Les structures internes de recours doivent ainsi prévoir une *voie rapide* pour toute question qui concerne l'application du cadre supranational en matière d'établissements humains durables, visant à éviter que des années s'écoulent – avec des dommages environnementaux irréversibles – avant qu'une décision ne soit arrêtée.

Des adaptations doivent se faire également au niveau national, au vu de l'efficacité et de l'effectivité du droit des établissements humains durables.

## ***Section 2. Au plan national, un cadre législatif contraignant et intégré, aux niveaux local et supra local***

En ce qui a trait aux sources juridiques internes, le droit des établissements humains durables doit se baser sur un cadre législatif à la fois *performant* et *adaptable, spécifique et horizontal*.

Sa *performance* s'affirme notamment dans un élément de rigueur de ses normes, à savoir, leur aspect contraignant – autrement dit, leur *auto applicabilité*<sup>1057</sup>. Elles doivent ainsi être applicables et/ou opposables d'elles mêmes, sans avoir recours à des réglementations, quand elles affirment des droits fondamentaux qui font partie d'un établissement humain durable<sup>1058</sup>. L'*adaptabilité* des normes s'appuie sur le système de règles-cadre, au niveau national et, à l'égard des normes supranationales, sur le principe de subsidiarité. L'application de ce principe se traduit ici notamment par le fait que les particularités de chaque région et de chaque établissement humain peuvent être prises en compte selon l'évolution de leurs conditions. Ces règles sont, en outre, *spécifiques* puisque nous parlons d'un cadre juridique qui est propre à l'affirmation d'établissements humains durables, même si cette spécificité se concerte avec l'*horizontalité* de ces normes vis-à-vis des règles qui régissent ces établissements humains<sup>1059</sup>.

---

<sup>1057</sup> Sur la notion d'*auto applicabilité* de la norme, v. *supra* p. 85, note 226.

<sup>1058</sup> Certes, il y a des situations où, par exemple, assurer le droit à un logement pour tous ne signifiera pas construire des logements, mais trouver d'autres solutions, temporaires. L'important est de garantir surtout l'opposabilité directe de ces droits fondamentaux.

<sup>1059</sup> A titre d'exemple, les règles issues des droits de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de droit fiscal, administratif...

L'affirmation de ces caractéristiques implique l'adoption de *valeurs fondamentales* nécessaires et précises pour l'interprétation des règles du cadre général national et le respect du principe d'intégration, tant au niveau local qu'au niveau supra local. Des valeurs qui orientent l'interprétation des normes issues des branches juridiques concernant les établissements humains durables.

### ***Paragraphe premier. Des valeurs fondamentales pour conforter l'effectivité des règles juridiques du cadre général***

Si l'effectivité des normes juridiques qui composent le cadre national du droit des établissements humains durables est une règle, leur interprétation doit se faire à partir de limites, établies autant par les principes généraux du droit<sup>1060</sup> que par des *valeurs spécifiques*, trouvables dans les droits fondamentaux qui découlent d'un établissement humain durable ainsi que dans les objectifs affichés par le concept.

Dans ce sens, l'ensemble des droits de l'Homme et des droits fondamentaux<sup>1061</sup>, tout comme la garantie de la qualité de vie par le biais d'un environnement sain sont des éléments à retenir en tant que *valeurs fondamentales*, guidant l'interprétation du cadre général du droit des établissements humains durables. Voyons leurs contours, les conditions pour l'utilisation de ces éléments interprétatifs ainsi que leur valeur juridique.

---

<sup>1060</sup> En commentaire à l'article 4 de la Loi d'introduction au Code civil brésilien (LICC, DL n° 4.657, du 4 septembre 1942, *DOU* du 9 septembre 1942) Nelson NERY JUNIOR et Rosa Maria DE ANDRADE NERY affirment que les principes généraux du droit sont « les règles de conduite qui orientent le juge dans l'interprétation de la norme, de l'acte ou du négoce juridique. Les principes généraux du droit ne sont pas énoncés dans le système normatif. Ce sont des règles statiques qui manquent de concrétion. Leur rôle principal est d'aider le juge à remplir les lacunes juridiques », in *Codigo Civil Comentado*, 4<sup>ème</sup> éd., São Paulo : RT, 2006, 1375 p. La citation se trouve à la p. 126. Gérard CORNU définit les principes généraux du droit comme étant les « règles admises par la jurisprudence comme s'imposant à l'administration et à ses rapports avec les particuliers, même sans texte, et ayant une valeur égale à celle de la loi, de sorte que celle-ci peut y déroger et que, au contraire, l'administration et le pouvoir réglementaire doivent les respecter », in *Vocabulaire juridique*, cit. p. 707.

<sup>1061</sup> Ces derniers énoncés par les cadres nationaux.

## **A. Les valeurs fondamentales : portée juridique et limites**

Même si les principes constituent des règles juridiques établies par un texte en termes assez généraux destinée[s] à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure, constituant une maxime intransgressible<sup>1062</sup>, leur utilisation pour guider l'interprétation des normes générales du droit des établissements humains durables ne suffit pas. La notion de *valeur fondamentale* est en effet plus adaptée, car elle ne se limite pas aux textes écrits : elle va au-delà, elle englobe les bienfaits reconnus comme principes de la vie en société, [les] valeurs dites communes par ceux qui, ensemble, s'en réclament, comme bases de leurs relations. De ces faits, les valeurs fondamentales se trouvent dans les droits et les libertés fondamentaux<sup>1063</sup>, mais aussi dans l'évolution constante des principes qui régissent l'évolution sociale, l'évolution des établissements humains. Ces valeurs se rattachent aux principes – et avec d'autres catégories de règles<sup>1064</sup> – de façon fonctionnelle mais aussi hiérarchique : les valeurs fonctionnent en tant qu'idéals civils qui inspirent l'ordre juridique, les principes sont leur représentation sous la forme de préceptes<sup>1065</sup>.

Leur portée juridique vise à guider l'utilisation et l'application des textes généraux, leurs limites se trouvent dans les objectifs d'un établissement humain durable.

---

<sup>1062</sup> Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, cit. pp. 706-707.

<sup>1063</sup> *Idem*, pp. 936 (*valeurs fondamentales*) et 410-411 (pour les vocables *droits fondamentaux* et *libertés fondamentales*).

<sup>1064</sup> A savoir, les clauses générales – identification de critères préliminaires de conduite – et les standards d'évaluation – la mesure sociale pour l'application de ces critères. Cf. Giorgio OPPO, *Sui principi generali del diritto privato*, apud Rosa Maria DE ANDRADE NERY, *Noções Preliminares de Direito Civil*, São Paulo: RT, 2002, 261 p., la citation se trouve aux pp. 110-111.

<sup>1065</sup> *Idem, ibidem*.

## **1. Une portée liée à l'orientation, notamment au niveau de l'interprétation judiciaire de la norme**

Les valeurs fondamentales ont un rôle précis vis-à-vis du cadre juridique général concernant les établissements humains durables : elles doivent servir à guider autant l'opérateur que l'interprète de la norme juridique.

Ces valeurs sont ainsi, dans un premier temps, les balises pour l'application des normes-cadre concernant les établissements humains durables ; elles représentent un élément-clé pour leur auto applicabilité, un pas de plus vers leur effectivité et, par conséquent, vers leur efficacité. C'est ainsi que, par exemple, il n'est pas nécessaire de réglementer la norme générale qui affirme la majoration de l'assiette de la taxe foncière d'un terrain, non utilisé au nom de la spéculation immobilière, ou le droit au logement. Le droit à un niveau de vie suffisant<sup>1066</sup> et la fonction sociale de la propriété guident l'application de ces normes générales<sup>1067</sup>. De même pour les dispositions concernant les droits sociaux et à l'environnement, prévus au Brésil par la CF/1988 et en France par la Charte de l'environnement<sup>1068</sup>.

Dans un second temps, c'est l'interprétation de la norme et de son application, par le juge, qui est concernée. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas uniquement de donner aux règles juridiques une valeur telle que le juge deviendrait un simple annonceur de leur contenu. Au contraire, les éléments à prendre en compte en tant que valeurs fondamentales pour l'interprétation du droit des établissements humains durables visent à démontrer *l'incomplétude du droit et la mission créatrice du juge*, comme le souligne bien Guillaume BONNEL<sup>1069</sup>. Une mission qui dispose des points de repère, trouvables dans les éléments téléologiques du droit des établissements humains durables.

---

<sup>1066</sup> Comprenant « ...une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence », cf. art. 11, PIDESC.

<sup>1067</sup> C'est ainsi qu'une réglementation n'a pas de rôle de garantie, mais uniquement d'établir la procédure pour l'application de ces textes.

<sup>1068</sup> En effet, si les normes constitutionnelles de chacun de ces pays prévoient, entre autres, les droits au logement et/ou à un niveau de vie suffisant, ainsi que le droit à l'environnement, ceux-ci doivent agir, indépendamment de réglementation, en tant que guides pour l'interprétation et pour l'application des normes concernant, en l'occurrence, les établissements humains durables.

<sup>1069</sup> Guillaume BONNEL, *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, cit. p. 298.



## **2. Des limites qui renvoient à l'aspect téléologique des normes juridiques qui concernent les établissements humains durables**

Les valeurs fondamentales visent autant à orienter l'interprétation des normes générales du droit des établissements humains durables qu'à leur établir des limites. En tout état de cause, l'interprète doit adapter son action à ces valeurs, puisqu'elles sont porteuses d'une priorité absolue, extériorisée dans l'affirmation d'un établissement humain durable. Cette primauté des valeurs fondamentales se justifie en outre par le fait qu'elles précèdent le propre cadre juridique, même qu'en étant parfois ses composantes. Elles s'imposent ainsi, en dictant les prétentions idéales de la conscience civile et politique, reliant les principes constitutionnels aux clauses générales<sup>1070</sup>.

L'interprétation et l'utilisation des valeurs fondamentales ne doivent jamais aller dans le sens contraire de l'objectif majeur des normes de base ou des normes spécifiques concernant les établissements humains durables. Autrement dit, la garantie d'un cadre de vie pour tous et du développement durable des établissements humains, au sens large, font partie des limites établies par ces mêmes valeurs fondamentales de l'interprétation des normes générales.

Le droit des établissements humains durables impose que les relations entre les différentes sphères de gouvernement évoluent, garantissant son efficacité. Une évolution qui se justifie également par les valeurs fondamentales, qui sont les repères majeurs dans l'affirmation de ces établissements humains.

### **B. L'effectivité des normes face au fédéralisme et à la décentralisation**

Il faut dire que les valeurs fondamentales, en guidant l'applicabilité des normes-cadre du droit des établissements humains durables, demandent une adaptation du partage de compétences établi par les cadres juridiques brésilien et

---

<sup>1070</sup> Gioglio OPPO, *Sui principi generali del diritto privato*, apud Rosa Maria DE ANDRADE NERY, *Noções Preliminares de Direito Civil*, cit. p. 111.

français. C'est ainsi que d'une part le principe de subsidiarité qui régit la compétence concurrente<sup>1071</sup> en droit brésilien, se voit attribuer un rôle de veille, de contrôle, vis-à-vis de l'effectivité des normes générales du droit des établissements humains durables. D'autre part, la décentralisation de l'Etat français avance dans le sens d'une action concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales dans l'affirmation des établissements humains durables.

## **1. Les deux sens du principe de subsidiarité dans la Fédération brésilienne**

Si au niveau européen le principe de subsidiarité, instauré par le traité sur l'Union européenne<sup>1072</sup>, guide le partage de compétences entre l'UE et les Etats membres, il est de même pour l'Etat brésilien vis-à-vis des entités qui intègrent la fédération<sup>1073</sup>, notamment en ce qui concerne le droit des établissements humains durables. En effet, le partage de compétences établi par la fédération brésilienne en la matière suit les mêmes principes généraux que la CF/1988 adopte pour la protection de l'environnement, à savoir, nous y trouvons d'une part une compétence matérielle qui se décline en *exclusive* ou *commune*, et d'autre part une compétence pour légiférer qui peut être *exclusive* ou *concurrente*. En tout état de cause, il incombe au pouvoir public en général le devoir de défendre et de préserver l'environnement – au sens large – au bénéfice des générations présentes et futures<sup>1074</sup>. Le texte

---

<sup>1071</sup> Cf. *infra*, à la page suivante.

<sup>1072</sup> Signé à Maastricht, le 7 février 1992, publié au *JOCE* n° C 191, du 29 juillet 1992. C'est l'article 3 B qui affirme le principe de subsidiarité : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

<sup>1073</sup> « Le système de partage de compétences entre les entités de la Fédération brésilienne est très complexe. La Constitution de 1988 cherche l'équilibre fédératif par le biais d'un partage de compétences qui se fonde sur la technique de l'énumération des pouvoirs de l'Union (arts. 21 e 22), avec des *pouvoirs résiduels pour les Etats* (art. 25, § 1°) et des *pouvoirs définis de façon indicative pour les Municipalités* (arts. 29 et 30), mais il combine, avec cette réserve de champs spécifiques, des aires communes dont l'action parallèle de l'Union, des Etats, du District fédéral et des Municipalités est prévue (art. 23) et des secteurs concurrents entre l'Union et les Etats, où la compétence pour établir des politiques générales, orientations générales et normes générales incombe à l'Union, tandis que l'on défère aux Etats et même aux Municipalités la compétence supplémentaire (arts. 24 e 30) », in José Afonso DA SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, 4<sup>ème</sup> éd., São Paulo: Malheiros, 2002, 349 p. La citation se trouve à la p. 72.

<sup>1074</sup> Cf. art. 225, CF/1988 : « Chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré, bien à l'usage commun du peuple et essentiel à une saine qualité de vie; le devoir de le défendre et de le préserver au bénéfice des générations présentes et futures incombe à la puissance publique et à la collectivité ».

constitutionnel a néanmoins donné à l'Union *une position de suprématie en ce qui concerne la protection de l'environnement*<sup>1075</sup>. C'est ainsi que l'Union édite, entre autres, les normes générales en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, les Etats, le District fédéral et les Municipalités pouvant exercer une compétence supplétive dans ces matières. Autrement dit, en l'absence de norme supérieure, ces entités peuvent légiférer en se substituant à l'Union<sup>1076</sup>.

Les entités fédératives peuvent, au nom du principe de subsidiarité, adapter les normes générales de l'Union aux particularités de leurs territoires et de leurs établissements humains. Une condition pour cela doit néanmoins s'imposer dans le cadre juridique concernant les établissements humains durables : il s'agit du respect intégral des normes nationales – ou normes-cadre. Cela se doit autant en raison de leur auto applicabilité que par l'urgence dans l'affirmation de la durabilité des établissements humains. En effet, si ces normes sont auto applicables et, qui plus est, si elles rendent possible l'affirmation de droits fondamentaux et de la dignité humaine<sup>1077</sup>, leur mise en œuvre s'impose, même que de façon globale<sup>1078</sup>. C'est ainsi que nous voyons un principe de subsidiarité à *deux sens* dans le droit des établissements humains durables : il permet l'adaptation des normes générales aux particularités locales, tout en exigeant leur respect au préalable. Et, dans les cas où le respect de la norme implique des investissements en infrastructure dont l'établissement humain est incapable de faire face dans l'immédiat, l'engagement – formel, mais aussi matériel – vis-à-vis de la mise en œuvre de la réglementation nationale est un élément essentiel<sup>1079</sup>.

Quant à l'apport de l'auto applicabilité de ce cadre général à la décentralisation française, elle apparaît dans la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

---

<sup>1075</sup> Cf. José Afonso DA SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, cit. p. 76.

<sup>1076</sup> Et leurs normes subsistent jusqu'à l'avènement de normes fédérales en la matière.

<sup>1077</sup> Cette dignité qui est l'un des fondements de la République fédérative du Brésil, cf. art. 1<sup>er</sup>, III, CF/1988.

<sup>1078</sup> Hormis le cas d'une incompatibilité évidente avec la réalité locale, possibilité citée à titre de précaution, vu que les normes du cadre général visent à une application uniforme sur le territoire national.

<sup>1079</sup> Cet engagement peut relever de plus d'une entité de la fédération brésilienne et même de plusieurs acteurs, vu que les partenariats, à tous les niveaux et avec l'ensemble des acteurs du développement économique et de la société sont des instruments privilégiés pour la mise en place d'un établissement humain durable. À cet égard, l'Union peut être le garant financier de la construction de logements sociaux ; un Etat fédéré peut faire le don du terrain ; une Municipalité voisine peut contribuer avec du personnel et/ou des équipements pour la main d'œuvre ; et les futurs résidents peuvent être appelés à réaliser la finition de leur futur logement.

## **2. La décentralisation française et les actes locaux : vers une action concertée**

La mise en place du droit des établissements humains durables et leur conséquente affirmation par les normes-cadre au niveau national demandent une adaptation des structures dans le cadre de la décentralisation de l'Etat français : l'Etat doit coopérer en concertation avec les collectivités territoriales qui s'engagent dans l'affirmation d'établissements humains durables. Certes, il y a des dispositions légales qui prévoient que l'Etat peut être associé, par exemple, à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme<sup>1080</sup>, tout comme les actions de contractualisation – progressivement substituées par les schémas de services<sup>1081</sup> –, qui associent l'Etat et les collectivités territoriales, voire des établissements humains précis, dans le cas des contrats de ville, ou encore le *porter à connaissance*, en matière d'élaboration des documents d'urbanisme.

Quoi qu'il en soit, ces documents n'arrivent pas à affirmer ce que nous pensons être une condition essentielle, un principe de base à côté des valeurs fondamentales, pour l'affirmation des normes-cadre du droit des établissements humains durables. Il s'agit de cette action concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui va au-delà d'une action de direction et de contrôle dans l'affirmation du développement local durable.

Dans un sens proche, Patrick D'AQUINO parle d'une interdépendance entre les sphères administratives locales, régionales et supra locales, dans le cadre d'une planification territoriale ascendante, basée sur la démocratie participative<sup>1082</sup>. C'est ainsi que dans une telle démarche, comme dans toute démarche territoriale visant l'affirmation du développement durable des établissements humains – suppose une nouvelle gouvernance et, par conséquent, la démocratie participative et le droit à l'expérimentation, tel que nous le proposons – les différentes collectivités

---

<sup>1080</sup> Cf. art. L.123-7, Code français de l'urbanisme : « A l'initiative du maire ou à la demande du préfet, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme ».

<sup>1081</sup> V., *supra*, p. 319 et s.

<sup>1082</sup> Patrick D'AQUINO, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », in *L'espace géographique*, n° 2002-1, pp. 3-23. Cette planification ascendante vise à « favoriser un processus collectif de prise de décision qui s'appuie sur une représentation consensuelle et surtout endogène du territoire et de son futur, qui reste à réajuster, voire bouleverser, à chaque étape. Il s'agit en définitive d'aider les participants à parvenir à une zone d'« ignorance fructueuse » ». La citation se trouve à la p. 16.

territoriales de la France décentralisée doivent agir en concertation. L'affirmation d'un établissement humain durable est ainsi une action qui se réalise à partir de la conjonction d'efforts qui viennent de tous horizons.

La décentralisation doit, de ces faits, être poussée au-delà de la contractualisation de la gestion territoriale vers le développement durable, dans une démarche qui privilégie une action concertée et qui soit cohérente avec la réalité de chaque établissement humain – ou groupe d'établissements humains – concerné. Cette préconisation est la même pour les différents cadres juridiques qui concernent l'affirmation d'établissements humains durables.

### ***Deuxième paragraphe. L'intégration du cadre juridique transversal à la réglementation des établissements humains durables, aux niveaux local et supra local***

Le droit des établissements humains durables est un cadre juridique *horizontal*, car il regroupe l'ensemble des normes qui concernent, directement ou indirectement, ces établissements humains. Nous parlons ainsi des règles de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, entre autres, prises en compte de façon intégrée. Ce souci d'intégration existe d'ailleurs dans le cadre de l'aménagement du territoire en France, qui suit les lignes dictées par le SDEC, au niveau communautaire. Dans ce sens, il convient de souligner que la Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)<sup>1083</sup> incite, entre autres, le développement de partenariats et de synergies entre tous les acteurs de l'aménagement du territoire, qu'ils appartiennent à la sphère publique ou privée. L'esprit de la DIACT<sup>1084</sup>, retrouvable dans les objectifs du SDEC<sup>1085</sup>, rejoint les préoccupations du droit des établissements humains durables en la matière, vu que l'une, comme l'autre, visent à garantir l'existence d'une cohésion entre les acteurs, mais aussi entre les différents organismes, institutions et normes qui agissent sur un même territoire. De fait que les politiques et les normes concernant l'aménagement

---

<sup>1083</sup> Ancienne DATAR.

<sup>1084</sup> En ce qu'il concerne l'intégration entre les acteurs du développement territorial.

<sup>1085</sup> V. Commission européenne, *SDEC – Schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, cit.

du territoire, l'urbanisme et l'environnement se rejoignent par cette voie transversale, d'intégration.

Cette extension transversale<sup>1086</sup> prônée par le droit des établissements humains durables doit se traduire par la codification de ce cadre juridique, en vue d'une mise en œuvre aisée et d'une efficacité accrue dans l'affirmation du concept, à tous les niveaux.

### **A. L'horizontalité des normes concernant les établissements humains durables**

Eu l'égard du droit de l'environnement que dispose, selon le professeur Michel PRIEUR, d'une grande souplesse dans ses frontières<sup>1087</sup>, le droit des établissements humains durables pénètre non seulement d'autres domaines juridiques mais il puise dans leurs sources. Pour la promotion du développement durable, l'affirmation du concept d'établissement humain durable concerne un ensemble de domaines, qui ne se rattachent pas uniquement à la gestion urbaine et à la protection de l'environnement. Affirmer un établissement humain durable implique aussi bien l'ensemble des politiques publiques que l'intégralité du Droit et de ses normes : notamment par le fait que toutes elles visent à affirmer la dignité de l'être humain, la raison d'être de la science juridique<sup>1088</sup>.

Ainsi, si le droit des établissements humains durables impose la coordination vis-à-vis de son contenu aux autres règles juridiques, sa mise en œuvre doit également trouver un terrain d'entente avec ce que préconisent les cadres juridiques connexes, et vice-versa, le développement durable des établissements humains étant l'objectif à atteindre. Cela se justifie par son intégration juridique à l'intérêt général, autant en droit brésilien qu'en droit français.

---

<sup>1086</sup> *Transversal*, selon le *Petit Larousse Illustré 2007*, cit. p. 1073, signifie « Qui recoupe plusieurs disciplines ou secteurs ; pluridisciplinaire ».

<sup>1087</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 7.

<sup>1088</sup> Cf. NERY JUNIOR, Nelson et DE ANDRADE NERY, Rosa Maria, *Constituição Federal Comentada e legislação constitucional*, cit. p. 118.

## **1. L'intégration du développement durable en tant qu'élément d'intérêt général**

C'est notamment à partir de l'évolution des normes juridiques de protection de l'environnement que l'ampleur de cette *notion caméléon*<sup>1089</sup> a permis de prendre en considération l'ensemble des biens qui intègrent autant le milieu naturel que l'humain. Cette évolution juridique est arrivée jusqu'à inscrire la protection de l'environnement *lato sensu* au rang constitutionnel dans plusieurs Etats, dont le Brésil et la France<sup>1090</sup>. Or, le droit à un environnement de qualité énoncé par chacun de ces textes confirme son caractère *diffus*, non déterminable : c'est un droit qui appartient à *tous*, indistinctement. En outre, son affirmation jurisprudentielle aux niveaux international et interne démontre juridiquement une caractéristique qui va de soi, relevant de la logique naturelle : la qualité de l'environnement est une condition *sine qua non* pour la qualité de vie de l'être humain. Il convient de noter également que le développement durable s'est consolidé au niveau international en tant que notion et en tant qu'objectif à atteindre, car il se conforme autant à l'affirmation du droit à l'environnement qu'à la garantie d'un développement économique et social satisfaisant. Cette *notion-objectif* s'est également présentée en tant que telle dans le droit brésilien et dans le droit français<sup>1091</sup>.

C'est ainsi évident que le développement durable s'inscrit dans un cadre large dans la législation de ces deux Etats, il se présente en tant qu'objectif des politiques publiques, guidant l'action gouvernementale et notamment il demande la conformité de l'ensemble du cadre juridique à son égard, vu que d'après les textes, le développement durable est sans aucun doute un objectif à valeur constitutionnelle<sup>1092</sup>.

---

<sup>1089</sup> La notion d'*environnement*, cf. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 1.

<sup>1090</sup> Cf. art. 225, CF/1988 et la loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, cit. En ce qui a trait à la protection constitutionnelle de l'environnement dans les constitutions d'autres Etats, voir Ramón MARTIN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, 2<sup>ème</sup> éd., Madrid : Editorial Trivium, 1998, 320 p., plus spécifiquement p. 68 et s.

<sup>1091</sup> Cf. arts. 170, VI et 225, § 1<sup>er</sup>, CF/1988 ; arts. 2 et 4, I, loi n° 6.938/1981 (loi sur la politique nationale de l'environnement au Brésil, cit.) ; art. 6, Charte française de l'environnement ; art. L.110-1, I et II, Code français de l'environnement ; art. L.121-1, 1<sup>er</sup>, Code français de l'urbanisme.

<sup>1092</sup> Il est vrai que le CE français ne s'est pas encore manifesté formellement à ce sujet, néanmoins la valeur constitutionnelle à laquelle nous faisons allusion existe à partir d'une interprétation systématique et téléologique des cadres juridiques brésilien et français, notamment de la CF/1988 et des dispositions de la CF/1958, adossée de la Charte de l'environnement.

Considérant que le concept d'établissement humain est élargi – il comprend tout groupement humain sur Terre, sans distinction de taille spatiale et démographique, de pérennité ou condition<sup>1093</sup> – nous pouvons être certains que l'affirmation de leur durabilité est un objectif qui fait partie de l'intérêt général, qui plus est, de l'intérêt diffus de tous à vivre dans un environnement de qualité, ce qui permet d'assurer un niveau de vie suffisant<sup>1094</sup>.

L'affirmation d'un établissement humain durable exige, dans des termes pratiques, l'accès aux normes juridiques qui le concernent. A cet égard, codifier est une solution intéressante pour l'effectivité de ce droit.

## ***B. Au niveau local : l'utilité de la codification pour la décision intégrée***

Le respect au principe d'intégration est une tâche primordiale pour l'affirmation d'un établissement humain durable, cette intégration se fait à la fois au niveau organique et au niveau juridique<sup>1095</sup>. En effet, un établissement humain durable exige une gestion intégrée, demande des politiques publiques qui soient conçues de façon concertée entre les différentes sphères de l'Administration, dans le cadre d'une collaboration qui est à la fois horizontale et verticale<sup>1096</sup>. Les bornes hiérarchiques et sectorielles ne peuvent pas subsister devant une telle tâche. Dans des termes juridiques, l'intégration se fait à partir de la reconnaissance de la transversalité du droit des établissements humains, de son interdépendance vis-à-vis des autres normes.

C'est pourquoi nous pensons à la *compilation* des normes juridiques de tous les domaines qui concernent les établissements humains durables, formant avec celles qui lui sont propres, une *codification* au bénéfice de leur effectivité. Voyons ainsi les contours de ce *code des établissements humains durables*.

---

<sup>1093</sup> Cf. *supra*, p. 196.

<sup>1094</sup> V., entre autres, principe 1<sup>er</sup> de la déclaration de Rio (1992) et art. 11, § 1<sup>er</sup>, PIDESC.

<sup>1095</sup> Nous pensons ainsi à une intégration qui comprend les différentes branches du droit, applicables aux établissements humains durables, mais aussi les différents organismes responsables pour leur application.

<sup>1096</sup> Sur la collaboration horizontale et verticale, consulter les §§ 75 à 81 de la recommandation n° Rec(2002)1, du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe, sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.



## **1. Codifier les normes concernant les établissements humains durables au niveau local pour une plus grande lisibilité**

Si un établissement humain concerne toujours le niveau local, c'est dans la gestion du milieu urbain que le droit des établissements humains durables dispose d'une application plus visible, et cela pour au moins deux raisons. La première se rattache au nombre croissant de citadins dans le monde (plus de 50%), un taux qui est très fort, autant au Brésil (81,2%) qu'en France (75,5%)<sup>1097</sup>. La deuxième raison découle de la première et se trouve dans le fait que l'usage institutionnel de la notion d'établissement humain se rapproche du milieu urbain. En tout état de cause les villes sont les établissements humains qui finissent par héberger le nombre le plus important de personnes et d'activités économiques ayant, par conséquent, des problèmes de toute sorte liés à la dégradation des conditions de vie. Et cela dans une proportion qui augmente directement selon leur taille et/ou leur population.

En d'autres mots, la mise en œuvre du droit des établissements humains durables se fera dans un premier temps au niveau local, en raison de la notion même d'établissement humain. Dans un second temps, elle s'étendra aux niveaux régional et national, mais notamment en raison de son application en milieu urbain ; spécifiquement dans les grandes métropoles, qui disposent à la fois d'un pourcentage important de la population nationale, d'une ample zone d'influence et d'un poids économique certain<sup>1098</sup>. Mais aussi dans des villes moyennes – et dans leur aire d'influence – qui ont expérimenté dans les dernières décennies une augmentation

---

<sup>1097</sup> Les chiffres pour le monde, le Brésil et la France sont donnés, respectivement, par UN-Habitat, par l'IBGE (recensement 2000) et par l'INSEE (recensement 1999). Sur la population urbaine mondiale, il convient de citer un extrait du communiqué de presse sur la publication *State of the World's Cities 2006/7*, intitulé « Urbanisation : un tournant historique » : « En 2005, la population urbaine mondiale était de 3,7 milliards sur une population mondiale totale de 6,45 milliards. Les tendances actuelles indiquent que le nombre d'habitants des villes continuera à augmenter pour atteindre presque 5 milliards d'ici à 2030, sur une population mondiale totale de 8,1 milliards de personnes ».

<sup>1098</sup> A titre d'exemple, notons que le PNB *per capita* de la ville de Rio de Janeiro est de R\$ 11.251,00 ; le PNB de la ville de São Paulo est de R\$ 12.619,00. Pour le PNB de certaines zones métropolitaines, il est plusieurs fois supérieur à la moyenne nationale : citons à ce titre les villes de São Caetano do Sul et de Betim (dans les zones métropolitaines de São Paulo et de Belo Horizonte, respectivement) qui ont à elles seules un PNB environ 4 fois supérieur au PNB moyen brésilien, qui est de R\$ 8.694,00. Données de l'IBGE pour les années 2002-2003.

considérable dans leur population, en raison d'une croissance économique sans précédents<sup>1099</sup>.

Malgré cette *primauté urbaine* sur l'application des normes juridiques propres aux établissements humains durables, il convient de noter que leur codification<sup>1100</sup> locale doit prendre en compte les cadres juridiques concernés dans leur aspect horizontal, certes, mais aussi vertical. De fait que les normes concernant d'autres échelles territoriales, comme il est le cas de l'aménagement du territoire ou de la gestion des ressources hydriques, sont prises en compte par cette codification. Elle comprendrait ainsi les principes généraux concernant l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et l'urbanisme et, au niveau local, des normes spécifiques, applicables selon les caractéristiques et les besoins de chaque établissement humain concerné. Un code pour un établissement humain durable comprendrait en outre le cadre international applicable en la matière, des normes concernant la fiscalité ainsi que la responsabilité administrative, civile et pénale, vis-à-vis des agents publics responsables de la gestion de l'établissement humain. La codification serait utile notamment pour les établissements humains urbains, peu importe leur taille. D'où la proposition d'un code pour les établissements humains durables, document qui réunit les normes juridiques qui les concernent et dont le cadre général serait défini au niveau national.

Nous soulignons qu'il ne s'agit pas de supprimer l'ensemble des normes juridiques, codifiées ou pas, en bénéfice d'un seul code, celui des établissements humains durables. Même si une telle idée s'avère intéressante, le fait de proposer un code unique pour le développement durable des établissements humains en général pourrait conduire à un échec dans sa mise en œuvre, notamment en raison de son extension.

En tout état de cause, la codification des normes qui concernent les établissements humains durables vise, certes, à donner une lisibilité au cadre

---

<sup>1099</sup> Selon Philippe Estèbe et Daniel Béhar, « D'une manière générale, les aires urbaines de moins de 30 000 habitants ont un taux de croissance moyen de l'emploi supérieur à celui des aires urbaines de plus de 30 000 : près de 10% contre 5,4% », ce qui représente une augmentation considérable dans leur population. In « Le polycentrisme en France : premières hypothèses », in ... *Le polycentrisme en Europe, un projet pour l'Europe*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2003.

<sup>1100</sup> Nous utilisons le mot *codification* malgré le fait qu'il s'agit d'une compilation de normes juridiques allée à une vraie codification.

juridique en question, mais aussi à assurer l'intégration et la coordination entre les différentes normes concernées par le concept.

## **2. L'applicabilité d'un cadre juridique et le dépassement du principe d'indépendance des législations**

Si le principe de l'indépendance des législations, créé par la jurisprudence administrative française<sup>1101</sup>, représente l'un de ses éléments d'importance, sa place est de plus en plus restreinte dans le cadre actuel, justement en raison de l'interpénétration des différents domaines juridiques, notamment quand il est question de la protection de l'environnement.

A cet égard les apports de la Charte de l'environnement sont évidents et constituent, certainement, la base pour le dépassement du principe d'indépendance des législations. Tout au moins en matière de protection de l'environnement, au sens large, comprenant ainsi l'affirmation d'établissements humains durables. En effet, outre la proclamation du droit individuel à l'environnement, dans son article 1<sup>er</sup>, la loi constitutionnelle n° 2005-205 (cit.) affirme clairement le développement durable en tant qu'objectif des politiques publiques, des politiques qui doivent *concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social*<sup>1102</sup>.

De fait, même si l'indépendance des règles juridiques applicables à un cas bien précis trouve sa justification dans la spécificité de l'objet visé par les différentes

---

<sup>1101</sup> « D'origine jurisprudentielle, le principe apparaît, explicitement énoncé, dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1959 Sieur PIARD. Le Conseil d'Etat se prononçait dans le cadre d'un conflit entre la législation de l'urbanisme et la législation relative aux installations classées. Un an plus tard le Tribunal Administratif de Paris reprenait à son compte l'argumentation du Conseil d'Etat alimentant ainsi le courant jurisprudentiel naissant. Depuis, le principe est régulièrement présent dans la jurisprudence. Les arrêts le mentionnant se suivent d'une année sur l'autre. Parfois plusieurs arrêts rendus la même année attestent sa présence. (...) En vertu de ce principe, le juge n'a cessé, depuis 1959, de déclarer des législations indépendantes. Il paraît alors naturel de s'interroger sur l'étendue exacte attribuée par le juge au concept sur lequel repose la règle jurisprudentielle. Lorsqu'elle est appliquée, l'indépendance est manifestement entendue comme étant totale. L'éventualité de liaisons entre les législations concernées ou d'influences réciproques semble totalement exclue. L'indépendance s'appréhende comme l'autonomie, l'absence d'interférence dans l'application des règles juridiques », Marie-France DELHOSTE, *L'indépendance des législations : un principe jurisprudentiel controversé à contre-courant de l'évolution législative*, thèse doctorale présentée le 28 septembre 1999, dirigée par le professeur Jacques VIGUIER, Université de Toulouse I, Sciences sociales, 421 p. La citation se trouve aux pages 31-32.

<sup>1102</sup> Cf. art. 6, loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n° 51, du 2 mars 2005, p. 3697.

normes en question<sup>1103</sup>, plusieurs facteurs réduisent la légitimité de ce principe, ainsi que son spectre d'application. Le juge administratif est, de même, de plus en plus contraint à soulever des *exceptions* à son application jurisprudentielle<sup>1104</sup>. Cela ne pourrait pas être différent, car les divers domaines concernés par l'application de ce principe dans la jurisprudence administrative sont, certes, le fruit de normes qui relèvent de branches juridiques spécifiques, mais qui gardent une interconnexion indéniable, vis-à-vis de la qualité de l'environnement *lato sensu*. Qui plus est, de l'affirmation d'un établissement humain durable<sup>1105</sup>.

En effet, l'affirmation de la durabilité d'un établissement humain se rattache directement à la protection de l'environnement au sens large, à la garantie d'une qualité de vie suffisante pour l'Homme, de l'affirmation de sa dignité. A cet égard c'est l'ensemble du cadre juridique qui est concerné, nous ne pouvons pas envisager une limitation à tel ou tel secteur dans la construction et dans l'application normative ; qu'elle se fasse par le biais de l'agent public ou par l'action en justice. Il n'est pas non plus envisageable que le juge doive se prévaloir de chemins tortueux pour affirmer les objectifs d'un établissement humain durable. C'est ainsi que le respect du principe d'intégration se concrétise, la compilation et la codification consécutive des normes qui concernent un établissement humain durable sont des outils indispensables pour son affirmation.

L'importance du principe d'intégration pour l'affirmation d'un établissement humain durable se confirme tant dans le rôle des acteurs de leur développement que dans l'application temporelle de son droit : ils exigent des changements dans la gestion des établissements humains, qui se trouvent dans une gouvernance adaptée et qui prennent en compte, à plusieurs niveaux, l'intégration en tant que fil conducteur.

---

<sup>1103</sup> Qui peuvent être proches en apparence, mais fondamentalement marquées d'une différence originelle, cf. Marie-France DELHOSTE, *L'indépendance des législations : un principe jurisprudentiel controversé à contre-courant de l'évolution législative*, cit. p. 32-33.

<sup>1104</sup> *Idem*, p. 65 et s.

<sup>1105</sup> *Idem*, p. 84 : « Les législations mentionnées par la jurisprudence de l'indépendance apparaissent diversifiées. On dénombre une vingtaine de secteurs concernés, et sectoriellement différenciés par l'objet juridique encadré. Sont répertoriés dans cette jurisprudence la législation urbanistique, celle spécifique à l'urbanisme commercial, les travaux publics, le droit de la construction, la législation forestière, le droit de l'expropriation, la législation domaniale, la législation relative aux édifices menaçant ruine, la législation sur l'eau, celle afférente à la protection de la nature (loi du 10 Juillet 1976), la législation en matière de camping, la législation relative à la pêche, le droit des carrières, la législation sur les déchets, celles relatives aux pollutions des différents milieux vivants (pollutions atmosphériques, rejets d'effluents radioactifs liquides...), la législation édictée pour les monuments historiques, celle établie pour les sites, la législation sur la sécurité civile, la législation relative aux installations classées et celle particulière aux installations et activités nucléaires ».

## **Chapitre 2. Les acteurs et les temps du droit des établissements humains durables : l'exigence d'une gouvernance adaptée**

La conception et la mise en œuvre des règles juridiques qui concernent les établissements humains durables ne se font pas selon un schéma *classique*, autrement dit, d'en haut vers le bas, à partir d'une sphère supérieure de gouvernement. Au contraire, l'ensemble des acteurs sociaux et économiques<sup>1106</sup>, bénéficiaires mais aussi garants du développement de l'établissement humain, sont appelés à s'engager dans ces processus, en donnant leur contribution – autant à titre individuel que collectif.

Au niveau de l'Administration, c'est au cœur d'une conception intégrée pour la gestion publique que des partenariats se forment au bénéfice de la mise en place des règles et des politiques publiques adaptées, capables de répondre aux besoins d'un établissement humain durable.

Quant aux aspects temporels du droit des établissements humains durables, ils ne suivent pas non plus une conception courante. Ils se rapprochent plutôt de ceux qui concernent les règles du droit de l'environnement, les aspects de planification, chers au droit de l'urbanisme, étant aussi présents. A cet égard, le droit des établissements humains durables répond à une problématique *présente* – l'état des établissements humains a déjà produit des effets par le *passé* – risquée à *l'avenir*, pour les conditions de vie et les droits des générations futures.

Tout compte fait, l'affirmation d'un établissement humain durable, la mise en œuvre des règles juridiques qui le concernent, font appel à une gouvernance adaptée, un instrument qui permet la participation de tous les acteurs, en répondant à la temporalité spécifique de ce droit.

---

<sup>1106</sup> Acteurs, donc, de droit privé.

## **Section 1. Le rôle rigoureusement défini des acteurs, de droit public et de droit privé**

Si l'ensemble des acteurs du développement des établissements humains est concerné par l'affirmation de la durabilité de ces derniers, leur rôle n'est aucunement aléatoire. Au contraire, autant les acteurs de droit privé que ceux de droit public<sup>1107</sup> contribuent et interagissent de façon précise, dans le cadre d'une gouvernance adaptée, tout en suivant des limites bien définies.

L'Administration est donc concernée, à tous les niveaux, par la mise en œuvre du droit des établissements humains durables. Une action qui compte également sur l'engagement et sur la participation de la société. Autant au stade de planification et de mise en œuvre que dans celui de contrôle, d'analyse et de mise au point des politiques publiques et des normes qui visent à la durabilité de l'établissement humain.

### **Paragraphe premier. Parmi les acteurs de droit public, l'Administration est intégralement concernée par une gestion intégrée**

Même si le développement durable d'un établissement humain s'affirme directement au niveau local, par le biais de normes juridiques précises et adaptées, l'ensemble des sphères gouvernementales et des domaines de l'Administration est concerné par sa mise en œuvre. En effet, en commentant des dispositions du Statut de la ville<sup>1108</sup>, Daniela CAMPOS LIBORIO DI SARNO rappelle que si au Brésil toutes les entités fédératives ont des compétences urbanistiques, l'une d'entre elles ne peut pas, par exemple, inciter ou restreindre l'installation d'une activité sur un territoire donné sans justifier son acte par *le développement équilibré de la région*, [par] *le contexte*

---

<sup>1107</sup> Respectivement, la société au sens large et l'Administration.

<sup>1108</sup> Loi n° 10.257/2001, cit.

*régional considéré en face de la Nation*<sup>1109</sup>. Une situation qui est similaire dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales françaises<sup>1110</sup>.

Il convient de noter d'ailleurs que l'article L.110 du Code français de l'urbanisme exige de toute collectivité publique d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, dans le respect réciproque de leur autonomie et en prenant en compte certains éléments, inhérents au cadre de vie, et qui ont des traits communs avec ceux qui composent un établissement humain durable<sup>1111</sup>. Le Statut de la ville, à son tour, affirme la coopération inter gouvernementale et la prise en compte du territoire sous l'aire d'influence de chaque municipalité – qui peut comprendre d'autres municipalités – parmi les orientations générales de la politique de la ville<sup>1112</sup>.

Tout cela signifie le besoin d'adopter une gestion intégrée qui vise un but précis, à savoir, l'affirmation d'un établissement humain durable. Et, à cet égard, autant l'effectivité que l'efficacité des normes juridiques concernées par cette tâche sont indispensables.

### **A. L'intégration et l'implication verticale de l'Administration vis-à-vis du droit des établissements humains durables**

L'affirmation du droit des établissements humains durables relève, en principe, de la compétence de l'Etat, car c'est la sphère nationale de pouvoir qui établit les principes généraux en la matière, toujours par une norme juridique – d'initiative de l'Administration, du public ou de ses représentants<sup>1113</sup>. Ce cadre juridique sera, néanmoins, précisé au fur et à mesure que nous *descendrons* dans les

---

<sup>1109</sup> Cf. Daniela CAMPOS LIBORIO DI SARNO, « Competências Urbanísticas », in ABREU DALLARI, Adilson et FERRAZ, Sérgio, *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, cit. pp. 66-67.

<sup>1110</sup> Au nom du développement durable, objectif à valeur constitutionnelle.

<sup>1111</sup> L'art. L.110 énonce, ainsi, que chaque collectivité publique doit aménager le cadre de vie, assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements.

<sup>1112</sup> Cf., respectivement, art. 2, III et VII, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1113</sup> L'initiative de l'Administration se traduit par celle de l'agent politique et/ou public, qu'il soit ou pas le chef du pouvoir exécutif ; la norme à partir de l'initiative du public a trait à la proposition de loi par des citoyens ; enfin, la norme juridique proposée à l'initiative des représentants du public concerne les projets de loi à l'initiative des députés et/ou des sénateurs.

échelons politico-administratifs, de façon à pouvoir répondre aux spécificités locales de chaque établissement humain engagé vers la durabilité. De ces faits, la compétence pour légiférer en ce domaine est également conférée aux autres collectivités territoriales qui conçoivent, règlent et adaptent des normes selon leurs particularités<sup>1114</sup>.

La mise en œuvre de ce cadre juridique se fait néanmoins dans une logique inverse, à savoir, c'est le niveau local du pouvoir politico-administratif le responsable pour appliquer en premier autant les règles locales que le cadre national en matière d'établissements humains durables. Cela se doit par le fait que le pouvoir local, municipal, gère l'établissement humain. Niveau de pouvoir, en contact direct avec les administrés, qui est à l'écoute de leurs besoins et qui vit au quotidien la réalité de l'établissement humain. Pourtant, cette proximité n'empêche pas que l'application du droit des établissements humains durables soit faite également par d'autres niveaux politico-administratifs, en coopération, comme nous le verrons ensuite.

### ***1. L'établissement humain durable, une affirmation juridique autant locale que supra locale***

L'affirmation juridique d'un établissement humain durable repose sur l'équilibre, sur la concertation, entre l'élaboration et l'application d'un même droit, mais à des niveaux différents. D'un côté nous trouvons les normes nationales, les règles-cadre, qui offrent des conditions minimales pour l'affirmation de la durabilité d'un établissement humain. Et, de l'autre côté, chaque établissement humain légifère au bénéfice de *son* développement durable, en suivant les balises définies par le cadre national. La mise en œuvre du droit des établissements humains durables se fait également à plusieurs niveaux. En effet, même devant l'auto applicabilité du cadre juridique national, ce dernier ne sera mis en œuvre – dans des termes pratiques – qu'à partir de l'engagement de chaque établissement humain concerné pour l'appliquer. Autrement dit, nous parlons de l'engagement de chaque agent politique, de chaque gouvernement responsable pour la gestion d'un établissement humain.

---

<sup>1114</sup> Nous présentons le partage de compétences d'une façon, disons, idéale par rapport à l'affirmation d'établissements humains durables.



Or, autant l'élaboration de ces normes que leur mise en œuvre exigent non seulement la concertation, mais aussi la coopération<sup>1115</sup> entre les différentes sphères administratives concernées ; ces deux éléments sont indispensables pour répondre au mieux à l'application du droit et à l'affirmation d'un établissement humain durable, eu égard des dispositions de l'art. L.110 du Code français de l'urbanisme et des orientations générales de la politique urbaine, prévues par le Statut de la ville<sup>1116</sup>.

Nous parlons ainsi d'une coopération *verticale*, qui s'affirme, certes, par le partenariat et par la concertation en matière de gestion du territoire. Elle se présente également dans l'appui financier et stratégique aux processus et aux actions locaux en matière d'établissements humains durables, dans l'échange d'expériences, dans la formation et la transmission de savoir-faire, entre autres. Toutes, elles font que les différentes sphères politico-administratives participent et s'impliquent directement dans l'affirmation, mais aussi dans la gestion d'un établissement humain durable. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'affirmation du développement durable est un objectif à valeur constitutionnelle, tant au Brésil qu'en France, et que la protection de l'environnement, la garantie de la qualité de vie pour tous, est une obligation qui incombe à tous les niveaux de gouvernement, à l'ensemble de l'Administration. Tout cela exige autant la coopération *verticale*, entre les différentes sphères de gouvernement, qu'une coopération *horizontale*, dans l'Administration mais aussi entre les propres établissements humains.

## ***B. La portée horizontale du droit des établissements humains durables dans l'Administration***

Si les différentes sphères de gouvernement – local, régional, national – doivent contribuer et s'impliquer, à des degrés différents, dans l'affirmation de la durabilité des établissements humains, l'Administration doit assurer une action horizontalement intégrée de ses organismes, capable de répondre au mieux à l'affirmation d'établissements humains durables. Cela se fait autant dans les caractéristiques internes de son fonctionnement que dans les relations entamées entre les différents établissements humains. L'exercice du pouvoir administratif reste ainsi

---

<sup>1115</sup> Dont les partenariats.

<sup>1116</sup> Loi n° 10.257/2001, cit.

conditionné par les objectifs affichés par le concept d'établissement humain durable, éléments qui doivent *rayonner* et promouvoir des émulations dans les établissements humains voisins, en suivant le modèle du *tas de sable*.

A cet égard le droit des établissements humains durables promeut la collaboration et le partenariat en tant qu'instruments de la gestion publique, une gestion qui se fait non seulement pour l'intérêt général, mais en bénéfice de l'affirmation de la durabilité des établissements humains.

### **1. La collaboration inter administrative : un principe à respecter**

Parmi les exigences des règles juridiques concernant les établissements humains durables, il convient de noter le besoin d'une action coordonnée, d'une gestion intégrée, entre les différents organismes qui constituent le cadre de l'Administration locale, mais aussi une gestion concertée entre établissements humains voisins. C'est tout simplement l'application, d'une part de certaines règles de bonne gouvernance et d'autre part la mise en œuvre du principe d'intégration.

Une gestion ayant de telles caractéristiques peut se vérifier tant dans l'intercommunalité que dans des mécanismes comme les pôles de compétitivité (PC) et les pôles d'excellence rurale (PER), en France. Ces derniers envisagent de rassembler et, ainsi, de mettre en valeur les atouts d'un territoire donné, en bénéfice d'une stratégie commune de développement. Certes, ces mécanismes s'axent notamment sur une logique de compétition économique : l'on envisage de mettre en valeur un territoire pour qu'il puisse être plus attrayant et, ainsi, plus développé que d'autres... Toutefois, à partir du moment où cette logique de compétition cède la place à une logique de coopération et de partage d'activités entre les différents territoires concernés, l'esprit global d'action concertée prévaut. Un esprit qui doit, au sein du droit des établissements humains durables, intégrer les préoccupations liées à l'affirmation de ces derniers – comme il est le cas du PER, instrument qui permet justement que l'on mette en valeur des ressources patrimoniales, culturelles et/ou touristiques d'un territoire.

En tout état de cause, les règles juridiques sont nécessaires pour affirmer le besoin de recourir à une gestion ayant de telles caractéristiques d'intégration. C'est ainsi que des mécanismes et des instances de consultation mutuelle doivent voir le jour, autant au niveau intra administratif que dans le cadre inter municipal ou entre différentes agglomérations – eu égard au fonctionnement des organes inter ministériels promouvant le développement durable, de la gestion des ressources hydriques, de l'intercommunalité française ou des PC et PER. Nous ne proposons pas le regroupement d'une multitude d'agglomérations ni d'anéantir les compétences et/ou le pouvoir de gestion locale, au bénéfice d'instances régionales. Il s'agit d'afficher, d'une part, une gestion interne intégrée, capable d'empêcher les incohérences dans les processus de prise de décision et, d'autre part, l'intégration et la cohérence dans la gestion de l'ensemble du territoire. La concertation, voire la coopération, entre les différents établissements humains sont nécessaires et sont déjà une réalité dans certains domaines. Tel est le cas de la gestion hydrique, dont l'unité se mesure par le bassin, ou la gestion des habitats naturels, qui ignore les frontières administratives.

Le droit des établissements humains durables ne se limite pas ainsi à proposer la concertation et la coopération : il les exige en tant qu'instruments pour la gestion des établissements humains vers la durabilité. Les modalités sont multiples<sup>1117</sup>, l'apport du droit des établissements humains durables étant dans la simplification de leur adoption. A cet égard il convient de souligner également l'institutionnalisation des bonnes pratiques, en tant qu'outils dont l'expérimentation peut se faire de façon plus aisée par les établissements humains désireux de les adopter.

Affirmer la durabilité des établissements humains devient un objectif à atteindre par tout organisme qui intègre l'Administration, cela le guide dans son fonctionnement, en le conditionnant<sup>1118</sup>.

---

<sup>1117</sup> Nous pensons ainsi à la réalisation de projets communs, au transfert de technologies et de savoir-faire, à la cession de personnel capacité, entre autres actions. Un avantage important dans la coopération entre établissements humains réside dans la réduction des coûts pour l'adoption de nouvelles mesures ainsi que dans les délais pour le faire.

<sup>1118</sup> Ceci est le cas pour le Statut brésilien de la ville : l'article 53 de la loi n° 10.257/2001 modifie la loi sur l'action civile publique (LACP, loi n° 7.347, du 24 juillet 1985, *DOU* du 25 juillet 1985), en y insérant l'ordre urbanistique en tant qu'objet juridique protégé. De ce fait, l'agent public qui n'œuvre pas dans le sens d'affirmer cet ordre – dont le droit aux villes durables en est la synthèse – peut être civilement responsabilisé.

## **2. Les objectifs des établissements humains durables en tant que conditions pour l'exercice des actes administratifs**

Si les actes de l'Administration doivent se conformer au cadre juridique en vigueur et, plus spécifiquement, à l'intérêt général et aux principes qui les régissent, il convient de noter que l'inscription du développement durable parmi les normes de rang constitutionnel, d'une part, et son application aux établissements humains dans des normes nationales, d'autre part, marque un nouveau paradigme pour la gestion publique. En effet, garantir le développement durable des établissements humains devient un objectif de toute politique publique concernée, action qui répond à l'objectif établi par l'art. 6 de la Charte de l'environnement. Le développement durable, qui s'exprime par le principe d'intégration, impose une nouvelle considération d'équilibre entre les actes de l'Administration et la protection environnementale au sens large, qui tend à devenir, selon le professeur Jean UNTERMAIER, un principe général du droit administratif français<sup>1119</sup>. En outre, les normes juridiques ayant trait aux établissements humains doivent s'orienter vers ce même objectif, qui plus est, à la formation du droit des établissements humains durables – et à la conséquente affirmation de ces derniers.

Ainsi, le droit des établissements humains durables se rapproche d'une vision holistique du monde, ses normes générales, fondées sur les éléments du concept, expriment la conviction que l'atteinte d'un équilibre entre les fonctions de chaque établissement humain est possible. Qui plus est, il est nécessaire, il devient un but de toute politique publique, un jalon pour chaque norme juridique qui concerne l'établissement humain. *La croissance n'est pas un objectif ; l'équilibre, oui ; d'où le fait que la croissance doit respecter les limites de la durabilité, autant par rapport aux standards de production et de consommation que par rapport à l'expansion urbaine.* De tout cela nous trouvons au moins trois répercussions juridiques pratiques : la possibilité de responsabiliser et de sanctionner l'inertie du pouvoir public ; la détermination de paramètres normatifs pour le contrôle des orientations suivies par la politique des établissements humains ; l'interdiction, la responsabilisation et la sanction des comportements individuels qui agressent

---

<sup>1119</sup> Jean UNTERMAIER, « La Charte de l'environnement face au droit administratif », in *RJE*, n° spécial 2005, pp. 145-159, cit. V. notamment p. 157 et s.

l'intérêt général, présent dans l'équilibre des fonctions de chaque établissement humain<sup>1120</sup>.

De ces faits, le droit des établissements humains durables présente l'affirmation de ces derniers en tant qu'objectif pour toute politique publique et pour tout acte de l'Administration qui en a la charge. Affirmer qu'un établissement humain durable constitue également une orientation pour les normes juridiques devant être conçues, pour leur application et, enfin, pour leur interprétation judiciaire. L'Administration et les opérateurs de ce droit ne sont pas les seuls concernés, puisque la société dans son ensemble joue un rôle important et indispensable pour l'affirmation d'établissements humains durables.

### ***Deuxième paragraphe. Le rôle de la société civile, organisée ou non***

Ce sont les responsabilités de chaque individu en tant que citoyen qui font appel à sa collaboration pour affirmer un établissement humain durable. Ces responsabilités concernent notre engagement, non seulement pour l'établissement humain où nous vivons, mais pour l'environnement au sens large, autant à partir d'actions individuelles que collectives.

Cet engagement citoyen se fait dans des conditions et des limites précises, établies par le droit des établissements humains durables. En tout état de cause, l'affirmation et la gestion d'un établissement humain durable se fondent sur la participation locale, clé de voûte pour l'adoption de normes et de politiques adéquates et, par conséquent, de leur efficacité.

### ***A. Les acteurs de la société civile et les établissements humains durables***

Il convient d'indiquer, tout d'abord, que la *société civile* ne veut pas dire autre chose que le citoyen, considéré individuellement ou en association. Nous

---

<sup>1120</sup> Cf. Carlos ARI SUNDFELD, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », cit. pp. 54-55.

parlons ainsi de l'ensemble de la population, qui comporte des acteurs *sociaux* – la société en soi – et des acteurs *économiques* – l'initiative privée. Etablir une différence entre les deux ne veut pas dire anéantir le rôle des acteurs sociaux en bénéfice de celui des acteurs économiques. L'action des uns, comme celle des autres, est déterminante pour affirmer la durabilité d'un établissement humain.

C'est dans ce sens que, d'une part, le professeur Paulo Affonso LEME MACHADO affirme que les institutions représentatives ne sont pas les seules instances de participation à la vie démocratique, *l'opinion publique dispose d'un pouvoir permanent de critique, d'influence et de contrôle des gouvernants. Les acteurs de la société civile qui animent le débat public... remplissent une mission importante, dans la mesure où ils contribuent à informer et à mobiliser l'opinion, à structurer les prises de position et, enfin, à rendre les revendications des citoyens audibles devant les gouvernants*<sup>1121</sup>. D'autre part, le secteur économique de la société a une participation directe dans l'affirmation d'établissements humains durables, dans la mesure où le développement économique *durable* repose, en grande partie, sur elle.

## **1. Les acteurs sociaux**

L'Agenda 21 (1992)<sup>1122</sup> et la convention d'Aarhus (1998) affirment avec clarté une participation élargie du public, autant dans les décisions prises en matière d'environnement qu'au moment de faire valoir un intérêt à l'égard du processus décisionnel. Dans ces documents *le terme « public » désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes*<sup>1123</sup>. De fait que *le terme n'est assorti d'aucune restriction de quelque nature que ce soit*<sup>1124</sup>. C'est ainsi que l'ensemble des membres d'une société est concerné, passivement et activement, par l'affirmation du droit à l'environnement<sup>1125</sup>, un droit qui s'exprime,

---

<sup>1121</sup> Paulo Affonso LEME MACHADO, *Direito à informação e meio ambiente*, cit. p. 35.

<sup>1122</sup> L'ensemble du document est concerné, mais notamment les chapitres 27 et 28.

<sup>1123</sup> Art. 2, § 4, convention d'Aarhus, cit.

<sup>1124</sup> Cf. Stephen STEC et Susan CASEY-LEFKOWITZ, *Convention d'Aarhus : Guide d'application*, Nations unies : New York et Genève, 2000, 234 p. La citation se trouve à la p. 49.

<sup>1125</sup> Cf. art. 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au

finalement, par le développement durable – des actes, des activités et des établissements humains. Les individus et les groupes d'individus qui composent une société sont à cet égard des acteurs incontournables pour l'affirmation de la durabilité des établissements humains.

Ce sont eux qui, dans la conception d'un établissement humain durable, déterminent leurs besoins en matière de normes juridiques et de politiques publiques. En effet, la participation citoyenne aux processus décisionnels est un élément de base pour que les politiques publiques et les normes juridiques qui les confortent se présentent de façon adaptée. La gestion démocratique conduit l'agent politique à écouter la population, à connaître ses aspirations, pour que les politiques et les décisions ne soient pas impériales, pour qu'elles représentent les besoins collectifs, vu qu'il y a souvent des dissonances entre les politiques, les décisions du gouvernant et les souhaits, les besoins de la population. Surtout quand cet agent politique ne se préoccupe pas d'écouter et de consulter la population sur des questions qui la concernent directement, comme l'urbanisme et l'environnement<sup>1126</sup>.

La participation des acteurs sociaux d'une société se présente également dans la conscientisation mutuelle vis-à-vis du rôle de chacun pour la concrétisation d'un établissement humain durable, chose qui ne se fait pas sans un changement de paradigme pour les actes et les actions individuels, au quotidien. Il s'agit d'une participation pratique et directe de chacun des habitants des établissements humains.

A cet égard le droit des établissements humains durables doit assurer la mise en œuvre de cette participation, par le biais d'instruments comme le budget participatif, où les habitants d'un établissement humain sont représentés, certes, par leurs élus locaux, mais aussi par des délégués élus directement, qui composent une structure pyramidale. Les normes juridiques qui contribuent à l'affirmation d'un établissement humain durable institutionnalisent ainsi cette structure représentative directe, instaurant la gestion participative du budget consacré aux actions de développement durable de l'établissement humain. Tant le droit brésilien que le droit français prévoient des instruments de démocratie participative, notamment en ce qui concerne la gestion des établissements humains.

---

processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ».

<sup>1126</sup> Cf. Odete MEDAUAR et Fernando DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Estatuto da Cidade*, cit. p. 18.

Cette participation citoyenne dans la gouvernance des établissements humains est en quête de l'efficacité du droit qui les concerne, un objectif qui doit s'afficher également dans les étendards des acteurs économiques de la société.

## **2. Les acteurs économiques**

La dénomination d'*acteurs économiques* regroupe les services, le commerce et les entreprises de toute taille et d'importance. Ces activités ont un rôle essentiel dans le développement économique et social d'un pays. L'industrie, le commerce et les services contribuent à l'accroissement de la prospérité. Ils sont à l'origine des échanges, des possibilités d'emploi et des moyens d'existence d'une population. Ils amènent le développement économique, un développement qui réalisé de façon équitable, promeut le progrès social<sup>1127</sup>.

L'ampleur du rôle des acteurs économiques réside dans le fait que les objectifs de durabilité sont une condition de base pour tout développement économique, puisqu'un établissement humain durable ne peut pas cautionner des activités économiques aux conséquences socio-environnementales néfastes. Cela serait nier le développement durable, un objectif sur lequel s'appuie le concept d'établissement humain durable. La contribution des acteurs économiques à l'affirmation d'établissements humains durables réside, outre leur participation aux processus décisionnels (cf. *supra*), dans leurs actes et leurs actions, ainsi que dans leur participation active à cet objectif.

Le premier volet se concrétise par le recours à des procédés de production ayant un meilleur rendement, à des stratégies préventives, à des techniques de production moins polluantes et à des procédures utilisées tout au long du cycle de vie des produits pour minimiser ou éviter les déchets, les politiques et les activités commerciales et industrielles, y compris celles des sociétés transnationales<sup>1128</sup>. A cet égard les règles du droit des établissements humains durables doivent inciter les activités, les entreprises, le commerce qui affichent des éléments de durabilité environnementale. La labellisation au bénéfice de l'affirmation d'établissements humains durables est, de ces faits, un recours adapté pour garantir que le

---

<sup>1127</sup> Cf. Agenda 21 (1992), cit. ch. 30, § 1<sup>er</sup>.

<sup>1128</sup> Cf. Agenda 21 (1992), cit. chapitre 30, § 2.



développement durable soit une réalité souhaitée – et non une contrainte – par le secteur économique d'un établissement humain. Il convient de souligner dans ce sens les labels liés à la qualité environnementale, comme le label haute qualité environnementale (HQE) ou les certifications *International Standards Organisation* (ISO) 14000 et *Eco Management and Audit Scheme* (EMAS).

Quant à la participation active, des acteurs économiques à l'affirmation d'un établissement humain durable, elle se présente d'une part dans leur rôle multiplicateur, formateur, vis-à-vis du public : la formation, la conscientisation au développement durable trouve une place formidable au sein du commerce, de l'industrie et des services. Car ces activités permettent un contact privilégié non seulement entre ceux qui y travaillent, mais aussi avec toute personne qui utilise les services et les produits fabriqués et commercialisés. Le *marché potentiel* pour le développement durable, par le biais de ces activités, se présente ainsi comme étant universel. Les moyens pour y parvenir se trouvent dans l'action concertée entre ces acteurs économiques et l'Administration. L'insertion de clauses *vertes* dans les marchés publics et dans les exigences pour l'octroi d'autorisations, de concessions et de permissions de fonctionnement est un instrument de base, qui doit être institué et/ou renforcé par le droit des établissements humains durables.

La participation à l'affirmation d'un établissement humain durable ne se fait pas sans qu'il y ait une vraie opportunité pour cela ou sans l'information requise ; ces deux éléments, énoncés par des documents comme l'Agenda 21 (1992) ou la Convention d'Aarhus (1998), sont assurés par le droit des établissements humains durables, comme nous le verrons par la suite.

## ***B. Gérer un établissement humain durable implique la mise en œuvre des droits à l'information et à la participation du public***<sup>1129</sup>

Le droit des établissements humains durables répond, dans le cadre de sa mise en œuvre, aux besoins de ses destinataires, à savoir, les habitants et les usagers

---

<sup>1129</sup> Sur le sujet, v. entre autres *AJDA* n° 42/2006, dossier « Information et participation du public » et *Habitat Debate* v. 5, n° 4/1999, « Democratizing Cities. Habitat's Global Campaign on Urban Governance ».

des établissements humains. Les uns, comme les autres, ont des exigences précises en ce qui a trait à leur point de vue sur l'établissement humain, un élément qui change selon leur position sociale, leur lieu de vie, leur activité... enfin, leur rapport personnel avec l'établissement humain.

C'est pourquoi les règles qui visent à affirmer la durabilité de l'établissement humain doivent pouvoir, d'une part, répondre à ces besoins de la façon la plus adaptée possible. Certes, il ne s'agit pas de prendre en compte les préoccupations de chaque individu – ou groupe d'individus – mais de faire en sorte que ces préoccupations soient entendues et auxquelles une réponse soit donnée dans la mesure du possible, surtout lorsqu'elles touchent et lorsqu'elles contribuent à l'affirmation du concept d'établissement humain durable, à l'atteinte de l'équilibre entre ses trois fonctions de base : sociale, économique, environnementale.

Le droit des établissements humains durables doit ainsi mettre en pratique deux des piliers de la convention d'Aarhus (1998) : le droit à l'information et à la participation du public aux processus décisionnels qui concernent la formation, mais aussi la gestion de la durabilité de chaque établissement humain. Ces normes doivent également promouvoir l'engagement du public dans cette participation, configurant la citoyenneté active au vu d'une tâche commune, qui est l'affirmation du développement durable au niveau local.

## ***1. Information et participation : deux piliers d'Aarhus appliqués au droit des établissements humains durables***

Si l'affirmation d'un établissement humain durable doit compter sur la participation ample du public, sa gestion fait également appel à la démocratie participative. Et dans ce sens le rôle de l'Administration est très important, dans la mesure où *elle détient la connaissance des problèmes et dossiers qui doivent être... soumis aux échanges et avis de la consultation et de la concertation. Sans cette connaissance transmise de façon honnête et rigoureuse, aucune participation n'est*

*possible. ...Toute réticence, et a fortiori tout blocage de sa part, anémie et, dans certains cas, étouffe la volonté participative*<sup>1130</sup>.

C'est ainsi que l'instauration de mécanismes pour informer le public, la mise en place d'instances pour sa participation, visant non seulement la conception, mais aussi le suivi des politiques publiques et des règles juridiques adoptées auparavant, est nécessaire, tout comme la prise en compte des éléments dégagés par le public à partir de cette participation. *Il n'y a plus d'espace légal pour la formation d'une ville [ou d'un établissement humain] de façon spontanée ou artificielle, sans que l'on prenne en compte le droit à l'environnement en équilibre. D'où un agir/exiger s'impose, démontrant la nécessité d'une nouvelle action des citoyens, et la garantie légale pour le faire*<sup>1131</sup>. Les acteurs sociaux doivent ainsi pouvoir évaluer, proposer des changements et des adaptations aux normes et aux politiques en matière d'établissements humains, au vu de leur durabilité, dans des instances participatives *ex post*. Il s'agit de veiller à l'atteinte des objectifs escomptés au départ par les actions publiques. Ce suivi, qui se concrétise dans la notation des établissements humains<sup>1132</sup>, est essentiel pour garantir une plus grande efficacité des normes juridiques attachées à l'affirmation d'établissements humains durables.

Pour que cette participation soit viable, l'information préalable du public est indispensable : il n'existe pas de formule toute faite de participation du public, mais cette participation exige au minimum une notification efficace, une information adéquate, une procédure judicieuse et la prise en considération comme il convient des résultats de la procédure de participation du public<sup>1133</sup>. La participation des acteurs sociaux est d'ailleurs l'un des principes de la bonne gouvernance, une participation qui dépend de manière déterminante de l'adoption par les administrations centrales... d'une approche faisant précisément appel à la participation de tous<sup>1134</sup>. C'est dans ce sens que des modifications s'imposent à l'art. L.121-5 du Code de l'urbanisme en France, pour faire en sorte que tout citoyen, et non seulement les associations locales d'usagers agréées ou les associations agréées, puisse participer à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme. Le droit

---

<sup>1130</sup> Cf. Michel FALISE, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, cit. p. 73.

<sup>1131</sup> Cf. Patricia AZEVEDO DA SILVEIRA, « O direito à informação urbanístico-ambiental », in *Lusiada*, revue juridique de la Faculté de Droit de l'Université de Porto, n°s 1 et 2, 2003, pp. 399-409. Les extraits se trouvent, respectivement, aux pp. 404 et 403.

<sup>1132</sup> Cf. *supra*, p. 526 et s.

<sup>1133</sup> Stephen STEC et Susan CASEY-LEFKOWITZ, *Convention d'Aarhus : Guide d'application*, cit. p. 109.

<sup>1134</sup> *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, doc. n° COM (2001) 428 final, cit. p. 12.

des établissements humains impose la gestion démocratique en tant que paradigme obligatoire – eu égard à l’art. 2, II, du Statut de la ville<sup>1135</sup>.

La participation du public doit ainsi être intégrée à la gestion d’un établissement humain durable, les normes juridiques sont responsables pour l’affirmer, en l’institutionnalisant. La conscientisation du public est également une étape de base pour la réussite des processus participatifs, chose que se fait par le biais de mesures d’incitation vis-à-vis de la citoyenneté active en matière d’établissements humains durables.

## ***2. Encourager l’engagement individuel et quotidien, un objectif pour les règles juridiques concernant les établissements humains durables***

Le citoyen a des responsabilités vis-à-vis de l’affirmation d’un établissement humain durable. À cet égard son comportement doit s’adapter à ce nouveau paradigme. Autrement dit, son mode de vie change en fonction de la durabilité de l’établissement humain, vu qu’il faut changer son mode de consommation, de production, de déplacement et de divertissement... La construction et le maintien d’un établissement humain durable exigent ainsi des sacrifices individuels et collectifs. Notre rôle dans la société pour affirmer ce concept est crucial, il dépend néanmoins de mesures incitatives, permettant que notre mode de vie change sans que pour autant la qualité de vie décline ou que les contraintes individuelles soient trop lourdes. Dans un cas comme dans l’autre l’engagement des individus et/ou de la collectivité ne se produit pas automatiquement, mais il dépend autant de mesures contraignantes que de mesures d’incitation.

Le droit des établissements humains durables apporte des solutions, d’une part, par le biais de mesures d’incitation, fiscales et financières, à ceux qui s’engagent directement dans l’affirmation de cette durabilité. Nous pensons ainsi à une fiscalité réduite des deux tiers pour toutes les étapes de production, et fiscalité

---

<sup>1135</sup> « Art. 2. La politique urbaine a pour objectif d’ordonner le développement de toutes les fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine, grâce aux orientations générales suivantes : II – la gestion démocratique à travers la participation de la population et des associations représentatives des segments de la communauté à la formulation, à l’exécution et au suivi des plans, des programmes et des projets de développement urbain ».

zéro pour le commerce d'équipements durables<sup>1136</sup> pour le bâtiment, pour les travaux publics et pour le transport. D'autre part, c'est une majoration dans les assiettes fiscales pour les comportements non souhaitables en matière de consommation et de train de vie, comme l'achat de produits comptant beaucoup de « kilomètres alimentaires »<sup>1137</sup> ou de véhicules à forte consommation de carburant.

En ce qui a trait à la participation de l'habitant dans la société, le droit des établissements humains durables établit des règles pour consolider une structure de représentation de la population au sein de chaque établissement humain – similaire à la structure adoptée par le budget participatif brésilien<sup>1138</sup>. Un établissement humain a besoin qu'une instance permanente pour la participation de la population voit le jour ; une instance qui représente les différents secteurs sociaux, pour que le débat s'y instaure, pour que les besoins de l'ensemble de la société soient présentés et discutés. Leur affirmation résulte de la concertation entre les besoins de tous et les moyens disponibles.

En outre, l'incitation de la participation des personnes mérite d'être juridiquement suivie, pouvant se faire à partir de mécanismes qui se fondent sur des indicateurs d'information et de participation similaires au *Aarhus Clearinghouse*. C'est en fait une instance internationale matérialisée sur un site Internet<sup>1139</sup> où les bons et les mauvais exemples de transparence et de participation citoyenne sont présentés et discutés, par tous. Il s'agit d'un forum officiel, lié à la CEPE et à la convention d'Aarhus, qui peut inspirer la formation d'instances locales, régionales et nationales pour le suivi de l'information et de la participation, voire de la gouvernance, des établissements humains vers la durabilité.

Le droit des établissements humains durables est particulier en raison de sa temporalité, qui vise non seulement le présent, mais aussi le passé et surtout l'avenir.

---

<sup>1136</sup> Produits qui contribuent, avec leur usage, à une consommation réduite de ressources naturelles et à la réduction des pollutions de toutes sortes, dont l'ensemble du procédé de fabrication soit certifié comme étant *durable*.

<sup>1137</sup> La notion de *kilomètres alimentaires* concerne les distances parcourues par les produits alimentaires, dès leur origine et jusqu'à nos assiettes. Ces distances sont très importantes, en raison d'un commerce international qui comprend tout, à tous azimuts. V. sur le sujet l'article intitulé « Le casse-tête des 'kilomètres alimentaires' » publié dans le *Courrier international (CI)* n° 751, 24-30 mars 2005, p. 58.

<sup>1138</sup> V., à cet égard, notre article « L'élaboration participative du budget communal. L'exemple d'une ville brésilienne », cit.

<sup>1139</sup> Pour plus d'informations et de détails, consulter le site <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>, accès le 21 mai 2007.

## **Section 2. Le droit des établissements humains durables et les dimensions espace-temps : planification, gestion et contrôle intégrés**

Sur un plan spatial, le droit des établissements humains durables se présente de façon paradoxale, car il s'affirme et s'applique autant localement qu'en milieu urbain et rural. C'est l'extension du concept qui détermine ce champ d'application si large. Quant au plan temporel, ce droit agit en trois moments différents. De fait, si la situation actuelle des établissements humains est le résultat d'actions et/ou d'omissions du *passé*, elle demande que des règles soient établies, visant à mettre en œuvre dès à *présent* les engagements pour affirmer aussitôt le développement durable, garantissant aussi un bon cadre de vie pour *l'avenir*.

C'est pourquoi le droit des établissements humains durables établit des règles visant une méthode de planification adéquate pour les établissements humains, au vu de leur durabilité ; une planification qui prend en compte les caractéristiques mentionnées en sus, se lançant dans une vision de long terme, intégrée, vis-à-vis du champ d'application des normes qui l'encadrent. Et, dans le but de pouvoir assurer l'efficacité de ses normes, le droit des établissements humains durables prévoit le contrôle des actes, publics et privés, liés à sa mise en œuvre.

### **Paragraphe premier. En amont, un droit qui pose les éléments fondamentaux pour la planification et pour la gestion d'un établissement humain durable**

Ce n'est pas seulement la planification d'un établissement humain vers la durabilité, mais aussi sa gestion, qui méritent d'avoir une attention particulière du droit des établissements humains durables. L'une, comme l'autre, sont déterminantes pour l'affirmation de la durabilité, à part entière, d'un établissement humain.

En effet, ce n'est qu'à partir d'une planification adéquate, compréhensive, de son territoire que les actions pour l'affirmation d'un développement local durable peuvent être envisagées. Carlos Ari SUNDFELD souligne de même que la

rationalisation de la croissance urbaine – un élément de base pour la garantie de l'ordre urbanistique et, par conséquent, pour l'affirmation du droit aux villes durables, prévu par le Statut de la ville – relève de la planification urbanistique<sup>1140</sup>. Quant aux règles concernant la gestion d'un établissement humain durable, elles accordent avec les caractéristiques de sa planification, déterminantes pour la mise en place d'une gestion intégrée et participative qui est capable de concerter et de rassembler autour du même objectif, la durabilité de l'établissement humain, les différents acteurs de cette gestion.

### **A. Une planification à des différents niveaux et secteurs**

Malgré l'importance du rôle du niveau local de gouvernement dans le processus de planification d'un établissement humain durable, d'autres sphères gouvernementales sont également concernées par cette tâche. Nous parlons ainsi d'une planification à plusieurs niveaux, processus qui a le mérite de constituer le carrefour surtout entre les règles d'aménagement du territoire, d'environnement et d'urbanisme, mais pas seulement. C'est l'ensemble des règles juridiques qui doivent converger vers un même objectif, qui réside dans la durabilité des établissements humains. Aussi, les différents secteurs de la gestion d'un établissement humain doivent être pris en compte dans cette planification, au vu du principe d'intégration.

C'est pourquoi les règles du droit des établissements humains durables élèvent la *planification multiple* – en niveaux et en secteurs – en tant que processus de base pour la construction d'un établissement humain durable.

---

<sup>1140</sup> « S'il est vrai que l'existence même du droit de l'urbanisme est une réaction à la croissance urbaine désordonnée et au chaos géré par les actions individuelles, il ne peut pas se traduire par la substitution du chaos privé par le chaos étatique. L'urbanisme n'est pas un projet d'étatisation pure et simple, mais de rationalisation urbaine, par l'action étatique. Ainsi l'action urbanistique de l'Etat ne se légitime qu'à partir de son orientation rationnelle. C'est là qu'apparaissent les plans urbanistiques », cf. Carlos ARI SUNDFELD, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », cit. p. 56. L'auteur ne mentionne pas la notion d'établissement humain, elle apparaît néanmoins entre les lignes du texte de la loi n° 10.257/2001, vu que le plan directeur – document phare de la planification urbanistique au Brésil – doit comprendre autant la zone urbaine que la zone rurale de la municipalité (art. 40, § 2, Statut de la ville). Nous pouvons regretter toutefois que cette planification ne soit obligatoire que pour les villes ayant plus de 20 000 habitants (cf. art. 41 du Statut de la ville).

## **1. La multiplicité de niveaux pour la planification : l'intégration entre les règles d'aménagement du territoire, d'environnement et d'urbanisme**

La planification, *procédure technique dirigée à la transformation de la réalité existante au vu d'objectifs préalablement établis*<sup>1141</sup>, est une condition de base pour la garantie d'une bonne gestion – à court et à long terme – de tout établissement humain. Qui plus est, pour l'affirmation de sa durabilité. En effet, ce n'est qu'à partir d'objectifs et d'un cahier des charges précis que nous ne pouvons songer à éduquer, à informer, à convaincre, à mettre en œuvre, à contrôler et à suivre les actes juridiques et les politiques qui visent au développement local durable. La planification est ainsi la base de toute action visant à un établissement humain durable, elle permet non seulement une meilleure gestion des forces et des moyens vis-à-vis de cet objectif, mais aussi sa poursuite dans le temps, par le biais de moyens adéquats.

Or, malgré le fait de parler d'un établissement humain implique forcément parler du niveau local, municipal, de pouvoir, il convient de noter que sa planification ne se limite pas à ce niveau. Au contraire, les différentes sphères de gouvernement y participent, dans les limites de leurs compétences pour gérer et pour légiférer. Cela regroupe différents cadres et outils juridiques, outre les différents secteurs des politiques publiques, pour donner à la planification des établissements humains vers la durabilité un sens global. Le Statut brésilien de la ville présente, à cet égard, quelques-uns des instruments de la politique urbaine qui concernent et qui relèvent de la compétence des différentes sphères de gouvernement de la fédération brésilienne. Nous avons ainsi les plans nationaux, régionaux et ceux des Etats fédérés relatifs à l'aménagement du territoire, au développement économique et social, les plans des régions métropolitaines, les plans des agglomérations urbaines, des microrégions et, enfin, les différents documents de planification des villes<sup>1142</sup>. Tous ces documents contribuent à l'affirmation de la durabilité des villes, dans les termes

---

<sup>1141</sup> Cf. José Afonso DA SILVA, *apud* Odete MEDAUAR et Fernando DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Estatuto da cidade*, cit. p. 32.

<sup>1142</sup> Cf. art. 4, I à III, du Statut de la ville, loi n° 10.257/2001, cit.



que prévoit le Statut<sup>1143</sup>. En France, la cohérence entre les documents d'aménagement du territoire et de l'urbanisme est également prévue, par l'article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme, en ce qu'il concerne les DTA. Ces documents visent à *répondre aux objectifs généraux d'harmonisation et de l'occupation du sol et de l'espace*, constituant d'instruments de régulation de ces activités au niveau supra communal<sup>1144</sup>.

En rassemblant ces normes et en renforçant leur portée, le droit des établissements humains durables concrétise la préconisation d'Agenda 21 dans le sens d'*agir localement avec une pensée globale*. Pour la planification d'un établissement humain durable nous devons compter ainsi sur l'ensemble des documents de planification qui se rapportent à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement – naturel et humain – et, enfin, à l'urbanisme. Ces documents doivent se présenter en cohérence, dans le cadre de la *codification* que nous proposons pour ce nouveau cadre juridique : ils relèvent de la compétence de différentes sphères de gouvernement, ils touchent à des domaines qui se montrent en principe différents, néanmoins ils concernent les établissements humains, la qualité de vie et de l'environnement, *lato sensu*, de façon directe. Leur conception, leur mise en œuvre et leur suivi doivent être ainsi cohérents et concertés.

La planification ne doit pas être ainsi un outil optionnel dans la gestion des établissements humains ; elle doit, au contraire, être inhérente à cette gestion et conduire à l'affirmation de sa durabilité. Le développement durable des établissements humains est, nous le rappelons, un objectif à atteindre par l'action publique, avec la contribution de l'ensemble des acteurs de la société. Un fait qui conduit à l'intégration des différents domaines concernés par cette tâche.

---

<sup>1143</sup> Autrement dit, la garantie du droit aux villes durables à tous, par la garantie de l'équilibre entre les différentes fonctions de la ville, dans le respect des limites de la durabilité, cf. Carlos ARI SUNDFELD, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », cit. p. 55.

<sup>1144</sup> Pouvant fixer, selon Bernard DROBENKO, « les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement et de protection ou de mise en valeur des territoires ; les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisations des grandes infrastructures de transport et des grands équipements publics et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ; les modalités d'application des lois montagne et littoral adaptées aux particularités géographiques locales. De ce point de vue, en zone de montagne, elles permettent de préciser de manière substantielle les conditions du développement et de la protection. *In Droit de l'urbanisme*, cit. pp. 59-60.

## **2. La multiplicité de secteurs de la planification d'un établissement humain durable : une mise en œuvre renforcée du principe d'intégration**

Si les différentes sphères gouvernementales participent à la planification d'un établissement humain durable, il en est de même pour les différents secteurs de l'Administration, qui doivent agir de façon coordonnée, concertée et cohérente. C'est une mise en œuvre du principe d'intégration au niveau de la planification qui se fait nécessaire pour la consécration d'un établissement humain durable. Dans ce sens, le droit des établissements humains durables affirme la planification intégrée en tant que base d'action, une intégration qui concerne les différentes administrations et sphères gouvernementales, exigeant la création d'instances locales, régionales et nationales, pour déterminer les orientations générales en matière de durabilité des établissements humains.

Nous pensons à cet égard à l'instauration de commissions intergouvernementales et inter administratives pour discuter de la planification des établissements humains, proposant des solutions concertées et cohérentes, basées sur les aspirations communes à l'ensemble de la société. Les commissions intergouvernementales répondent au besoin de l'intégration verticale, tandis que les commissions inter administratives sont une réponse à l'intégration horizontale. Les unes, comme les autres, comptent des représentants des différentes sphères gouvernementales et des différents secteurs de l'Administration qui se réunissent régulièrement pour définir les lignes générales de la planification, de la gestion et du suivi des actions concernant la durabilité des établissements humains. Ces commissions pourraient soit être intégrées, soit intégrer certaines sphères, déjà existantes dans le panorama administratif brésilien ou français. En tout état de cause, la société civile doit également trouver sa place dans une telle *agora*, pour vérifier que les besoins locaux sont pris en compte au moment de la planification de l'établissement humain vers la durabilité.

Les règles concernant la gestion des établissements humains durables présentent également des caractéristiques particulières, comme nous le verrons par la suite.

## ***B. La gestion des établissements humains durables s'étend sur trois temps différents : décrire, analyser, préconiser***

En rejoignant les principes de la *bonne gouvernance*, mais aussi de la prospective dans l'aménagement du territoire en France, le droit des établissements humains durables lance comme bases pour l'action dans la gestion des établissements humains, trois étapes qui s'avèrent indispensables, puisqu'ils sont scindés avec la connaissance du terrain, l'étude des actions à entamer et, enfin, la préconisation de la meilleure action à entreprendre. Tout cela dans un cadre participatif, partenarial et concerté, comme nous le verrons par la suite.

### ***1. Connaître et faire connaître le terrain d'action par le biais d'une description analytique***

Gérer un établissement humain durable implique, entre autres, la participation du public, la formation de partenariats, la concertation entre acteurs et intérêts... Elle implique surtout une connaissance approfondie de la réalité locale, où l'action bénéficie au développement durable pour l'établissement humain en formation. La mise en œuvre des instruments préconisés par la planification doit, ainsi, se produire dans un cadre de *connaissance totale de cause*, permettant de gérer au mieux les différents scénarii présentés à l'occasion des études préalables d'impact législative et stratégique. Enfin, les acteurs et les partenaires locaux du développement doivent être informés du déroulement de cette *prise de connaissance* du terrain ainsi que de la mise en pratique des politiques visant la durabilité de l'établissement humain.

C'est pourquoi la formation d'une base de données concernant des indicateurs de durabilité de l'établissement humain est nécessaire et doit être obligatoire, aux niveaux national, régional et local. Cette base s'inspire encore une fois des éléments préconisés par la convention d'Aarhus (1998) qui, dans le but d'étayer le droit de chacun à l'information, détermine que *les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs*

*fonctions*<sup>1145</sup>. Nous parlons ainsi d'obligations positives de l'Etat vis-à-vis de la garantie d'un droit à l'information, et pas uniquement d'un droit d'accès à l'information : celle-ci doit pouvoir arriver au citoyen, son destinataire, sans qu'il soit nécessaire de prévoir de moyens importants pour lui transmettre.

Les informations concernant l'état des établissements humains peuvent en tout état de cause faire partie des bases de données établies pour la surveillance de l'environnement. Le bilan sur l'état général de l'environnement peut prévoir un volet spécifique, relatif à la durabilité des établissements humains, de façon à répondre à ce que nous proposons. Ce type d'information à la population et par conséquent l'accès à ces données font partie des stratégies de gestion participative de l'établissement humain vers la durabilité. C'est seulement à partir de la réalisation de ces étapes que nous pouvons parler de la préconisation de nouveaux objectifs à atteindre en vue de cette durabilité.

## **2. Préconiser des solutions concertées, par rapport aux divers intérêts**

Si la planification et la gestion d'un établissement humain durable se fondent tant sur la démocratie participative que sur la coopération et sur les partenariats – dans le secteur public, comme dans le secteur privé – le rôle des *fora* qui réunissent les représentants des acteurs du développement local, régional et national, est d'extrême importance. En effet, c'est au sein de ces instances que la discussion sur les sujets qui conditionnent le développement de l'établissement humain peut voir le jour. Les règles du droit des établissements humains durables doivent ainsi les privilégier pour la planification, pour la gestion et pour le suivi des politiques publiques et des normes juridiques qui concernent le développement durable des établissements humains. Dans leur fonctionnement, la concertation entre les différents intérêts qui se discutent – ceux des acteurs sociaux, ceux des acteurs économiques, ainsi que les lignes d'action des différentes sphères gouvernementales – est une obligation nécessaire, car des situations d'impasse ne sont pas favorables à l'intérêt général, au nom d'établissements humains durables.

---

<sup>1145</sup> Convention d'Aarhus (1998), cit. art. 5, § 1<sup>er</sup>.

En donnant suite aux deux premières étapes dans la gestion des établissements humains durables – la description et l’analyse – se trouve la troisième, à savoir, celle concernant la préconisation de solutions adaptées au terrain dont on connaîtra les détails. Ces solutions ne peuvent pas privilégier certains acteurs du développement local au détriment d’autres ; elles doivent, au contraire, avoir le don d’être uniformes par rapport à l’intérêt général, à l’équilibre des piliers du développement durable – et des fonctions de base de l’établissement humain – et, enfin, aux intérêts et besoins de tous et de chacun des acteurs du développement local. Les bases pour une telle concertation se trouvent justement dans les éléments que l’on envisage de concerter, mais surtout dans les orientations établies par les règles juridiques qui composent le cadre général du droit des établissements humains durables, sans oublier les valeurs fondamentales qui orientent leur interprétation.

L’efficacité dans l’affirmation de la durabilité d’un établissement humain dépend étroitement du contrôle des actes gouvernementaux – juridiques et politiques – qui visent à conduire à ce but. Voyons comment ce contrôle peut se faire au mieux.

### ***Deuxième paragraphe. En aval, un contrôle plus efficace des actes, publics et privés***

Si l’affirmation d’un établissement humain durable dépend d’une série d’actions, concertées et cohérentes, entreprises autant par les différentes sphères de gouvernement que par des acteurs de la société civile, elle ne pourra être efficace qu’à partir d’un suivi, certes, mais aussi d’un contrôle de ces actes, lui aussi devant être efficace. Il est vrai que les cadres juridiques brésilien et français comptent déjà des instruments capables de réaliser ce contrôle<sup>1146</sup>, des instruments qui peuvent néanmoins être améliorés et adaptés aux spécificités de l’affirmation d’un établissement humain durable, puisque cette action demande une certaine urgence, mais aussi la constance dans l’engagement de tous et de chacun.

---

<sup>1146</sup> V., *supra*, p. 335 et s.

Voyons comment peuvent s'opérer les contrôles *institutionnel, concentré et diffus*<sup>1147</sup>, des actions publiques et privées, vis-à-vis de l'établissement humain durable, l'objectif ultime dans la conception et dans la gestion des établissements humains.

## **A. Le contrôle institutionnel des actes publics et privés**

Si les instruments pour le contrôle des actions publiques et privées existent au Brésil et en France, il convient de les adapter au mieux au concept d'établissement humain durable. Nous pensons autant à un contrôle concentré strict dans la gestion des établissements humains vers la durabilité – contrôle qui prend justement cet objectif comme point de repère – qu'à un renfort des institutions et des instruments pour l'exercice de ce contrôle.

### **1. Dans le contrôle de légalité, l'Administration doit avoir pris en compte les principes de l'établissement humain durable en tant que norme de référence**

Les actes administratifs sont conditionnés par l'affirmation d'un établissement humain durable, qui est un objectif à atteindre. D'où toute action, toute politique publique, toute norme juridique qui concerne directement ou indirectement la gestion d'un établissement humain doit se plier à cet objectif. Objectif qui émane du développement durable et qui s'inscrit au niveau constitutionnel, autant au Brésil qu'en France, et qui se présente également dans les lois nationales, répercutant sur le cadre juridique dérivé.

La conduite de l'Administration doit ainsi viser à cet objectif, tout plan, politique, programme ou acte administratif contraire au développement durable est

---

<sup>1147</sup> Le contrôle *institutionnel* est fait par des institutions gouvernementales, comme l'Administration elle-même – ce qui configure un *contrôle concentré* –, par le Ministère public ou par tout autre organisme directement lié aux pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire et qui détient ce type de compétence. Pour le contrôle *diffus*, il peut être fait par toute personne ou institution en relation aux actions publiques et privées qui concernent la gestion des établissements humains vers la durabilité. C'est le cas des actions des particuliers et/ou des associations, par exemple.

dépourvu de validité, nul sur le plan juridique. Dans ce sens, le contrôle concentré<sup>1148</sup> des actes administratifs doit évaluer leur contenu à partir de l'objectif à atteindre, à savoir, la durabilité des établissements humains. C'est ainsi que l'affirmation du développement durable des établissements humains conditionne l'action, mais aussi l'inaction de l'agent public. De ce fait, cet agent peut être responsabilisé dans le cas d'un acte qui est contraire à l'affirmation d'un établissement humain durable, cela est assez logique. Mais il peut, en outre, répondre par une omission dans le cadre de la gestion d'un établissement humain, notamment à partir du moment que l'agent public empêche ou ignore la mise en place de son développement durable.

La gestion des établissements humains se présente ainsi sous un nouvel angle, constitué par l'affirmation de l'ensemble des piliers du développement durable, en équilibre et en cohérence. A cet égard, une planification urbaine qui ne tient pas en compte les conditions socio-environnementales, tout comme l'inaction du pouvoir public municipal par rapport aux personnes qui habitent des taudis dans des zones à risque, ou encore le *fermer les yeux* vis-à-vis des atteintes à l'environnement naturel... Ces actions et inactions de l'agent ou des agents publics, qui ne trouvent pas leur place dans le cadre de la gestion d'un établissement humain durable, sont des infractions, aux yeux du droit administratif et plus précisément du droit des établissements humains durables, entraînant la responsabilité administrative, certes, mais aussi la responsabilité civile et, le cas échéant, la responsabilité pénale de l'agent ou des agents responsables. Il suffit qu'il y ait un lien de causalité entre l'action et/ou l'inaction et les conséquences qui portent atteinte à l'affirmation du développement durable de l'établissement humain.

L'évaluation des actions, des omissions et des besoins de l'Administration en matière d'établissements humains durables doit être ainsi stricte. La qualité de vie dans un établissement humain ne doit pas supporter les conséquences néfastes d'actes, d'actions et d'inactions administratives dans sa gestion, où le mépris de certaines situations peut conduire à la perte de vies humaines, à court et à long terme<sup>1149</sup>.

---

<sup>1148</sup> C'est-à-dire, fait par l'organisme même qui les édite.

<sup>1149</sup> L'exemple de l'affaire *Öneryildiz* est clair dans ce sens. V., *supra*, p. 358 et s. Consulter encore l'article de Álvaro RODRIGUES DOS SANTOS, intitulé « Mortes por soterramento : fatalidade ou assassinatos ? », publié le 30 mars 2006 sur le site Internet *Ambiente Brasil*, [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br).

Au Brésil et en France, un contrôle plus efficace des actes publics et privés passe également par un renfort et par la spécialisation des institutions et des instruments existants, capables de répondre à cette tâche.

## ***2. Renforcer et spécialiser les institutions et les instruments de contrôle, pour l'efficacité du droit des établissements humains durables***

En dehors du contrôle concentré des actes administratifs, il y a une série d'institutions publiques qui disposent d'une compétence permanente ou *ad hoc* pour contrôler l'action administrative. Nous pouvons ainsi nommer le Ministère public, la Cour des comptes ou les pouvoirs législatif et judiciaire, à tous les niveaux, qui forment, avec le contrôle concentré, ce que nous nommons le contrôle administratif *institutionnel*. Le citoyen – de façon individuelle ou collective, en association ou pas – peut également vérifier si l'action administrative est correctement faite, si les deniers publics sont bien employés, ce qui caractérise un contrôle *diffus* de cette action. Qu'il s'agisse d'une ou de l'autre forme de contrôle, des instruments juridiques spécifiques sont nécessaires, dès la prévision des conduites répréhensives, les sanctions respectives et les modes de sanction. Nous pouvons compter ainsi la LIA, la LACP, des dispositions du Code pénal, l'ACP – cette dernière souvent menée par le Ministère public au Brésil – les arrêts des cours de comptes, les Commissions parlementaires *ad hoc* du pouvoir législatif, ou encore la saisine de la justice par le citoyen.

Or, au vu de l'importance de l'affirmation d'un établissement humain durable, ces instruments et leur encadrement doivent être adaptés. De fait, si nous pensons aux causes principales de l'inefficacité de ces instruments, elles résident dans les délais trop importants pour arriver à des résultats, dans les restrictions financières qui empêchent leur utilisation par les citoyens, elles résident encore dans le flou de certaines dispositions légales ainsi que dans le formalisme excessif dans les procédures. Tout cela contribue à l'échec dans la mise en œuvre de ces instruments et fait que le sentiment d'impunité règne parmi les agents publics



et/ou politiques, qui finissent par devenir juridiquement irresponsables de la gestion d'un établissement humain.

Le droit des établissements humains durables doit ainsi rassembler ces instruments dans le code que nous proposons, de façon à alerter les gestionnaires d'un établissement humain de leurs responsabilités par rapport à l'objectif escompté, mais aussi pour informer les citoyens. Ces instruments doivent en outre prévoir de façon claire que l'atteinte, par action ou omission, de l'affirmation d'un établissement humain durable, dans le cadre de sa gestion, est passible de sanction – ce qui comprend toute atteinte à l'environnement *lato sensu*, à la qualité de vie, mais aussi aux droits fondamentaux. Pour leur instrumentalisation, ces outils demandent outre la création d'instances participatives et du suivi constant de la mise en œuvre du droit et des politiques publiques (cf. *supra*), la mise en place de chambres spécialisées dans les tribunaux, pour juger tout ce concerne la gestion d'un établissement humain et l'affirmation de sa durabilité<sup>1150</sup>. L'affirmation d'un établissement humain durable, objectif prioritaire, doit être traitée comme telle.

L'action, individuelle ou collective, des citoyens fait également appel à des précisions, aux adaptations des instruments de contrôle existants, visant une affirmation étendue du droit d'accès à la justice, le troisième pilier de la convention d'Aarhus qui se trouve, lui aussi, dans le droit des établissements humains durables.

### ***B. Pour une mise en œuvre élargie du droit d'accès à la justice en matière d'établissements humains durables***

Les obstacles qui empêchent l'accès de tous à la justice, au sens large, tendent à s'effacer progressivement, sans pour autant disparaître complètement. Ils se trouvent d'une part dans les propres instruments qui visent à garantir cet accès et, d'autre part, dans la pratique du système judiciaire.

Ainsi, même si le citoyen peut attaquer l'Administration sans avoir besoin de l'assistance d'un avocat et/ou ayant la gratuité des frais de justice, l'accès à un deuxième degré de juridiction dépend de nouveaux frais, auxquels s'ajoute

---

<sup>1150</sup> Qui comptent des juges capables de répondre sans plus attendre à ces questions. Le citoyen doit pouvoir faire confiance au système de vigilance, de contrôle, des actes publics, et aussi privés, qui concernent directement l'affirmation d'un établissement humain durable.

l'assistance obligatoire d'un avocat, assistance que peu de justiciables peuvent s'accorder sans efforts démesurés. Il convient de souligner, en outre, les expertises, souvent nécessaires dans les procédures qui mettent en cause l'Administration. Les frais finissent par constituer une barrière de poids pour l'accès du citoyen à la justice, et notamment pour l'efficacité de cet accès, quand un résultat cohérent vis-à-vis de la demande du justiciable dépend d'un tel acte.

Au vu d'un tel cadre, le droit des établissements humains durables doit élargir le droit de chacun d'accéder à la justice, pour que les citoyens puissent combattre les actes qui portent atteinte à la durabilité des établissements humains, ainsi que leur mauvaise gestion. Cet élargissement trouve des éléments de justification dans l'affirmation du droit à l'environnement et dans la fixation du développement durable en tant qu'objectif à atteindre pour toute politique publique<sup>1151</sup>.

### **1. Le contrôle diffus des actes administratifs, avec la possibilité d'un rappel à l'ordre citoyen**

Si la participation et l'engagement citoyen dans l'affirmation d'un établissement humain durable sont souhaitables, l'action citoyenne dans le suivi et dans le contrôle de la mise en œuvre des règles et des politiques publiques qui conduisent à cet objectif sont indispensables, car elles contribuent directement à l'affirmation de la durabilité des établissements humains. En effet, étant le principal bénéficiaire de cette dernière, le citoyen connaît la réalité de l'endroit où il vit, ainsi que les actions et les omissions de l'Administration en ce qui concerne l'affirmation du développement local durable. C'est ainsi qu'il peut, par le biais de l'accès à la justice, exercer un contrôle direct sur tout acte de gestion de l'établissement humain qui soit contraire ou qui empêche l'affirmation de sa durabilité. L'accès à la justice, qui constitue ce contrôle diffus des actes administratifs, permet ainsi au citoyen de veiller à ce que les règles juridiques qui contribuent à cet objectif soient respectées et/ou appliquées correctement.

---

<sup>1151</sup> Cf. par exemple, l'art. 6 de la Charte française de l'environnement, loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1<sup>er</sup> mars 2005, cit.

Le contrôle et un *rappel à l'ordre citoyen* vis-à-vis de l'affirmation d'un établissement humain durable peuvent aussi se présenter dans une procédure concernant une atteinte à l'environnement, une nuisance, un trouble de voisinage... Nous pensons à une invocation *incidenter tantum* de l'atteinte à l'affirmation de la durabilité d'un établissement humain, que ce soit par une action ou par une inaction d'un particulier, et qui endommage l'environnement *lato sensu* ou qui porte un tel risque. Le non respect des règles du zonage urbain ou des conditions pour le permis de construire, des limitations en vue de la protection d'un paysage ou d'un bâtiment historique, constituent des exemples où le particulier peut agir – que ce soit en qualité de voisin subissant directement des nuisances ou en qualité de citoyen qui envisage de défendre son droit à l'environnement, au sens large<sup>1152</sup>.

Vu l'importance dont dispose l'action citoyenne dans le contrôle des actes qui visent l'affirmation d'un établissement humain durable, des modifications dans les instruments qui rendent cette action possible s'imposent. Par la suite nous présenterons quelques propositions.

## **2. Les obstacles à lever pour un accès à la justice ouvert en matière d'établissements humains durables**

Ayant besoin de s'exprimer de façon élargie, capable de répondre intégralement au droit individuel qui le correspond, l'accès à la justice en matière d'établissements humains durables mérite que des améliorations soient apportées au cadre juridique existant. Nous relevons ainsi, outre les conditions pour la légitimation active des associations, certains éléments qui concernent les phases pré litigieuse et litigieuse de cet accès.

Ainsi, pour la légitimation des associations, la loi brésilienne établit des conditions à respecter dans le cas de l'ACP<sup>1153</sup>, conditions qui se rapprochent de

---

<sup>1152</sup> Tel que prévu, *mutatis mutandis*, par l'art. 9, § 3 de la convention d'Aarhus (1998) : « ...chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ».

<sup>1153</sup> Selon l'art. 5, I et II de la LACP, l'association doit être constituée il y a plus d'un an et doit compter parmi ses finalités « la protection de l'environnement, du consommateur, de l'ordre économique, de la libre concurrence, des patrimoines artistique, esthétique, historique, touristique et paysager ».

celles prévues en matière d'agrément des associations en France<sup>1154</sup>. Les unes comme les autres, envisagent de donner plus de célérité aux litiges entamés par les associations<sup>1155</sup> et aussi une plus grande légitimité à leur action. Au Brésil cette action concerne la protection de l'environnement, du consommateur, de l'ordre économique, de la libre concurrence, des patrimoines artistique, esthétique, historique, touristique et paysager. En France, elle concerne la protection de la nature, l'amélioration du cadre de vie, la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et des paysages, de l'urbanisme ou la lutte contre les pollutions et les nuisances d'une manière générale œuvrant principalement pour la protection de l'environnement<sup>1156</sup>. Or, si la jurisprudence brésilienne déconsidère ou interprète de façon large les conditions susmentionnées, dans des cas précis, au nom de la protection de l'environnement, il est temps de se poser la question sur la subsistance de l'agrément des associations en France. Le professeur Michel PRIEUR évoque aussi de résultats médiocres<sup>1157</sup> pour cet instrument. Dans le cadre du droit des établissements humains durables nous pensons que le juge peut, dans une action en justice menée par une association, concernant la gestion d'un établissement humain, apprécier, à la demande de cette dernière, les conditions pour sa légitimation. Cela vise justement donner plus d'ouverture à l'accès des associations en justice, sachant que toute responsabilité pour une action qui cache des intérêts politiques et/ou économiques d'une association qui demande un tel bénéfice est assumé directement par ses membres.

Par rapport à la phase pré litigieuse, le contrôle diffus de la gestion d'un établissement humain durable doit pouvoir compter sur un médiateur permanent entre le citoyen et l'Administration, vu l'importance de l'affirmation du développement durable au niveau de l'établissement humain. La France compte la

---

<sup>1154</sup> L'art. L.141-1 du Code français de l'environnement prévoit que les associations qui prétendent l'agrément doivent exercer leurs activités depuis au moins trois ans « dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, œuvrant principalement pour la protection de l'environnement ». L'agrément leur est accordé par l'autorité administrative, qui se fonde sur des critères de *représentativité* de l'association. Ces critères sont, selon nous informe le professeur Michel PRIEUR (*Droit de l'environnement*, cit. pp. 116-117), trouvables dans l'art. R.252-2 du Code rural français, étant : le fonctionnement de l'association conforme à ses statuts ; les activités statutaires dans les domaines de l'environnement ; l'exercice à titre principal d'activités effectives consacrées à l'environnement ; l'organisation présentant des garanties suffisantes.

<sup>1155</sup> Les conditions pour agir étant remplies, leur intérêt d'agir découle d'une présomption légale.

<sup>1156</sup> Cf., respectivement, LACP, cit. art. 5, II et art. L.141-1, Code français de l'environnement.

<sup>1157</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 121.

figure du médiateur de la République, autorité indépendante<sup>1158</sup> chargée d'intervenir dans le cas d'un différend entre le citoyen et l'Administration. Cette figure n'existe pas dans le cadre juridique brésilien. Quant au médiateur français, il convient de remarquer la faible portée de ses décisions : elles ne représentent pas de contrainte pour l'Administration. En effet, le médiateur saisi en cas de différend où la réponse de l'Administration s'avère insatisfaisante vis-à-vis des attentes du citoyen, le médiateur ne peut que faire des recommandations, pour essayer de prévenir que des différends similaires voient le jour dans l'avenir. La médiation, au sein du droit des établissements humains durables se présente autrement : les décisions du médiateur engagent les actions subséquentes de l'Administration, tant au bénéfice des relations entre l'Administration et ses administrés que de l'affirmation d'un établissement humain durable. Une seconde étape de cette médiation réside dans un arbitrage, fait sous les auspices tant du pouvoir judiciaire – qui désigne les arbitres à être choisis en commun accord par les parties – que du ministère public – responsable pour le suivi de l'exécution de la décision arbitrale. Cette dernière pourrait, de même, se revêtir de la forme et avoir les caractéristiques juridiques d'un terme d'ajustement de conduite (TAC), document juridiquement contraignant qui résulte d'un accord préalable dans une ACP<sup>1159</sup> : en cas de non respect de ses conditions, il devient un document dont les engagements s'exécutent en justice.

Enfin, en ce qui concerne la phase litigieuse du contrôle diffus des actes administratifs, l'obstacle le plus important réside dans les coûts qu'il implique. A cet égard, nous proposons que les frais de justice soient gratuits, dès le départ, pour les particuliers et pour les associations qui cherchent en justice la durabilité d'un établissement humain. Une action qui doit être suivie, en cas de besoin avéré et prouvé<sup>1160</sup>, par la désignation d'un avocat d'office – professionnel qui doit, le cas échéant, être spécialisé en la matière. Nous pensons aussi, dans le but de promouvoir un accès à la justice plus aisé, à la réduction de ses coûts par l'inversion de la charge de la preuve dans les cas où il y a suspicion de corruption, de malversation de l'argent public, ou d'omission du pouvoir public local en agir quand les faits initiaux

---

<sup>1158</sup> Que ce soit par rapport à l'Administration ou au gouvernement.

<sup>1159</sup> Pour plus d'informations sur le sujet, consulter le texte de la LACP, ainsi que l'article du professeur Paulo Affonso LEME MACHADO, intitulé « La mise en oeuvre de l'action civile publique environnementale au Brésil », in *RJE*, n° 1/2000, pp. 63-77.

<sup>1160</sup> En cas de particulier, impossibilité de payer un professionnel et, en cas d'association, outre l'impossibilité financière, l'absence d'un avocat, dûment inscrit au barreau et en activité, parmi ses membres.

démontrent que l'action était nécessaire et possible. Cette inversion doit être prononcée par le juge, à la demande du requérant. Nous soulignons, en outre, que les expertises – fiscales, comptables, environnementales, architecturales, etc. – peuvent être réalisées, à la demande du requérant et après décision du juge, par des organismes et/ou institutions publiques compétentes dans les domaines évoqués. Les coûts [réels] de ces actes pourraient être réduits et payés en intégralité à la fin de la procédure, par la partie vaincue. En outre ce type de mesure permet le renfort de l'action des centres de recherche universitaires en matière d'environnement, au sens large, faisant que l'université joue directement son rôle d'acteur indispensable devant la société.

Nous pouvons trouver, certes, d'autres obstacles à l'accès à la justice en matière de contrôle diffus des actes de l'Administration, nous avons énoncé néanmoins ceux qui nous pensons être les plus évidents et les solutions que nous jugeons être les plus adaptées. Tout comme les instruments juridiques que nous allons énoncer par la suite, instruments qui contribuent à l'effectivité du droit des établissements humains durables.

## ***Titre 2. Instruments et effectivité du droit des établissements humains durables***

Suite aux caractéristiques générales du droit des établissements humains durables, passons à des précisions sur son contenu. Contenu qui doit adapter des instruments juridiques existants concernant les établissements humains, mais aussi s'adapter aux différentes conditions, physiques et temporelles, de son terrain d'application. Cette adaptation diversifiée conduit à la conception de nouveaux instruments, plus proches du concept et du droit des établissements humains durables, comme nous les verrons par la suite.





## **Chapitre 1. Des instruments juridiques spécifiques pour l'affirmation d'établissements humains durables**

Le présent chapitre est consacré à la présentation d'instruments juridiques destinés à l'affirmation du concept d'établissement humain durable, instruments qui n'ont pas encore été dévoilés au cours de cette troisième partie. Il ne s'agit pas, certes, des seuls instruments capables de donner cette contribution au concept, mais les outils juridiques que nous mentionnerons par la suite représentent – tout comme les fondements du droit des établissements humains durables – une structure capable de répondre *ab initio* aux besoins présentés par le concept, à la problématique posée par les politiques publiques et par les normes juridiques actuelles en ce qui concerne la durabilité des établissements humains.

Nous parlons ainsi autant de la juridicisation de certains instruments et droits, pas encore clairement affirmés dans les cadres juridiques brésilien et français, que d'outils visant le renfort des moyens financiers et de la responsabilité – publique et privée – par rapport à l'affirmation d'un établissement humain durable.

### **Section 1. La juridicisation d'instruments qui se rattachent à l'affirmation d'un établissement humain durable**

Même si l'affirmation du développement durable constitue un objectif à atteindre pour toute politique publique – objectif à valeur constitutionnelle, autant au Brésil qu'en France – le développement durable des établissements humains n'est pas affirmé par ces cadres juridiques. En effet, les normes d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement abordent le sujet de façon segmentée ; autrement dit, les établissements humains ne sont pas traités en tant que tels, la distinction entre les milieux urbain et rural est un obstacle à l'intégration. Cela donne lieu à des résultats pratiques qui pourraient être améliorés et à des décisions juridictionnelles incapables d'affirmer le développement durable de tout établissement humain en tant qu'objectif concerné par les politiques publiques qui le traitent.

C'est pourquoi le droit des établissements humains durables doit prévoir avec clarté la juridicisation du concept, pour qu'il puisse apporter des résultats de façon uniforme vis-à-vis des établissements humains – et pas uniquement en ce qui concerne le milieu urbain. Cette juridicisation permet, d'une part, l'exigence de résultats dans la gestion d'un établissement humain, elle permet l'imputation, pour les différents niveaux de gouvernement, d'obligations positives liées à l'affirmation d'un établissement humain durable.

### ***Paragraphe premier. Juridiciser le développement durable des établissements humains***

Garantir l'application du concept d'établissement humain durable et l'efficacité des normes et des politiques publiques concernées, passent par une juridicisation du concept, par son inscription dans un texte légal fondateur – le code des établissements humains durables – et/ou dans des lois-cadre, de niveau national. Cette inscription qui est suivie par l'affirmation du droit, pour tous, de vivre dans un établissement humain durable, eu égard du droit aux villes durables, prévu par le Statut brésilien de la ville<sup>1161</sup> et qui s'accompagne de la juridicisation d'un instrument phare pour l'affirmation d'un établissement humain durable, à savoir, l'Agenda 21 local.

#### ***A. L'affirmation du concept et du droit de vivre dans un établissement humain durable***

Déterminer, dans une norme de portée nationale, les lignes pour l'affirmation de la durabilité d'un établissement humain est un élément primordial pour arriver à la mise en œuvre du concept qui lui correspond. C'est pourquoi le *code* des établissements humains durables, établi tant au niveau national qu'au niveau local<sup>1162</sup>, doit présenter les bases pour cette durabilité. La loi doit donner une

---

<sup>1161</sup> Cf. art. 2, I, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1162</sup> De façon similaire à la CF/1988 au Brésil, qui trouve dans les constitutions des Etats fédérés, puis *mutatis mutandis* dans les lois organiques municipales, des émulations nécessaires.

définition pour *établissement humain durable*, dont la mise en pratique peut être exigée du pouvoir public, mais aussi des acteurs du développement des établissements humains – dans la mesure de leurs compétences et responsabilités respectives.

En tout état de cause, donner une définition légale, des contours *contraignants* pour le concept, contribue de façon indéniable à l'efficacité du droit des établissements humains durables, dans les domaines de son application, de son respect et de sa mise en œuvre juridictionnelle.

### **1. L'affirmation juridique du concept est une contribution à l'efficacité du droit des établissements humains durables**

Il n'y a pas de doute que le concept d'établissement humain durable doit être légalement défini, tant au niveau international qu'au niveau national. De fait, si des documents comme Agenda 21 (1992) ou ceux issus des conférences *Habitat* prévoient les éléments pour une telle définition, ils ne la présentent pas<sup>1163</sup>. Et, dans les droits brésilien et français, l'établissement humain durable n'est pas une réalité : il peut seulement être entraperçu dans les textes juridiques concernant l'aménagement du territoire, l'environnement et l'urbanisme. Ainsi, au niveau international, une définition pour établissement humain durable doit se présenter dans le cadre du système *Habitat*, définition qui peut être reprise par les pouvoirs supranationaux, dans l'édition de leurs règles. Pour les droits brésilien et français, la définition légale d'établissement humain durable doit figurer dans une norme d'application nationale, telle le code des établissements humains durables.

À cet égard, il convient de s'interroger autant sur la forme que sur la portée juridique de cette définition : des éléments précis et fermes sont-ils nécessaires ? Peut-on parler d'une définition qui est d'elle-même juridiquement opposable ? Pour répondre à cela, revenons aux quelques éléments que nous avons délinéés auparavant : un établissement humain durable est celui qui *inscrit le développement durable dans sa gestion, dans la réalisation de ses activités, en tant qu'objectif à*

---

<sup>1163</sup> Cf. *supra* pp. 66 et s.

atteindre<sup>1164</sup>. Dans ce sens, la *nouvelle gouvernance*, la *gestion intégrale et intégrée*, la *garantie de la qualité de vie* et des *droits fondamentaux* constituent des éléments de base. Ces éléments, trop étendus, très ouverts, ne contribuent pas à une définition fermée pour *établissement humain durable*, caractéristique d'ailleurs inutile en face des objectifs arborés par le concept. Si la qualité de vie, le respect des droits de l'Homme, l'affirmation de nouvelles formes de gouvernance, l'utilisation d'instruments toujours capables de répondre en mieux aux besoins du développement durable des établissements humains, dans leur diversité mais aussi dans leur homogénéité, constituent ces objectifs, une définition fermée pour le concept s'avère inutile. Ainsi nous proposons la définition juridique suivante pour le concept, définition à insérer dans le code des établissements humains durables, au niveau national :

Un établissement humain durable est celui qui, dans le cadre d'une gestion participative et intégrale de son territoire et de son environnement, intégrée vis-à-vis des structures gouvernementales et des partenaires publics, privés et sociaux, vise et contribue effectivement à l'affirmation du développement durable et des droits fondamentaux dans son territoire, ainsi qu'au rayonnement des valeurs fondamentales qui guident cette gestion, en bénéfice d'autres établissements humains et des générations futures.

Il s'agit, certes, d'une définition plus précise par rapport à celle évoquée *supra*, restant néanmoins ouverte vis-à-vis de certains détails – concernant par exemple les instruments à utiliser pour l'affirmation du concept. La définition trouve néanmoins des éléments de précision dans les documents internationaux, comme Agenda 21 (1992), Agenda *Habitat* (1996), charte d'Aalborg (1994) et ses engagements (2004) ou la charte de Leipzig (2007), ainsi que dans les normes internationales et supranationales qui forment le droit des établissements humains durables. Elle sera, de même, précisée au moment de l'adoption des politiques publiques et des normes juridiques nécessaires à son affirmation. En tout état de cause nous trouvons dans cette définition l'ensemble d'éléments que nous avons

---

<sup>1164</sup> « Alors, juridiquement nous pouvons considérer un établissement humain comme étant *durable* à partir du moment où l'on inscrit le développement durable dans sa gestion, dans la réalisation de ses activités, en tant qu'objectif à atteindre. Et cela non sous le signe d'un souhait, mais de façon ferme. Un établissement humain durable est un établissement humain qui, pour s'affirmer comme tel, constitue un cadre juridique propre pour cela. De fait il ne s'agit pas de mettre en œuvre une démarche d'agenda 21 local ou de signer un document international : il s'agit de remplir une sorte de contrat de durabilité vis-à-vis des autres sphères gouvernementales et, surtout, vis-à-vis de la propre population de l'établissement humain. Donc, il faut bien définir les rôles et les actions à mener, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance de l'établissement humain, prônant sa gestion intégrale et intégrée. Un établissement humain durable vise la garantie de la qualité de vie, par le biais de l'affirmation des droits fondamentaux pour tous – y compris le droit d'habiter un tel établissement humain », cf. *supra*, p. 200.

dégagés pour le concept : nouvelle gouvernance, démocratie participative, respect du principe d'intégration, partenariats, équilibre entre les piliers du développement durable – et les fonctions de l'établissement humain – droits de l'Homme, qualité de vie, prévention.

Alors, même en face de son aspect élargi, la définition légale pour établissement humain durable n'est pas *molle*<sup>1165</sup> ou vidée de contrainte juridique : elle est une norme auto applicable, dont les résultats font partie des obligations de l'Administration responsable pour la gestion de tout établissement humain, résultats qui peuvent être exigés de cette dernière pour toute personne qui estime ne pas avoir son droit de vivre dans un établissement humain durable respecté. Un droit dont l'intérêt et les caractéristiques seront exposés par la suite.

## **2. La garantie du droit de vivre dans un établissement humain durable : la possibilité d'une consécration jurisprudentielle pour les établissements humains durables**

Un autre élément à affirmer clairement par le droit des établissements humains durables est le droit de chacun de vivre dans un établissement humain durable. Nous pouvons noter ici, certes, une inspiration du Statut brésilien de la ville, qui affirme le *droit aux villes durables*, à savoir, *le droit au patrimoine foncier, à l'habitat, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail, au loisir, pour les générations présentes et futures*<sup>1166</sup>. Considéré de façon indissociable des orientations pour la politique urbaine brésilienne<sup>1167</sup> dont il fait partie, le *droit aux villes durables* se rattache étroitement à une garantie élargie des droits fondamentaux et des droits sociaux, énoncés en droit brésilien par le Titre II de la CF/1988<sup>1168</sup>. Le cadre juridique français ne prévoit pas un droit semblable, néanmoins les dispositions du Code de l'urbanisme, combinées à celles de la Charte constitutionnelle

---

<sup>1165</sup> Nous faisons ici une allusion au *droit mou* (*soft law*).

<sup>1166</sup> Cf. art. 2, I, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1167</sup> Prévues par l'art. 2 du Statut de la ville.

<sup>1168</sup> Pour les différents *droits* énoncés par le droit aux villes durables, ils sont prévus notamment par les arts. 5 et 6 de la CF/1988.

de l'environnement<sup>1169</sup>, nous permettent d'affirmer que le développement urbain doit se produire de façon durable, à destination et au bénéfice de *tous*.

Nous avons ainsi, tant dans le cadre juridique brésilien que dans le cadre juridique français, des éléments qui, en évoluant, permettent d'affirmer, pour tous, le droit de vivre dans un établissement humain durable. Une telle affirmation contribue à rendre ce droit lisible aux citoyens qui en sont bénéficiaires et à leur permettre ainsi d'en exiger la garantie, par le fait que le droit de vivre dans un établissement humain durable doit être garanti par le pouvoir public gestionnaire des établissements humains. C'est ainsi un droit pleinement opposable. En effet, son affirmation légale permettra au juge d'apprécier plus aisément les affaires liées aux établissements humains et à leur gestion : cette dernière prend non seulement la durabilité en tant que nouveau paradigme, mais le droit individuel de jouir du développement durable de tout établissement humain.

C'est dans ce sens que la jurisprudence pourra affirmer de façon claire et directe le droit de vivre dans un établissement humain durable, un droit qui reflète l'état d'équilibre des fonctions de l'établissement humain. En d'autres termes : la population a le droit collectif de vivre dans un établissement humain durable, un droit qui se fonde sur la jouissance individuelle des avantages qu'il [l'établissement humain durable] apporte<sup>1170</sup>. A partir de l'affirmation légale de ce droit le juge répond de façon plus adaptée à la demande du justiciable, en ce qui concerne ses exigences et ses remarques en matière de conditions de vie – environnement, habitat, emploi, transports, loisirs, service public, assistance sociale, etc. – concernant une action ou une omission, publique ou privée, par rapport à la durabilité de l'établissement humain<sup>1171</sup>.

Un instrument indispensable pour l'affirmation d'établissements humains durables est l'Agenda 21 local, instrument dont la juridicisation s'impose, au nom d'une application adéquate et uniforme.

---

<sup>1169</sup> Notamment l'art. L.121-1 du Code de l'urbanisme et les arts. 1<sup>er</sup> et 6 de la Charte de l'environnement.

<sup>1170</sup> Cf., *mutatis mutandis*, Carlos ARI SUNDOLF, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », cit. p. 55.

<sup>1171</sup> A titre d'exemple, Nelson SAULE JUNIOR, dans un article qui étudie les litiges en matière d'urbanisme dans la région métropolitaine de São Paulo, mentionne comme étant responsables de dommages à l'environnement en milieu urbain : des entreprises, des promoteurs immobiliers, des associations, des groupes de personnes sans domicile fixe (SDF), les municipalités de São Paulo et de São Bernardo do Campo, des organismes de protection de l'environnement et de développement urbain de l'Etat fédéré de São Paulo, ainsi que l'entreprise d'électricité de cet Etat. V. Nelson SAULE JUNIOR, « A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos », in Nelson SAULE JUNIOR, (org.), *Direito à Cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, cit. p. 28.

## ***B. La juridicisation et la labellisation de l'Agenda 21 local : mise en œuvre et contrôle renforcés***

Agenda 21 (1992) est un cahier des charges pour la mise en œuvre du développement durable au niveau local et au niveau global. Son texte prévoit aussi les conditions pour l'affirmation d'établissements humains durables, action qu'il incite et que se fait par le biais de la construction d'un Agenda 21 local. Au Brésil et en France cette démarche est actuellement largement adoptée de façon hétérogène, tant par sa forme que par son fonds. L'Agenda 21 local est différemment mis en œuvre par chaque établissement humain – par rapport à son contenu, aux domaines abordés, à l'intensité des actions à mener. Cette différence se justifie par plusieurs raisons, comme les moyens consacrés, la volonté de l'agent politique, les enjeux et intérêts locaux vis-à-vis du processus, mais surtout par le fait qu'un Agenda 21 local n'est pas un outil juridiquement contraignant – que ce soit du point de vue de son adoption, de sa forme ou de son contenu.

L'absence de contrainte juridique du texte onusien de 1992 doit être ainsi remise en cause, au nom d'une juridicisation du processus au niveau interne : les démarches d'Agenda 21 local doivent être obligatoires dans le cadre de la gestion d'un établissement humain, obligation qui émerge du droit des établissements humains durables. L'affirmation de ces derniers dépend d'un processus d'Agenda 21 local. Les conditions pour cette construction doivent en outre être claires, précises, tournées vers des résultats concrets, vérifiés dans le cadre de la gestion et du suivi participatifs des établissements humains.

### ***1. Un label Agenda 21 : des conditions à remplir pour une obligation de moyens et pour une obligation de résultats***

Le bilan mitigé et amorphe de la quantité et de la qualité des démarches d'Agenda 21 local – peu importe que nous parlions du Brésil ou de la France – est un résultat direct du manque de contrainte juridique d'Agenda 21 de 1992, du manque de juridicisation au niveau national de ce document et du processus local qui lui correspond. En effet, ayant uniquement un cahier des charges non contraignant

comme guide, les autorités locales qui optent pour une démarche d'Agenda 21 local se montrent assez souples, voire contradictoires dans la démarche du fait d'innombrables facteurs<sup>1172</sup>.

C'est pourquoi il faut imposer juridiquement, à partir du niveau international, l'adoption d'Agenda 21 aux Etats qui l'auront ratifié. Certes, nous ne sommes pas en face d'un traité international proprement dit, mais d'un plan d'action pour le développement durable au niveau mondial – Agenda 21 est le plan d'action de la déclaration de Rio (1992). Ceci n'empêche pas que ce plan d'action soit considéré comme un traité international, puisque la convention de Vienne sur le droit des traités (1969) considère de nombreux documents sous cette dénomination<sup>1173</sup>. Dès lors Agenda 21 exigerait la signature, puis la ratification des Etats envisageant sa mise en œuvre et, par conséquent, les lierait juridiquement à ses objectifs. À ce renfort du droit international du développement durable suit l'affirmation du besoin d'adopter Agenda 21 au niveau national, mais aussi au niveau local, au profit des établissements humains durables. Cette tâche est réservée, respect du principe de subsidiarité, aux cadres juridiques supranational et national du droit des établissements humains durables. De fait, la construction d'un Agenda 21 local doit être énoncée par les règles-cadre du droit des établissements humains durables comme étant un instrument indispensable pour la gestion des établissements humains et, ainsi, obligatoire. Réponse à une absence illogique dans les règles actuelles d'urbanisme, à savoir, la référence à l'Agenda 21 local en tant qu'instrument privilégié pour affirmer le développement local durable, chose faite par la récente charte de Brasilia<sup>1174</sup>.

En outre, afficher légalement les bases pour la construction d'un Agenda 21 local permet d'en faire un label à forte valeur ajoutée, évitant actuellement, entre autres, l'utilisation fréquente de cette démarche comme affiche pour la promotion d'un territoire. Un Agenda 21 local revient ainsi à être le témoin d'un compromis, d'un engagement, des autorités locales, pour un avenir meilleur pour l'établissement humain, pour ses habitants, pour la planète.

---

<sup>1172</sup> Cf. p. précédente. V. encore *supra*, p. 225 et s.

<sup>1173</sup> Le texte de la convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969, dans son art. 2, § 1<sup>er</sup>, « a », définit traité comme étant un « accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ».

<sup>1174</sup> Document issu du *Séminaire international sur l'Agenda 21 local et le développement durable dans les villes du Mercosur*, réalisé à Brasilia les 11 et 12 décembre 2006. Son texte se trouve dans l'annexe.



Dans le cadre de la juridicisation d'Agenda 21 les instances de suivi et de contrôle sont indispensables pour garantir la qualité des démarches annoncées sous ce label. Ces instances doivent voir leurs compétences renforcées, tant au niveau international qu'au niveau national, comme nous le verrons par la suite.

## **2. Le renfort des compétences de la CDD et les fora spécifiques au niveau interne : pour un meilleur suivi des Agendas 21 locaux**

Si la juridicisation du contenu d'Agenda 21 est indispensable à tous les niveaux, une adaptation des compétences des organismes responsables pour suivre sa mise en œuvre est également exigée afin de rendre plus efficace l'ensemble du processus.

C'est pourquoi, au niveau international, la CDD doit avoir ses compétences renforcées en la matière, passant de simple observateur de la mise en œuvre d'Agenda 21<sup>1175</sup> à un organisme qui suit et qui effectue un contrôle, en dernière instance, des engagements pris à tous les niveaux vis-à-vis de cette démarche. Cet organisme doit être revêtu de la compétence pour émettre des avis, des recommandations et proposer des motions de censure, auprès de l'AG-ONU<sup>1176</sup>, aux Etats qui ne respectent pas les préconisations d'Agenda 21, qui n'œuvrent pas pour la mise en œuvre du développement durable, à tous les niveaux et spécialement pour l'affirmation d'établissements humains durables. Cette commission fonctionnerait en qualité de *cour suprême* par rapport au suivi et au contrôle de la mise en place du plan d'action de Rio, sans oublier ses fonctions d'appui à cette démarche. Son action serait relayée, aux niveaux supranational, national, régional et local, par des organismes collégiaux, composés par des représentants des différents secteurs gouvernementaux et de la société<sup>1177</sup>, comprenant ainsi l'ensemble des acteurs du développement des établissements humains.

---

<sup>1175</sup> Cf. résolution n° 47/191, AG-ONU, du 29 janvier 1993, doc. n° A/RES/47/191.

<sup>1176</sup> Cf., *mutatis mutandis*, le § 3, « i », de la résolution n° 47/191, AG-ONU, cit.

<sup>1177</sup> Ainsi, nous aurions comme minimum les représentants : de toutes les sphères de gouvernement (l'Etat, la région ou l'Etat fédéré, l'agglomération, la municipalité), des citoyens, des associations et organisations non gouvernementales, le ministère public, fonctionnant en tant que *custos legis*.

Nous aurions ainsi des commissions du développement durable<sup>1178</sup> – indépendantes ou rattachées aux organismes existants<sup>1179</sup>, selon le cas – avec une chambre spécialisée dans le développement durable des établissements humains. Leur but est d'affirmer les lignes de la politique de développement de chaque établissement humain concerné, tant au niveau local qu'au niveau de l'agglomération ou de l'intercommunalité, le support et le développement régional et national, à la politique de développement durable des établissements humains. Ces instances seraient également des *fora* pour la discussion de propositions de lois pour l'amélioration et/ou pour le renfort des conditions pour l'affirmation d'établissements humains durables, une affirmation rendue possible par les obligations positives qui s'imposent aux différentes sphères de gouvernement brésiliennes et françaises.

### ***Deuxième paragraphe. L'institution d'obligations positives vis-à-vis du droit de vivre dans un établissement humain durable***

Si l'affirmation légale du droit individuel de vivre dans un établissement humain durable le rend opposable en justice, son effectivité et son efficacité doivent être, en principe, garanties par le pouvoir public gestionnaire des établissements humains, avec la collaboration des acteurs, publics et privés, du développement des établissements humains. C'est ainsi qu'en empruntant le vocabulaire de la CEDH, nous parlons d'obligations positives des différentes sphères de gouvernement – en respectant les limites de leurs compétences – par rapport à ce droit.

---

<sup>1178</sup> Nous pensons aux commissions de développement durable en tant que structure car elles ont été créées par la grande majorité des Etats, dans le but de suivre l'adoption interne d'Agenda 21, cf. Stéphane DOUMBE-BILLE, « Agenda 21 et le cadre institutionnel », cit. p. 37.

<sup>1179</sup> En tant qu'organismes nationaux dont les compétences se rattachent à la mise en œuvre du développement durable, nous trouvons au Brésil la Commission de politiques de développement durable et de l'Agenda 21 brésilien (CPDS, créée en 1997 par le décret présidentiel du 26 février 1997, ayant le nombre de membres et des compétences élargis par le décret présidentiel du 3 février 2004), commission dont le correspondant en France est la Commission du développement durable (CDDf, instituée par le décret n° 93-744, du 29 mars 1993, *JORF* du 30 mars 1993). Nous trouvons aussi dans ce pays le Conseil national du développement durable (CNDD). Tant la CPDS que la CDDf ne disposent pas des compétences nécessaires pour contrôler la mise en œuvre des Agendas 21 locaux, car ces commissions ne peuvent, *grosso modo*, que servir de support aux processus d'élaboration, de mise en œuvre et de révision de ces documents, outre la proposition de mécanismes pour leur financement. Quant au CNDD, il dispose de compétences plus élargies, pouvant contribuer au suivi de la Stratégie nationale du développement durable (SNDD).

Ces obligations positives concernent les piliers du développement durable des établissements humains, dans une thématique qui reprend en quelque sorte les fonctions de la ville dictées par LE CORBUSIER<sup>1180</sup>. Elle prend également en compte les préoccupations sociales, économiques et environnementales majeures, démontrant que l'intégration, une exigence du droit des établissements humains durables, doit être prioritaire dans la gouvernance de ces derniers. Et que l'équilibre dans les fonctions de l'établissement humain doit se concerter avec les besoins de ses habitants.

### **A. Volet socio-économique**

Dans le cadre des fonctions sociales et économiques de l'établissement humain, les obligations positives se tournent vers trois aspects qui se relient, quant à eux, à l'ensemble des fonctions de la ville énoncées par LE CORBUSIER. C'est ainsi que la gestion durable d'un établissement humain doit prendre en compte certains droits fondamentaux<sup>1181</sup>, tels que le droit au logement, le droit au travail, le droit à la santé ou le droit aux services publics – tels que le transport, l'approvisionnement en eau ou l'assainissement. La garantie de chacun de ces droits contribue directement à l'affirmation de la durabilité de l'établissement humain, dans la mesure où cette garantie est l'un des facteurs pour l'équilibre entre les fonctions de l'établissement humain, sans oublier l'équilibre social lui-même. Un établissement humain durable doit pouvoir offrir à tous des conditions d'égalité, ayant comme point de repère l'équité.

Voyons les caractéristiques des obligations positives par rapport à la garantie de chacun de ces droits.

---

<sup>1180</sup> Habiter, travailler, se recréer, circuler. V. *supra*, p. 18.

<sup>1181</sup> Énoncés par les cadres juridiques brésilien et français, mais aussi par les déclarations internationales en matière de droits de l'Homme, comme la DUDH, la ConvEDH, la CIADH, la CADHDP ou la CEDHV. V. *supra*, p. 108 et s.

## **1. Le droit au logement, comme le droit à la terre, impliquent une action à deux versants des pouvoirs publics<sup>1182</sup>**

Si la gestion d'un établissement humain durable doit se présenter de façon intégrée et intégrale<sup>1183</sup>, parler du droit au logement implique de prendre en compte non seulement le milieu urbain, mais aussi le milieu rural. Il est ainsi question de répondre à la fonction *habiter*, de répondre aux besoins des citadins et des ruraux en matière d'habitat, car ville et campagne, zone urbaine et zone rurale font partie du territoire de l'établissement humain. Il convient de remarquer, par ailleurs, que l'une des causes de la crise du logement en milieu urbain réside dans l'exode rural, phénomène qui trouve son origine dans l'attractivité de la ville vis-à-vis du manque de perspectives à la campagne<sup>1184</sup>. De ces faits, les pouvoirs publics responsables de la gestion des établissements humains sont censés répondre tant au droit au logement urbain qu'au droit à la terre agricole.

Cette réponse à l'habitat se présente soit par une action proactive du pouvoir public soit par une *péréquation socio-environnementale* promue au sein de la société. La première facette consiste dans la construction et dans la rénovation de logements, ainsi que dans la mise en place de programmes de fixation de l'habitant en milieu rural. A cet égard les outils juridiques sont classiques, ils font partie des tâches courantes de l'Administration, comme exproprier, affecter un budget ou passer un marché public. La deuxième facette comprend aussi des solutions juridiques qui visent à répondre, de façon urgente, aux besoins en terre et en habitat, face à un *statu quo* qui ne lui est pas favorable. Quelques-unes de ces solutions trouvent d'ores et déjà leur place dans les droits brésilien et français, méritant toutefois des adaptations, au nom de la justice sociale mais aussi de la célérité vis-à-vis de leurs objectifs.

### **i. Le droit au logement**

---

<sup>1182</sup> V. entre autres Nelson SAULE JUNIOR, «O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro», in Nelson SAULE JUNIOR (org.), *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, cit. pp. 63-126.

<sup>1183</sup> Intégrée par rapport à l'ensemble de domaines et d'acteurs de cette gestion ; intégrale par rapport au territoire de l'établissement humain.

<sup>1184</sup> V. *supra* p. 177 et s.

L'obligation positive rattachée au droit au logement contraint le pouvoir public à combattre la spéculation immobilière *active* ou *passive*<sup>1185</sup>. A cet égard, le Statut brésilien de la ville prévoit que les normes d'urbanisme visent, entre autres, à éviter cette spéculation ; le Statut affirme avec clarté la fonction sociale de la ville, tout en prévoyant des instruments comme l'obligation d'utiliser un bien immobilier, la majoration de l'assiette de l'impôt foncier ou de la taxe d'habitation et l'expropriation du bien, payée avec des titres du trésor public<sup>1186</sup>. Ces mesures font partie d'un même processus, qui vise à rappeler au propriétaire d'un bien immobilier non utilisé ou sous-utilisé l'existence d'une condition à l'exercice de son droit de propriété, à savoir, le respect de la fonction sociale<sup>1187</sup>. Ces mécanismes juridiques sont, en théorie, redoutables, leur pratique dépend néanmoins de l'édition de normes municipales et de délais assez importants. En effet, le Statut brésilien de la ville n'est pas une norme auto-applicable, les instruments juridiques qu'il prévoit dépendent d'une loi municipale pour les réglementer et permettre enfin leur application. En outre, pour qu'un propriétaire soit dépossédé de son bien immobilier par ce processus, une période d'au moins sept ans doit s'écouler – deux ans pour l'obligation d'utiliser le bien et cinq ans de majoration des assiettes fiscales. En France, si la récente affirmation<sup>1188</sup> du droit au logement opposable est un outil qui permet un accès assez rapide à un logement<sup>1189</sup>, il convient de noter que les délais de réponse et de satisfaction à cette demande ne sont pas encore tous fixés, sans oublier que le délai de deux mois avant que le juge ne statue en cas de litige est utopique si la saisine des Tribunaux administratifs est massive... Enfin, *quid* des délais pour un jugement en seconde instance ?

Pour ces raisons nous pensons au moins à trois instruments juridiques qui peuvent contribuer à la garantie du droit au logement, répondant de façon assez rapide à une demande qui est croissante, notamment dans les grands pôles

---

<sup>1185</sup> Ce que nous nommons spéculation immobilière active est celle où l'intention, dès le départ, est de spéculer sur des biens immobiliers ; la spéculation passive est le résultat de l'inégalité dans la répartition des biens immobiliers, ce qui mène de façon indirecte à une même conséquence : pénurie de logements et augmentation des prix de l'immobilier, comme résultat des lois du marché.

<sup>1186</sup> V. art. 2, VI, « e » ; arts. 5 à 8, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1187</sup> V. *supra* p. 133 et s.

<sup>1188</sup> Par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 1<sup>er</sup>, cit., qui a modifié entre autres l'art. L.300-1 du CCH.

<sup>1189</sup> En effet, la commission de médiation en faveur du logement peut être saisie sans délai par les prétendants au droit au logement opposable et en cas de litige le juge statue dans les deux mois, sans les conclusions du commissaire du gouvernement (cf. art. L.441-2-3, et. s., CCH).

urbains<sup>1190</sup>. Le premier instrument, la *réquisition-location*, a trait à la fonction sociale de la propriété, une fonction qui ne limite pas ce droit, mais qui le conditionne à certains aspects. Ainsi, nous proposons que les propriétaires de trois biens immobiliers résidentiels, ou plus, dans une même municipalité, soient invités à les utiliser<sup>1191</sup> – dans le délai d’un an, sinon la municipalité les réquisitionne pour les louer, à un prix modique, à des personnes qui sont à la recherche d’un logement. Le montant de la location est versé au propriétaire des biens loués, son acquittement est garanti par le pouvoir public, tout comme la remise en état du bien loué. Le propriétaire a le droit de contester, administrativement ou en justice, la valeur du loyer, qui équivaut à celle d’un logement social de surface égale et de prestations identiques ; le recours en justice n’a pas d’effet suspensif par rapport au contrat de location et, par conséquent, à l’emménagement des bénéficiaires<sup>1192</sup>. Le contrat de location prend fin dans les mêmes conditions qu’un contrat de location classique ainsi, le cas échéant, le bailleur peut proposer à la location et aux mêmes conditions, un autre bien immobilier en remplacement de celui loué.

Un deuxième instrument est le *bail-rénovation*, outil qui répond autant à la fonction sociale qu’à la fonction environnementale d’un établissement humain, vu qu’il peut concerner les biens immobiliers qui font partie du patrimoine architectural, culturel ou historique d’un établissement humain. En effet, il s’agit de réquisitionner, dans les mêmes conditions que pour la *réquisition-location*, un bien immobilier abandonné et inhabitable pour raisons d’insalubrité, qui sera rénové avec le concours de volontaires en attente d’un logement social et/ou dans des chantiers de réinsertion sociale. Les logements ainsi rénovés sont destinés en priorité aux demandeurs de logement qui ont contribué à cette rénovation.

Enfin, un dernier instrument, *l’habitat populaire*, institutionnalise la participation des habitants à la rénovation et/ou à la construction de logements

---

<sup>1190</sup> Il convient de souligner, d’ailleurs, que ces actions ne doivent pas être les seuls instruments de réponse aux besoins en logement urbain : c’est à partir de la planification intégrée du territoire d’un établissement humain, ainsi que de la mise en place de politiques publiques concertées en la matière, ainsi que dans d’autres domaines concernés par la gestion des établissements humains que ce type de problème pourra trouver des solutions durables. A cet égard l’intégration entre les politiques d’urbanisme et d’aménagement du territoire est essentielle.

<sup>1191</sup> De façon similaire à ce que prévoit le Statut brésilien de la ville (art. 5 et s.). Le propriétaire se voit notifier par l’Administration locale, l’octroi d’un délai d’un an, à compter de la réception de la notification, afin qu’il prouve que le bien immobilier est utilisé – autrement dit, loué ou prêté à quelqu’un.

<sup>1192</sup> Les bénéficiaires doivent être préalablement inscrits sur une liste de demandeurs de logement social, en respectant les conditions pertinentes.

sociaux, destinés à être loués ou vendus. Il s'agit d'une pratique déjà répandue au Brésil, où les futurs habitants – et propriétaires – de maisons populaires emploient leurs compétences physiques pour construire ces maisons. Mettre ce type d'action sous un couvert juridique permet de garantir à ces personnes un statut, des garanties sociales et notamment des conditions dignes de travail, car les heures destinées à cette tâche sont rémunérées dans les mêmes conditions que les fonctionnaires de même rang, avec les mêmes garanties. Ces dernières conditions sont également valables pour les personnes qui contribuent dans le cadre du *bail-rénovation*.

## **ii. Le droit à la terre**

Pour le droit à la terre, un cas spécifique au Brésil, les fonctions sociale et environnementale conditionnent le droit de propriété, car le non respect de ces fonctions peut entraîner le processus d'expropriation. En effet, *parmi les objectifs de l'expropriation par intérêt social [dans le Statut de la terre] nous pouvons trouver les suivants : conditionner l'utilisation de la terre à sa fonction sociale ; obliger l'exploitation rationnelle de la terre ; réaliser des ouvrages de rénovation, d'amélioration et de mise en valeur des ressources naturelles ; rendre possible la création d'aires de protection de la faune, de la flore ou d'autres ressources naturelles, pour les préserver des activités prédatrices*<sup>1193</sup>. L'expropriation par intérêt social vient, dans le droit des établissements humains durables, en parallèle à la location des terres agricoles, les deux instruments destinés prioritairement aux paysans sans-terre dûment inscrits dans le programme brésilien de réforme agraire.

Avec la location des terres agricoles nous pensons à un système qui se rapproche à celui des HLM en France, mais qui se destine à faire en sorte que le paysan puisse accéder à la terre agricole, se fixer en milieu rural et promouvoir sa subsistance, sans que le pouvoir public doive pour autant exproprier immédiatement. Cette location, par le pouvoir public, de la propriété privée rurale peut être un instrument intéressant pour les propriétaires ruraux qui ont, par exemple, des dettes fiscales : ces dernières peuvent être compensées par la location et, puis, par une

---

<sup>1193</sup> Cf. José Antônio TIETZMANN E SILVA et Rodolpho ZAHLUT BASTOS, « Droit de l'environnement », *in Introduction au Droit Brésilien* (cit.), p. 237. V. art. 18 du Statut de la terre, loi n° 4.504, du 30 novembre 1964, cit.

expropriation du bien immobilier. L'instrument peut également servir pour la récupération de zones dégradées, où le propriétaire fautif, refusant de les récupérer, cède ces zones, avec d'autres de même taille, en location, à des fins de réforme agraire. Les colons, aux frais du propriétaire et du pouvoir public<sup>1194</sup>, promeuvent la récupération des zones concernées, en complément à leurs propres activités agricoles. Les terres sont, par la suite, partiellement ou totalement expropriées.

En tout état de cause le droit des établissements humains durables établit que les bénéficiaires des terres expropriées ou louées par le pouvoir public dans le cadre de la réforme agraire doivent exercer des activités agricoles durables : agriculture familiale, production agricole biologique, mise en valeur de produits et/ou du savoir-faire locaux. L'importance de ce type d'action se trouve dans la possibilité de renforcer les liens entre l'Homme et la terre, par le biais de la promotion du développement durable. Des politiques publiques adéquates doivent pouvoir suivre ces dispositions juridiques, de façon à instaurer, en zone rurale, une réforme agraire qui prend le développement durable en tant que paradigme.

Dans le cadre du développement durable de l'établissement humain, sa fonction économique joue un rôle important : l'implantation d'activités sur son territoire dépend de l'attractivité de ce dernier, les bénéfices économiques réalisés doivent pouvoir aussi contribuer à l'équilibre entre les trois fonctions de l'établissement humain, tout en répondant aux besoins de ses habitants, en l'occurrence, en matière de marché de travail.

## ***2. La mise en valeur des ressources locales, un moteur de développement et de qualité de vie***

A première vue parler de mise en valeur des ressources locales ou de droit au travail peut paraître un peu décalé par rapport à l'affirmation d'un établissement humain durable. Néanmoins ces sujets trouvent leur importance dans le cadre de cette affirmation dans la mesure où l'homogénéité des [bonnes] conditions de vie des habitants d'un établissement humain durable dépend de leur capacité pour subvenir à

---

<sup>1194</sup> Dans une proportion de 80% pour le propriétaire et de 20% pour le pouvoir public, en raison du principe pollueur-payeur ainsi que de l'obligation de récupération de zones dégradées, les deux inscrits dans l'art. 225 de la CF/1988, outre la « gratuité » de la main d'œuvre pour la récupération de ces zones.



leurs besoins. Autrement dit, elle dépend de la réceptivité du marché de travail par rapport à la population locale. Dans ce sens, le professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER affirme que l'égalité des chances sur le plan social est une condition pour qu'une ville s'affirme comme durable, *car il est admis désormais que le développement se distingue de la croissance et qu'il a pour finalité un bien-être également partagé* :

Les plus brillants économistes ont insisté sur l'importance des considérations sociales, au-delà des considérations économiques, dans la réussite du développement durable, non par simple souci de générosité mais par souci d'efficacité. Le caractère d'organisme vivant de la ville, qui n'a de raison d'exister que par l'homme et pour l'homme, impose de placer au centre des préoccupations la solidarité sociale. Peu de villes y parviennent et les inégalités s'accroissent au fur et à mesure que la ville grandit. Repenser la ville en terme de fraternité sociale, prévenir les catastrophes économiques engendrées par la méconnaissance de la fracture sociale, des inégalités et de la misère croissante, est une des principales responsabilités des gouvernants, avec pour terrain d'expérimentation privilégié la ville.<sup>1195</sup>

L'égalité des chances pour les habitants d'un établissement humain répond au besoin d'équilibre entre les fonctions économique, sociale et environnementale de ce dernier. Certes, la garantie de conditions socio-économiques adéquates pour tous constitue une obligation positive pour l'établissement humain, le droit au travail est, de même, énoncé par les textes internationaux et relayé par les droits nationaux. C'est pourquoi l'Administration, dans la gestion d'un établissement humain vers la durabilité, doit garantir ce droit, tout en prenant en compte les aspects environnementaux, car même si le droit au travail appartient, comme le droit à l'environnement, au cadre des droits fondamentaux, ce n'est qu'un environnement sain [au sens large] qui peut permettre des conditions dignes de travail et de vie.

De ces faits, si l'installation d'activités génératrices d'emploi dans un établissement humain s'avère nécessaire, elle doit se faire dans le respect de conditions environnementales et sociales strictes et, pour cela, le droit des établissements humains durables doit prévoir les instruments adéquats. Nous proposons ainsi que les aides publiques à l'installation d'une activité – et à la création d'emplois qui la suit – ne soient octroyées qu'à partir d'un comportement compatible de l'entrepreneur par rapport au développement durable de

---

<sup>1195</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », in François PRIET (org.), *Mélanges en honneur d'Henri Jacquot*, Orléans : Presses universitaires d'Orléans, 2006, 616 p. La citation se trouve aux pp. 427-428.

l'établissement humain. Premièrement, la contribution de toute entreprise à cela est logique : le dommage environnemental, pour moindre qu'il soit, a un coût très important, qui finit par être *externalisé* à l'ensemble de la société<sup>1196</sup> ; deuxièmement, il convient de souligner que si le développement durable est un objectif de toute politique publique, les aides publiques à la création de richesses et d'emploi ne peuvent pas aller à contresens ; enfin, toute personne, physique ou juridique, de droit privé ou public, a le devoir de contribuer à la protection de l'environnement au sens large et, par conséquent, au développement durable<sup>1197</sup>.

C'est de façon similaire que l'offre de services publics, visant à répondre au droit que nous disposons tous d'avoir accès aux services publics de base, constitue une obligation positive dans le cadre de la gouvernance d'un établissement humain durable. Voyons sous quelles conditions et sous quels critères l'offre de services publics, en tant qu'obligation positive, doit se présenter.

### **3. La garantie de services publics efficaces et durables**

Même si le droit d'accès aux services publics est affirmé dans les cadres international, supranational et national<sup>1198</sup>, son affirmation par le droit des établissements humains durables, dans des conditions précises, est valable. Ces conditions, dans le droit des établissements humains durables, constituent des obligations positives à respecter par l'Administration gestionnaire des établissements humains lors de la fourniture de services mais aussi dans les conditions de leur mise en place ; elles vont au-delà des principes qui régissent l'action de l'Administration, sans pour autant oublier de les intégrer. A cet égard, l'ensemble des services publics – logement, assainissement, approvisionnement en eau, en gaz, en électricité, transport collectif, enseignement, santé, services à la personne, parmi d'autres – doit non seulement respecter les principes de légalité, d'impersonnalité, de moralité, de

---

<sup>1196</sup> De façon *physique* à l'ensemble des personnes, dont le droit à l'environnement sain subit, *juridiquement*, une atteinte et, enfin, en tant que contribuables, les habitants de l'établissement humain répondent indirectement à la réparation des dommages causés à l'environnement.

<sup>1197</sup> Cf. art. 225, CF/1988, art. 2, Charte de l'environnement, sans oublier l'affirmation internationale du droit à l'environnement – déclaration de Rio (1992), convention d'Aarhus (1998) – ou les textes qui concernent directement la durabilité des villes et/ou des établissements humains – Agenda 21 (1992), charte d'Aalborg (1994), Agenda Habitat (1996), Aalborg+10 (2004) –, parmi d'autres documents.

<sup>1198</sup> Citons, à titre d'exemple, le PIDESC, le Protocole de San Salvador ainsi que les arts. 2, I, du Statut de la ville et L.110, du Code français de l'urbanisme.

publicité, d'efficacité<sup>1199</sup>, de continuité, outre la recherche d'un équilibre entre intérêt général et l'intérêt individuel, mais il doit prendre le développement durable de l'établissement humain en tant qu'objectif à atteindre.

C'est ainsi que les logements sociaux doivent prendre en compte le développement durable lors de leur construction et dans leur gestion ; le service d'assainissement doit prévoir non seulement la collecte des eaux résiduaires, mais aussi leur traitement ; les concessionnaires d'eau, de gaz, d'électricité doivent répondre à des critères de durabilité précis, tout comme les entreprises de transport collectif, qui doivent, progressivement, adopter des véhicules non polluants ; les services de l'enseignement, de la santé, à la personne... doivent adopter des démarches de conscientisation mais aussi de fonctionnement qui répondent aux préoccupations en matière de développement durable. Le cadre général qui détermine ces comportements est à établir dans le code des établissements humains durables, un cadre qui sera complété et/ou adapté en observant le principe de subsidiarité.

Concernant les moyens de la prestation des services publics, le droit des établissements humains durables exige de l'Administration un comportement compatible avec les objectifs affichés par rapport à sa durabilité. C'est pourquoi il détermine que les biens, les matériaux, les activités de l'Administration gestionnaire de l'établissement humain contribuent au développement durable. Nous parlons ainsi dans des termes pratiques de délais pour la rénovation des parcs automobiles, adoptant des véhicules propres, de critères HQE pour la construction et pour la rénovation des bâtiments publics, de l'exigence de critères environnementaux pour la participation aux marchés publics, outre les actes qui concernent directement les fonctionnaires, concessionnaires et citoyens en général, comme l'obligation d'utiliser du papier recyclé, d'instaurer le tri sélectif, le recyclage et le compostage de déchets... Les chantiers sont multiples, en tout état de cause le droit des établissements humains durables impose le développement durable jusqu'aux structures et aux actes de gestion de l'Administration.

---

<sup>1199</sup> Cf. art. 37 de la CF/1988, cit.

## ***B. Des obligations environnementales qui révèlent une protection intégrée***

Les obligations positives environnementales, auxquelles doit se soumettre la gestion d'un établissement humain durable, s'attachent à une protection intégrée de l'environnement, au sens large. À cet égard la protection du milieu naturel, la base physique de tout établissement humain, est une certitude en ce qui concerne la réduction de leur empreinte écologique. A cela se suit la protection du milieu humain, également concerné par ces obligations positives.

Le pouvoir public gestionnaire d'un établissement humain doit ainsi d'une part conduire les efforts de cette gestion vers une réduction, progressive et constante, de son empreinte écologique, tâche présente dans l'ensemble des documents qui visent à promouvoir des modèles de durabilité pour les villages, villes, mégapoles...établissements humains, dans le monde<sup>1200</sup>. Il est question, d'autre part, de protéger mais aussi de promouvoir les biens qui intègrent le patrimoine humain d'un établissement humain, sans oublier les conventions de l'Unesco sur la protection du patrimoine<sup>1201</sup>.

### ***1. Une réduction progressive et constante de l'empreinte écologique des établissements humains, alliée à une meilleure qualité globale de l'environnement***

La contribution de la gestion d'un établissement humain à la protection des biens et des ressources qui intègrent le patrimoine environnemental naturel se présente dans la réduction de son empreinte écologique, inférée de la dualité du droit à l'environnement, et exigée par les normes d'urbanisme brésiliennes et françaises. En effet, la planification intégrée, qui participe à la correction des *distorsions de la*

---

<sup>1200</sup> Déclaration de Vancouver (1976), Livre vert sur l'environnement urbain (1990), Agenda 21 (1992), l'Engagement de Curitiba (1992), charte urbaine européenne (1992), charte d'Aalborg (1994) déclaration d'Istanbul (1996), Agenda Habitat (1996), Plan d'action de Lisbonne (1996), NCA (1998, 2003), appel de Hanovre (2000), Aalborg+10 (2004), charte de Leipzig (2007).

<sup>1201</sup> CPPM et CSPCI. V. *supra* p. 32, note 62 et *infra*, p. 494.

*croissance urbaine et leurs effets négatifs sur l'environnement et à la protection des espaces naturels et des paysages en respectant les objectifs du développement durable*, affirme l'obligation de réduire l'empreinte écologique des établissements humains urbains sur le milieu naturel<sup>1202</sup>. De même pour *l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux*, qui constitue la gestion économe du sol en droit français de l'urbanisme<sup>1203</sup>. Ceci n'empêche pas les villes, les villages et les hameaux de s'étaler et de *grignoter* de plus en plus des friches jusqu'alors rurales, menaçant et endommageant ainsi le milieu et les ressources naturels. La planification, mais aussi la gestion des établissements humains doivent pouvoir être compréhensives vis-à-vis du territoire concerné et de leur empreinte sur le milieu naturel, comme prévu par l'art. 2, IV, du Statut de la ville au Brésil et par l'art. L.121-1 du Code de l'urbanisme en France. C'est ainsi qu'elles doivent prendre en compte l'ensemble des activités réalisées au sein de l'établissement humain ; autrement dit, le pouvoir public gestionnaire, le secteur privé, mais aussi les habitants de l'établissement humain font partie de cet éventail d'activités, ils doivent prendre en compte la réduction de l'empreinte écologique, un objectif à atteindre par l'établissement humain durable.

Nous parlons d'obligations positives, imposées par le droit des établissements humains durables, concernant la planification et la gestion intégrées de l'établissement humain ; ce cadre juridique établit et chiffre des objectifs à atteindre par les établissements humains en matière de réduction de l'empreinte écologique, dans les différents domaines d'activités exercées : génération et consommation d'énergie, gestion des déchets, transports publics et privés, occupation des sols, consommation d'eau et d'autres ressources naturelles. L'exemple à suivre pour affirmer ces obligations positives repose sur le suivi de la plupart des normes de protection de l'environnement, c'est-à-dire, l'instauration d'une base générale des secteurs et activités concernés, suivis d'une prévision, en annexe, des seuils à atteindre dans la période qui coïncide avec la planification à long terme du développement de l'établissement humain en question<sup>1204</sup>.

---

<sup>1202</sup> Cf., respectivement, art. 2, IV, loi n° 10.257/2001, cit. et art. L.121-1, Code français de l'urbanisme.

<sup>1203</sup> Prévue, respectivement, par les arts. L.121-1, 3° et L.110 du Code français de l'urbanisme.

<sup>1204</sup> L'efficacité des normes-cadre, suivies par les seuils établis en annexes, facilement modifiables, est déjà prouvée, notamment au niveau communautaire.

L'affirmation d'obligations positives dans ce sens permet de renforcer les normes juridiques déjà en vigueur, donnant des repères matériels pour affirmer le développement durable des établissements humains, outre leur opposabilité dans le cadre du droit de vivre dans un établissement humain durable<sup>1205</sup>. Un droit qui impose en outre des obligations positives par rapport à l'environnement humain.

## **2. La protection et la promotion des biens du patrimoine humain, matériel et immatériel**

Si la protection de l'environnement naturel exige l'accomplissement d'obligations positives de la part du pouvoir public gestionnaire des établissements humains, l'approche intégrée de l'environnement fait que les biens qui intègrent l'environnement humain soient aussi pris en compte, de façon proactive, par cette gestion. Les obligations positives qui s'imposent dans ce sens reposent autant sur la *protection* que sur la *promotion* de ce patrimoine, dont la portée est large, comme nous pouvons noter des définitions pour *patrimoine culturel*<sup>1206</sup> et pour *patrimoine*

---

<sup>1205</sup> Cf. *supra* p. 119 et s.

<sup>1206</sup> CPPM, cit. art. premier : « Aux fins de la présente Convention sont considérés comme 'patrimoine culturel' : Les monuments : œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science, Les ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science, Les sites : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique ».

*culturel immatériel*<sup>1207</sup> dans les conventions de l'Unesco de 1972 et de 2003, respectivement<sup>1208</sup>.

Le droit des établissements humains durables prévoit ainsi la protection élargie du patrimoine qui intègre l'environnement humain, une protection qui prend en compte tant les biens matériels que les biens immatériels qui le composent, sans se préoccuper de leur *valeur universelle exceptionnelle* : le patrimoine, même ordinaire, est partie intégrante d'un établissement humain et de la culture de sa population, d'où le fait que sa protection soit innée<sup>1209</sup>. Certes, ceci ne doit pas conduire à un immobilisme total dans la gestion du patrimoine mais à la participation du public aux processus décisionnels qui concernent ce patrimoine, condition *sine qua non* pour affirmer l'effectivité de sa protection. Il convient de souligner d'ailleurs que cette protection privilégie la *conservation* du patrimoine, sa *préservation* se limitant aux cas où elle s'avère strictement nécessaire, car le patrimoine matériel ou immatériel ne doit pas, en principe, faire l'objet de mesures qui empêchent qu'il soit vu, senti ou connu par le public.

---

<sup>1207</sup> CSPCI, cit. art. 2 : « Aux fins de la présente Convention, 1. On entend par 'patrimoine culturel immatériel' les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine. Aux fins de la présente Convention, seul sera pris en considération le patrimoine culturel immatériel conforme aux instruments internationaux existants relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'à l'exigence du respect mutuel entre communautés, groupes et individus, et d'un développement durable. 2. Le 'patrimoine culturel immatériel', tel qu'il est défini au paragraphe 1 ci-dessus, se manifeste notamment dans les domaines suivants : a) les traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel ; b) les arts du spectacle ; c) les pratiques sociales, rituels et événements festifs ; d) les connaissances et pratiques concernant la nature et l'univers ; e) les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel ».

<sup>1208</sup> En raison de ce qui a été traité dans la sous-section précédente, nous ne parlons pas du patrimoine naturel, également prévu par l'article 2 de la CPPM : « Aux fins de la présente Convention sont considérés comme 'patrimoine naturel' : Les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique, Les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation, Les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle ».

<sup>1209</sup> Celle-ci est, *mutatis mutandis*, la vision adoptée par la convention européenne du paysage (CEP, Florence, 20 octobre 2000), qui considère paysage comme étant « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». De ce fait, son champ d'application prend en compte « tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés ». V. à ce sujet *RJE* n° 3/2003, ce numéro est dédié à cette convention.

Ceci nous conduit au fait que ce même patrimoine doit être promu – voici une autre obligation positive –, pas dans un souci d’attractivité d’un territoire mais par le fait que le droit à l’environnement, dont nous disposons tous, comprend le droit d’accès à l’environnement et aux biens qui l’intègrent. En outre, la CPPM affirme clairement que le patrimoine culturel doit être mis en valeur et transmis aux générations futures<sup>1210</sup>, un sens adopté par la CSPCI, qui insère sous *sauvegarde* du patrimoine immatériel, entre autres, les mesures de sa promotion, de sa mise en valeur et de sa transmission<sup>1211</sup>.

Quant à leur portée, il convient de noter que les obligations positives qui concernent la protection et la promotion du patrimoine humain matériel ont des effets horizontaux<sup>1212</sup> conséquents, vu qu’il s’agit d’obligations *propter rem* – autrement dit, liées au bien protégé et non à son propriétaire ou possesseur. De ce fait, le bien, public ou privé, sur lequel repose un intérêt patrimonial et/ou une protection légale par rapport à cet intérêt, a son usage conditionné à sa valeur en tant que partie intégrante du patrimoine d’un établissement humain, condition à prendre en considération dans le cadre de la planification et de la gestion de l’établissement humain<sup>1213</sup>. Par rapport aux obligations positives qui concernent les biens du patrimoine immatériel, leur protection et leur mise en valeur dépendent directement des acteurs locaux, qui sont les détenteurs des traditions, des arts, des connaissances, des pratiques, du savoir-faire. De fait que la prévision légale de la mise en valeur, de la protection, de la divulgation... de ce patrimoine ne peut pas être effective ou efficace sans que les individus concernés ne s’engagent pas dans de telles démarches.

En tout état de cause, que ce soit dans le cadre de la protection du patrimoine humain ou naturel, l’affirmation d’un établissement humain durable est coûteuse, l’attribution des moyens nécessaires à cet objectif est une tâche dont la compétence relève, elle aussi, des instruments proposés par le droit des établissements humains durables.

---

<sup>1210</sup> Cf. art. 4, CPPM.

<sup>1211</sup> Cf. art. 2, § 3, CSPCI.

<sup>1212</sup> Autrement dit, dans les relations entre particuliers.

<sup>1213</sup> Il convient de noter, d’ailleurs, que la charte de Goiânia, approuvée à la fin de la 1<sup>ère</sup> rencontre nationale du ministère public pour la défense du patrimoine culturel, réalisée les 22-23 octobre 2003 à Goiânia, au Brésil, prévoit dans son § 22, que « l’obligation de ne pas démolir, ne pas mutiler, ne pas détruire, et de maintenir les caractéristiques du bien classé ne se restreint pas à son propriétaire, mais s’étend à tous ». Le texte intégral de ce document se trouve dans l’annexe.



## **Section 2. Diversité des moyens et renforcement de la responsabilité vis-à-vis de l'affirmation de la durabilité des établissements humains**

Outre la juridicisation de droits et de devoirs, le droit des établissements humains durables présente des outils qui se rattachent à deux positions extrêmes dans l'affirmation de la durabilité des établissements humains : les moyens et la responsabilité pour le faire.

Le droit des établissements humains durables affirme ainsi d'une part des normes concernant les finances publiques, capables de répondre à une difficulté qui est reconnue par l'ensemble des acteurs du développement des établissements humains, à savoir, le manque de moyens pour l'affirmation de leur développement durable. D'autre part, il est question de présenter des outils juridiques spécifiques pour renforcer la responsabilité des agents politiques et/ou publics par rapport au développement durable des établissements humains, car leur rôle y est fondamental.

### **Paragraphe premier. Les finances publiques et l'affirmation d'établissements humains durables**

Parmi les différents éléments desquels dépend l'affirmation d'un établissement humain durable, le financement est crucial, dans la mesure où cette affirmation résulte d'une action complexe, dans la multiplicité de domaines qu'elle concerne, mais aussi dans sa durée. Or, la réalité de la mise en œuvre du développement durable au niveau des territoires démontre, tant au Brésil qu'en France, que les moyens alloués à cette tâche ne sont pas suffisants<sup>1214</sup>. D'où le besoin d'instituer des instruments de droit fiscal et de droit financier, spécifiques au droit des établissements humains durables.

Ces instruments visent à établir non seulement une fiscalité favorable, mais aussi à allouer des ressources publiques qui soient compatibles avec l'affirmation du développement durable des établissements humains.

---

<sup>1214</sup> V. *supra* p. 248 et s.

## **A. Une fiscalité à deux orientations, selon les exigences de l'établissement humain et l'engagement citoyen**

L'affirmation d'une fiscalité au bénéfice des établissements humains durables se fonde, certes, sur l'efficacité des outils qui relèvent des normes juridiques concernant la fiscalité de l'environnement et de l'urbanisme, dans les droits brésilien et français. Mais il convient de noter qu'elle constitue aussi un instrument pour appliquer, dans l'affirmation des établissements humains durables, des principes du droit de l'environnement – comme l'usager-payeur ou le pollueur-payeur – pour inciter la citoyenneté active ou pour rappeler la fonction sociale et environnementale de la propriété. Ces deux fonctions de la fiscalité locale ont été rappelées par l'Engagement de Curitiba, où l'on prône *la révision et l'amélioration des procédures de recouvrement de taxes, amendes et impôts déjà perçus par la municipalité, afin a) de favoriser les comportements viables et de décourager les activités non viables; b) de faire payer, dans leur intégralité, les coûts environnementaux de tout type d'activité et c) d'augmenter les budgets aux fins d'investissements dans des projets locaux de développement viable*<sup>1215</sup>.

La fiscalité des établissements humains durables se présente ainsi de façon classique, c'est-à-dire, tant dans des instruments d'incitation de conduites favorables à leur affirmation que dans des instruments qui visent à prohiber les conduites contraires à cet objectif.

### **1. Une incitation fiscale multiple**

L'incitation fiscale que le droit des établissements humains durables propose vise à inciter la participation active des acteurs locaux – économiques et sociaux – du développement, participation qui peut se faire de façon individuelle ou collective, directement ou indirectement. Cette incitation de comportements souhaitables au sein d'un établissement humain durable se fonde de fait sur la *démocratie participative*, sur le *travail*, sur la *solidarité*, sur la *consommation* et sur les *moyens* de ces acteurs.

---

<sup>1215</sup> Cf. l'Engagement de Curitiba en matière de développement viable (1992), « Plans d'action ».

La démocratie participative a son importance dans la construction d'un établissement humain durable dans la mesure où la planification, la gestion et le suivi des normes et des politiques publiques qui visent l'affirmation de ce dernier doivent être réalisés dans le cadre d'une nouvelle gouvernance, où ce modèle démocratique constitue un élément essentiel. Or, ce mode de gouverner, comptant sur la participation directe de la population, trouve des difficultés pratiques de fonctionnement dans la mesure où la participation active de la population aux processus décisionnels n'est pas innée : la formation, la conscientisation et l'effective participation du public dépend, certes, de moyens humains et financiers, mais son succès dépend surtout du public lui-même. Il est vrai que la participation du public à la gouvernance de l'établissement humain est une preuve de citoyenneté active, c'est même un devoir civique non rémunéré. C'est pourquoi une *rémunération*, faite par le biais d'une exemption partielle de la taxe foncière locale aux personnes qui organisent et qui animent l'ensemble du processus est nécessaire, elle permet qu'il y ait un vrai engagement de leur part dans la réalisation de ces tâches, essentielles à la concrétisation de la participation citoyenne dans les processus décisionnels locaux.

Un deuxième élément qui compose le cadre des instruments fiscaux proposés par le droit des établissements humains durables réside dans la contribution directe des habitants, individuellement ou collectivement, à l'affirmation de la durabilité de leur établissement humain. A cet égard, les membres d'une communauté qui s'engagent de façon personnelle, dans le cadre de leurs compétences professionnelles, ou associative, dans des actions publiques qui concernent l'affirmation du développement local durable, doivent pouvoir bénéficier d'exemptions partielles ou totales, dans la mesure de leur engagement, des impôts locaux, comme la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. De même pour l'installation de nouvelles activités économiques, qui privilégient le développement local durable, comme les parcs à vélo électriques à disposition des citoyens ou les centrales d'auto-partage<sup>1216</sup>.

Troisièmement, il convient de noter que la solidarité fait partie du quotidien d'un établissement humain durable devant, ainsi, être promue par les normes qui le

---

<sup>1216</sup> Il s'agit en fait d'une coopérative pour l'utilisation de voitures individuelles, par le biais d'une location à bas prix. Ce type d'action vise justement à réduire le nombre de voitures individuelles en ville, car d'une part le nombre d'usagers est beaucoup plus important que le parc de voitures et d'autre part ces personnes n'utilisent les voitures de l'auto-partage que très ponctuellement.

régissent. De ce fait, même si la loi affirme la fonction sociale de la propriété, il est convenable de prévoir un allègement fiscal de la taxe d'habitation pour les personnes qui s'engagent volontairement à louer leurs biens pour l'habitat social. Ces personnes ont en outre une garantie, de la part de la municipalité, du paiement des loyers dus par les locataires<sup>1217</sup>.

La modification de modes de consommation au profit d'actions qui contribuent à la consécration du développement durable doit également faire l'objet d'incitations fiscales. Le cas existe déjà en France, par exemple, avec les crédits d'impôt concernant la construction de logements selon des critères de durabilité<sup>1218</sup>, l'achat d'équipements et d'automobiles propres<sup>1219</sup>, le Brésil a du retard par rapport à ce type d'incitation fiscale. Il doit d'ailleurs faire partie des normes du droit des établissements humains durables, privilégiant l'achat<sup>1220</sup> d'une voiture *propre*, de biens *durables*. En tout état de cause, il faut penser à une incitation large des comportements qui peuvent contribuer à l'affirmation d'un établissement humain durable. C'est ainsi que l'utilisateur régulier du transport public doit pouvoir bénéficier d'une tarification réduite, notamment si cet usage se fait après l'abandon total de la voiture privée et/ou l'adoption de intermodalité dans les transports<sup>1221</sup>. Dans le même sens la construction de parcs à vélo ainsi que de douches dans les entreprises, pour les personnes qui optent pour la transport à vélo méritent une incitation fiscale. Il convient de souligner encore le besoin d'inciter la production locale de fruits et de légumes, de façon durable et traditionnelle : ils contribuent non seulement à réduire les « kilomètres alimentaires », mais aussi à la mise en valeur du potentiel socio-économique local.

Le dernier élément d'incitation fiscale au sein d'un établissement humain durable a trait aux moyens que la société met à disposition pour son affirmation. Nous parlons du mécénat, acte bienvenu et qui doit être reconnu par le droit des établissements humains durables. À cet égard nous pensons à une exemption fiscale conséquente, mais partagée entre les différentes sphères de l'Administration, capable ainsi d'inciter le don sans pour autant faire perdre les revenus fiscaux à

---

<sup>1217</sup> Cf. *supra* p. 472 et s.

<sup>1218</sup> Art. 1304-A, I bis, CGI.

<sup>1219</sup> Cf. arts. 39 AC et s.; 200, *quater*; 200, *quinquies*; art. 18 bis de l'annexe IV, dispositions du CGI.

<sup>1220</sup> Ce qui comprend également l'importation de ce type de véhicule, car le marché automobile brésilien ne dispose pas encore de voitures hybrides, de motos ou de vélos électriques.

<sup>1221</sup> Certes, selon les critères de droit administratif, le prix d'un service public n'est pas un impôt, néanmoins nous avons trouvé qu'il est opportun de mentionner ce type de mesure ici.

l'Administration locale, responsable de l'investissement dans l'affirmation du développement local durable.

L'incitation fiscale dans le cadre d'un établissement humain durable est, ainsi, multiple, elle peut inciter de nombreux comportements capables de favoriser son affirmation, ce que nous avons énoncé n'est qu'un aperçu des possibilités dans ce sens. A l'opposé de l'incitation fiscale nous trouvons les actes fiscaux dissuasifs des comportements préjudiciables à l'affirmation d'un établissement humain durable, comme nous le verrons par la suite.

## ***2. La sur taxation des conduites contraires à l'affirmation des établissements humains durables***

L'utilisation de mesures fiscales répréhensives vis-à-vis des comportements qui empêchent ou tout simplement qui ne contribuent pas à l'affirmation d'un établissement humain durable, est l'application directe de deux des principes du droit de l'environnement, à savoir : pollueur-payeur et usager-payeur. Elle est aussi un élément qui contraint au respect des fonctions sociale et environnementale de la propriété privée, fonction qui s'étend à l'ensemble de l'établissement humain.

Dans le cadre du principe pollueur-payeur, nous pensons à une taxation plus importante des voitures dont le rapport consommation de carburant/nombre de passagers transportés est trop important. Tel est le cas des grosses berlines ou des 4x4, la surenchère fiscale n'étant levée pour ces derniers que si leurs propriétaires soient capables de prouver leur réelle nécessité – travail rural, maritime, usage du véhicule en compétition officielle, parmi d'autres. En liaison avec l'usage des voitures individuelles nous trouvons les quartiers qui se trouvent dans les zones périurbaines, où le terrain n'a pas de grande valeur foncière au départ mais, une fois loti, il acquiert une valeur démesurée par rapport à sa localisation. C'est le cas notamment des quartiers fermés au Brésil, de haut standing, ou du mitage en France : l'un comme l'autre contribuent à un étalement non souhaité de l'établissement humain, à une demande chaque fois plus importante en équipements publics dans ces nouvelles régions urbaines et à l'utilisation de la voiture individuelle pour se déplacer chaque fois plus loin. Les taxes foncière et d'habitation pour ces lieux

habités doivent prendre en compte non seulement des critères de richesse mais aussi des critères environnementaux.

Une deuxième façon d'utiliser les mesures de répression fiscale vis-à-vis des comportements *non conformes* avec un établissement humain durable se trouve dans l'application pratique du principe usager-payeur. C'est ainsi qu'une consommation excessive d'eau, une génération excessive d'eaux résiduaires et/ou de déchets peut entraîner à une réévaluation des taxes locales concernées, par rapport aux personnes, aux activités et/ou aux entreprises en question. Ce surplus n'est pas uniquement par rapport au volume de l'eau, d'égout et/ou des déchets générés, son montant peut aller au-delà de ces aspects techniques, démontrant le caractère environnemental de la mesure. Un autre instrument, cette fois entre le pollueur et l'usager-payeur, est l'instauration de mesures qui visent tant à entretenir les voies et les équipements publics qu'à réduire l'utilisation de la voiture individuelle en ville. Il s'agit de la différenciation entre les prix du parking au centre et aux abords de la ville, d'une part, et du péage urbain, d'autre part. Ces deux exemples sont déjà appliqués dans des villes européennes, le péage urbain restant une mesure encore peu répandue<sup>1222</sup>.

Enfin, par rapport à la mise en œuvre des fonctions sociale et environnementale de la propriété au sein d'un établissement humain durable, nous pensons à un instrument prévu par le Statut brésilien de la ville, à savoir, la progressivité de l'impôt foncier et/ou de la taxe d'habitation pour les biens immobiliers non utilisés ou sous-utilisés, notamment dans le cas où le propriétaire possède plusieurs biens immobiliers dans cette même situation<sup>1223</sup>. Cette même progression s'applique aux biens ruraux et, certes, à tout bien qui porte atteinte à l'environnement *lato sensu*, du fait de leur existence ou du fait des activités qui y sont réalisées.

De telles mesures peuvent être vues comme injustes, car elles représentent en quelque sorte une *double punition* pour des comportements qui font déjà l'objet de mesures de restriction, voire d'interdiction. Toutefois, nous voyons leur rôle autrement, c'est-à-dire, sous l'angle d'un pouvoir dissuasif supplémentaire pour les comportements contraires à l'affirmation d'un établissement humain durable,

---

<sup>1222</sup> En effet, il n'y a que Londres, Oslo, Bergen et Trondheim – ces dernières en Norvège – qui se servent du système. La ville de Stockholm l'a essayé et l'adoptera prochainement de façon définitive.

<sup>1223</sup> Rappelons que l'élément d'équilibre pour l'application de cette mesure réside dans l'incitation fiscale de la mise à disposition de ces biens pour la construction et/ou pour la location de logements sociaux.

affirmation qui demande des moyens conséquents, dont la garantie dépend d'instruments financiers adaptés.

## ***B. Dans les finances publiques, la garantie de moyens pour affirmer les établissements humains durables***

Si les instruments d'incitation et de dissuasion du droit fiscal constituent d'importants éléments pour contribuer à l'affirmation d'établissements humains durables, le droit financier – plus particulièrement, le droit des finances publiques – doit intégrer, lui aussi, des instruments spécifiques pour l'affirmation de la durabilité des établissements humains.

Ces instruments se rattachent aux moyens employés par les différentes sphères du pouvoir public dans l'atteinte de cet objectif, des moyens qui trouvent leur origine dans les recettes originaires ainsi que dans les recettes de transfert<sup>1224</sup>. A cet égard les normes juridiques de droit financier doivent intégrer les préoccupations suscitées par le sujet, permettant d'une part que la péréquation œuvre au bénéfice d'établissements humains durables et d'autre part que le développement local durable puisse disposer d'un minimum en matière d'investissement public, par rapport au budget global de la gestion de l'établissement humain.

### ***1. Le rôle essentiel de la péréquation***

Le besoin d'avoir des critères capables de prendre en compte le développement local durable dans la péréquation vient du fait que cet instrument considère surtout des facteurs socio-économiques pour réaliser l'équilibre entre les collectivités territoriales dans le transfert des recettes publiques<sup>1225</sup>. Il se justifie en outre par le fait que le développement durable demeure un but à atteindre par toute politique publique, ce qui finit par conditionner les investissements publics en la matière. Mais alors, quels sont les critères et la manière de concrétiser cette péréquation durable ?

---

<sup>1224</sup> Cf. *supra*, p. 250 et s.

<sup>1225</sup> Cf. *supra*, p. 256 et s.

Pour sa mise en œuvre il n'y a pas de changements dans ce qui est réalisé actuellement, autrement dit, l'effort de péréquation existe et il continue tel quel. Néanmoins c'est au moment d'établir les critères pour sa réalisation que les modifications apportées par le droit des établissements humains durables sont sensibles. Ainsi, aux critères économiques et sociaux qui prennent le dessus, il faut ajouter le critère environnemental, mis en équilibre avec les deux autres, qui conduit à l'affirmation de critères péréquateurs qui concernent directement le développement durable. La péréquation serait ainsi étroitement liée au suivi des plans, des programmes, des actions et des normes qui visent le développement durable de la collectivité – ou des collectivités – territoriales concernées, puisque les indicateurs, dont elle se sert, se connectent avec ceux relevés par le suivi des établissements humains<sup>1226</sup>.

Donc, la péréquation présente deux faces : la première permet de mettre en valeur et de donner suite aux plans, aux programmes et aux politiques publiques de développement local durable, la seconde permet d'inciter les collectivités territoriales qui ne se sont pas encore mises au développement durable, pour des questions financières, de s'y mettre, puisque leur engagement sera pris en compte au moment du transfert des ressources. Cependant, nous relevons un troisième élément, à savoir, la *punition* implicite des collectivités qui ne s'engagent pas ou peu dans la promotion du développement local durable, par cette même péréquation.

Nous sortons ainsi de la logique de la création de richesses similaire à celle du PNB, où toutes les richesses comptent, même celles qui portent atteinte à la société ou à l'environnement. En adoptant des critères de développement durable, la péréquation se présente de façon plus juste, puisque les problèmes sociaux et les dommages environnementaux se répercutent dans l'ensemble d'une société et, dans le cas des établissements humains, ils concourent, entre autres, à la formation de courants migratoires et à la mutualisation des charges d'un développement mal maîtrisé.

Un autre instrument de droit financier, proposé par le droit des établissements humains durables, est l'investissement minimum dans le développement durable, au niveau local, élément qui vise, eu égard à la péréquation, à équilibrer l'investissement public dans la gestion des établissements humains.

---

<sup>1226</sup> Fait par leur *notation*, comme nous le verrons *infra*.



## **2. La garantie de l'investissement public minimum dans le développement local durable**

Dans le cadre des normes qui régissent et/ou qui concernent directement les finances publiques, nous notons que l'investissement dans certains domaines de l'action publique dispose parfois de seuils minima et/ou maxima. Tel est le cas, pour les Municipalités brésiliennes, où l'investissement est d'un minimum de 25% pour l'enseignement alors que 60% du budget municipal sert au paiement des fonctionnaires<sup>1227</sup>. Dans le cas de non respect de l'un ou de l'autre, la responsabilité du gestionnaire – en l'occurrence, le maire – est engagée, de façon isolée ou solidaire avec le conseil municipal.

C'est à partir de tels dispositifs et de la connaissance du montant de l'investissement public dans le développement durable, que le droit des établissements humains durables doit déterminer qu'un minimum du budget de chacune des sphères de gouvernement soit consacré au développement durable. Cette obligation s'inscrit, certes, dans le cadre des compétences de chacune de ces sphères en matière d'établissements humains, mais aussi dans le cadre de l'action concertée et partenariale entre elles, au bénéfice du développement durable. Le pourcentage minimum est à définir, selon les moyens et les besoins de chaque collectivité territoriale.

En tout état de cause une fois défini, ce pourcentage doit être évolutif et son application doit être respectée par le pouvoir public gestionnaire de l'établissement humain. Il est également contraignant vis-à-vis des autres sphères de gouvernement qui s'engagent, en tant que partenaires, dans la mise en œuvre du développement durable d'un établissement humain donné, sous peine de l'engagement de la responsabilité des agents publics responsables de la gestion de chacune de ces sphères de gouvernement. Une responsabilité qui se renforce, d'ailleurs, dans le cadre de l'affirmation du développement durable de l'établissement humain.

---

<sup>1227</sup> Cf. respectivement art. 212, CF/1988 et art. 19, III, LRF, LC n° 101/2000, cit.

## **Deuxième paragraphe. Un renforcement de la responsabilité des agents politiques et/ou publics**

Si en amont les moyens adéquats pour l'affirmation d'un établissement humain durable sont nécessaires, en aval renforcer la responsabilité des agents responsables pour leur gestion est une action qui s'impose au bénéfice de cette affirmation. Il s'agit en effet de renforcer les règles de responsabilité concernant déjà les agents politiques et les agents publics, qui permettront une réponse plus adéquate aux besoins en la matière, notamment par le fait que la responsabilité administrative comprend également la *moralité administrative* comme le souligne bien Marcelo FIGUEIREDO :

Il n'est pas possible de protéger la correction dans l'exercice de la fonction administrative, qui doit être au service de la société et de l'intérêt général, sans prendre en compte les devoirs qui obligent les agents publics, qui exigent d'eux et de tout ce qui a des rapports avec eux l'application de la moralité administrative<sup>1228</sup>.

Nous parlons ainsi du besoin de normes juridiques qui engagent les agents politiques par rapport à leurs propositions, eu égard à la loi brésilienne sur la responsabilité fiscale, néanmoins de façon plus poussée. Autrement dit, un agent politique, une fois élu, doit tenir ses promesses électorales et, dans la durée de l'exercice de sa fonction, cet agent doit veiller à ne pas s'emparer de *l'effet d'annonce* d'actions futures car elles aussi engagent sa responsabilité.

Dans ce même sens se trouve la responsabilité par rapport aux investissements en matière d'établissements humains durables : si un minimum légal est établi, sa destination doit être connue et, surtout, la responsabilité du gestionnaire des deniers publics est engagée dans les cas de malversation et/ou dans les cas de non atteinte des objectifs escomptés.

---

<sup>1228</sup> Marcelo FIGUEIREDO, « Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa », in Adilson ABREU DALLARI et Sérgio FERRAZ, *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, cit. p. 364.

## **A. Les agents politiques et leurs propositions face à la moralité administrative**

Même si la notion d'établissement humain, puis le concept d'établissement humain durable sont nés de la plume de techniciens, l'affirmation d'un établissement humain durable ne dépend pas uniquement de ces personnes ; la ville, comme l'établissement humain durable, est *l'affaire des politiques, des administrations, des architectes et de bien d'autres « corps de métiers »*. *Parce qu'elle est aussi et surtout « l'affaire de tous »*, comme l'indique le professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER<sup>1229</sup>.

Néanmoins l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques et aussi de normes juridiques capables de conduire à un tel résultat sont des tâches qui dépendent largement des agents politiques, autrement dit, des élus locaux. Ce sont eux qui déclencheront les processus locaux de planification, de réaménagement urbain, d'incitation de comportements citoyens, de participation du public, parmi tant d'autres, nécessaires à la concrétisation du développement local durable. C'est donc leur rôle indispensable qui détermine le niveau de leur responsabilité accrue en la matière, une responsabilité qui s'ancre sur la moralité administrative.

### **1. Un « nouveau vieux » paradigme dans l'affirmation des établissements humains durables**

Si tout agent politique est contraint, dans le cadre de la gestion publique, à respecter les principes qui régissent les actes de l'Administration<sup>1230</sup>, c'est parce qu'il y a un élément majeur à observer, élément qui concerne l'ensemble de ces principes et qui ne se confond pas avec le respect de la loi, à savoir, la moralité administrative. Elle exprime, en fait, un *devoir juridique* de l'agent public, au sens large, devoir qui a un effet horizontal élargi, s'étendant également au particulier qui contracte avec l'Administration. Le droit positif cherche, avec la consécration du concept juridique

---

<sup>1229</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », cit. p. 429.

<sup>1230</sup> Parmi lesquels le droit brésilien énonce la propre moralité administrative, cf. art. 37, CF/1988.

de moralité administrative, à *inciter la formation de relations juridiques qui se produisent ou qui se consolident sous l'influx de la bonne foi, de la loyauté, de l'impartialité et, ainsi, il sanctionne des conduites et des comportements contraires à ces principes ou normes*<sup>1231</sup>.

En droit brésilien la moralité administrative est présente dans le texte de la CF/1988 et la LIA vise à garantir son effectivité, prévoyant trois espèces d'actes d'improbité administrative : actes qui mènent à un enrichissement illicite de l'agent, actes qui portent préjudice aux deniers publics, actes qui portent atteinte aux principes de l'Administration. Or, si chacune de ces espèces définissent des infractions précises, il convient de noter que les actes qui portent atteinte aux principes de l'Administration comprennent l'ensemble des autres cas de figure. Nous parlons de *toute action ou omission qui porte atteinte aux devoirs d'honnêteté, d'impartialité, de légalité et de loyauté aux institutions*<sup>1232</sup> :

Ainsi, malgré l'aspect hétérogène des modalités d'infraction que la moralité administrative cherche à protéger, force est de constater l'existence d'un substrat homogène qui les relie. Le bien juridique protégé dans tous ces « délits » est le *correct exercice de l'activité administrative*, c'est-à-dire, la fonction publique en tant que bien juridique protégé au plus haut niveau.

Il est impossible de protéger la correction dans l'exercice de la fonction administrative, qui doit être au service de la société et des intérêts publics, sans prendre en compte les devoirs qui obligent les agents publics, devoirs qui exigent le respect, de leur part et de tous ceux qui contractent avec eux, de la moralité administrative.<sup>1233</sup>

La moralité administrative est également présente en tant que condition à observer par l'Administration française. En abordant les thématiques de l'abus de droit et de la fraude à la loi, René CHAPUS affirme que le principe de légalité, auquel les actes de l'Administration doivent se plier, a une dimension morale, pas susceptible de s'accommoder des abus et des fraudes de la part de l'agent public et/ou politique<sup>1234</sup>. Robert CATHERINE et Guy THUILLIER parlent en outre de la vertu du *désintéressement*, qui comprend l'intégrité, la probité, l'honnêteté de l'agent dans l'exercice de la fonction publique, une fonction qui *implique d'abord rigueur*

---

<sup>1231</sup> Cf. Marcelo FIGUEIREDO, « O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa », in ABREU DALLARI, Adilson et FERRAZ, Sérgio, *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, cit. p. 363.

<sup>1232</sup> Art. 11, LIA.

<sup>1233</sup> Marcelo FIGUEIREDO, « O Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa », in ABREU DALLARI, Adilson et FERRAZ, Sérgio, *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, cit. p. 364.

<sup>1234</sup> Cf. René CHAPUS, *Droit administratif général*, cit. p. 1016.

*comptable et probité matérielle* et dont *l'improbité mentale* de l'agent public ou politique ne peut infléchir son comportement *dans un sens contraire à son devoir d'impartialité et d'indépendance*<sup>1235</sup>.

De ces faits, nous avons à faire à un outil qui concerne déjà les agents politiques dans le cadre de la gestion publique. La prévision, par le droit des établissements humains durables, d'un renforcement de la responsabilité des agents politiques vis-à-vis de la moralité administrative n'a, en principe, rien de nouveau. Nous pensons néanmoins à l'importance du respect de cette moralité, qui est à la fois contenu et contenant des principes de l'Administration, dans un sens large par rapport à l'exercice, par les agents politiques, de la fonction publique. La moralité administrative guide ainsi leur action à tout moment, faisant en sorte d'engager leur responsabilité autant pour les promesses non tenues que pour l'immobilisme résultant du manque de volonté politique.

Dans le cadre de la responsabilité des agents politiques, comme des agents publics, la moralité administrative concerne également la bonne application des deniers publics, où une responsabilité spécifique aux investissements publics en matière d'établissements humains durables s'impose.

## ***B. L'institution de la responsabilité pour les investissements dans le développement durable des établissements humains***

Si nous pouvons compter des *minima* pour l'investissement public dans l'affirmation d'établissements humains durables (cf. *supra*), il est tout à fait normal que les agents responsables de cet investissement puissent rendre compte et, par conséquent, être responsables du résultat escompté. Tant par rapport à sa bonne application, en matière de deniers publics, qu'en ce qui concerne les résultats concrets en matière de développement durable de l'établissement humain. C'est ce dernier point qui nous intéresse et que nous allons développer.

La responsabilité pour l'investissement dans l'établissement humain durable concerne ainsi non seulement le pouvoir public, mais toutes les personnes, physiques

---

<sup>1235</sup> Cf. Robert CATHERINE et Guy THUILLIER, *Conscience et pouvoir*, coll. Université nouvelle, Paris : Montchrestien, 1974, 266 p. V. pp. 66-68.

ou morales, qui travaillent au nom de ce dernier dans l'exercice de leurs activités, une conséquence directe de l'intégration du développement durable dans la gestion publique. Une intégration dont la vérification des résultats escomptés demande l'instauration d'un contrôle financier spécifique.

## **1. Intégration obligatoire du développement durable dans la gestion publique**

Si la responsabilité de l'Administration – et de l'agent public et/ou politique – gestionnaire de l'établissement humain est engagée par rapport à ses actes, tous ceux qui représentent l'Administration par le biais de concessions ou d'autres contrats administratifs<sup>1236</sup> et qui par conséquent sont investis de ces prérogatives, en sont également responsables<sup>1237</sup>. Or, si le développement durable constitue un objectif à atteindre par des actes et par des actions de l'Administration<sup>1238</sup>, il contraint également les personnes avec qui cette dernière négocie. Ainsi, la passation des marchés publics en France peut exiger des candidats qu'ils remplissent des critères de développement durable<sup>1239</sup>. Ce type d'exigence n'est pas encore la règle au Brésil.

Or, la gestion d'un établissement humain exige que les efforts de l'ensemble des acteurs soient consacrés vers sa durabilité. C'est dans ce sens que le droit des établissements humains durables réitère cette exigence non seulement à l'Administration mais à l'ensemble de ses partenaires, de ses concessionnaires, de ses contractuels... La passation des marchés publics ne doit pas seulement *permettre* que des critères de développement durable soient exigés des candidats<sup>1240</sup> : le droit des établissements humains durables *impose* que toute personne physique ou morale qui est en relation avec l'Administration démontre, certes, le bilan coût/avantage de

---

<sup>1236</sup> Comme le contrat de *permission*, en droit administratif brésilien, qui concerne, p. ex., le transport en commun ou les taxis.

<sup>1237</sup> Y compris dans les cas de sous-traitance, cf. l'art. 113 du Code français des marchés publics.

<sup>1238</sup> V. *supra* p. 417 et s., p. 477 et s.

<sup>1239</sup> Art. 14, Code français des marchés publics : « Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation ».

<sup>1240</sup> Cf. note *supra*.

son produit ou de son service, mais aussi qu'elle démontre la contribution de ce produit ou de ce service à l'affirmation du développement local durable.

Une telle exigence n'est pas discriminatoire, elle ne porte pas atteinte aux principes qui régissent les contrats administratifs ; au contraire, exiger des critères de développement durable pour contracter avec l'Administration est une preuve de l'engagement du pouvoir public dans l'affirmation d'établissements humains durables. Il convient de noter en outre que le respect des critères de développement durable, condition pour la passation de marchés publics ou tout simplement pour contracter avec l'Administration, représente un atout pour l'image des contractants. À cet égard, Marie-Pierre BLIN-FRANCHOMME mentionne que les contrats environnementaux s'inscrivent dans une dynamique de *gestion du « risque-réputation » de l'entreprise*<sup>1241</sup>.

La conséquence juridique directe de ce type d'exigence est que les personnes physiques et morales en contrat avec l'Administration engagent leur responsabilité vis-à-vis de l'affirmation du développement local durable, non seulement de façon subsidiaire mais de façon solidaire par rapport à l'Administration. Elles sont responsables en outre pour les fausses informations et pour les résultats contraires aux objectifs affichés, dès qu'ils se rattachent et/ou trouvent leur origine dans le produit ou dans le service proposé.

Dans le cadre de la responsabilité de l'Administration vis-à-vis de l'affirmation du développement durable des établissements humains il convient encore de souligner le besoin, pour un suivi plus spécifique, d'un contrôle financier spécifique au développement durable, capable de relever les détails de l'application des deniers publics en la matière.

---

<sup>1241</sup> Cf. Marie-Pierre BLIN-FRANCHOMME, « Le droit, le développement durable et l'entreprise éco-citoyenne : la place des accords environnementaux », in REDE n° 1/2007, pp. 3-26, la citation se trouve à la p. 5.

## **2. Dans le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, un contrôle financier spécifique, adapté à l'objectif de développement durable**

Etant donné que le développement durable de l'établissement humain couvre une multitude de domaines, il est tout au moins difficile de déterminer quelles sont les actions qui le concernent directement. Les difficultés apparaissent également au moment de la vérification de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques, des normes juridiques, mais aussi lors de la vérification du bon emploi de l'argent public destiné au développement durable de l'établissement humain.

Dans ce sens nous pensons à un contrôle financier spécifique au développement durable, capable d'identifier la destination exacte – mais surtout en détail – des deniers publics destinés à l'affirmation d'un établissement humain durable. L'affectation obligatoire d'une partie du budget public à cet objectif fait naître le besoin de contrôler cette utilisation, de *suivre à la trace* l'application de ce pourcentage, pour que les bénéficiaires visés avec cette affectation ne soient pas anéantis par un mauvais usage de l'argent public ou par le détournement frauduleux de ce dernier. Cela conduit également à une spécificité dans le contrôle des comptes de l'Administration, qui passe à avoir des critères spécifiques, liés au développement durable des établissements humains. Sur le sujet, le rôle des juridictions financières mérite d'être souligné et, en ce qui les concerne au Brésil, renforcé.

En effet, le contrôle des comptes publics, élément fondamental pour leur transparence et pour l'efficacité de la gestion publique de façon générale, affiche sous le droit des établissements humains durables un rôle fondamental : il contribue à l'affirmation même du concept d'établissement humain durable et, par conséquent, à la concrétisation du développement durable, au sens large et à tous les niveaux. Ces missions des juridictions financières sont claires en France, en raison de leurs compétences liées au contrôle de la gestion publique, où la Cour des comptes vérifie la régularité de la gestion, ainsi que l'efficacité et l'efficacités des actions menées en face des objectifs fixés par les pouvoirs publics. Il s'agit, ainsi, de vérifier la performance, le résultat escompté par les politiques publiques en général.



Une telle compétence pour les juridictions financières n'existe pas au Brésil. D'une part, puisque ces juridictions ont une compétence qui se restreint au contrôle des comptes publics, d'où l'inexistence d'un rôle d'appui et/ou de contrôle de l'efficacité des politiques publiques. D'autre part, il convient de souligner deux éléments : le premier est que, contrairement aux juridictions financières françaises, les juges de comptes brésiliens ne sont pas forcément issus du pouvoir judiciaire, puisqu'ils sont nommés par les membres des pouvoirs exécutif et législatif<sup>1242</sup>. Le second élément concerne l'effet des jugements au sein des cours de comptes brésiliennes : si les jugements qui fixent une amende et/ou vérifient que des valeurs sont dues par le responsable des comptes constituent des titres exécutoires, les avis sur la correction ou l'incorrection des comptes peuvent être déconsidérés par un second jugement des comptes, cette fois-ci exclusivement politique, au sein du Conseil municipal, de l'Assemblée législative ou de la Chambre des députés<sup>1243</sup>. Tout cela conduit au fait que le juge judiciaire reste le vrai responsable du contrôle des comptes publics au Brésil, dès qu'il doit juger un dossier concernant le sujet.

De ces faits, les cours de comptes brésiliennes doivent évoluer, adoptant une position de moralité vis-à-vis de la société, changeant dans un premier temps leur propre structure, ainsi que les conditions pour la nomination de leurs membres. Dans un second temps, il faut également penser à intégrer des compétences qui se relient à l'appui de la gestion publique et, certes, à la mise en œuvre du développement durable des établissements humains.

Vérifier la destination et l'utilisation effective des minima légaux, par le biais de ce contrôle spécifique – qui peut également contribuer à la gestion des établissements humains vers la durabilité – est l'un des éléments qui contribue à l'efficacité du droit des établissements humains durables, et qui va de pair avec les indicateurs du suivi de l'évolution du droit, des politiques publiques et des actions concernant les établissements humains durables, sujets que nous verrons par la suite, dans le dernier chapitre de ce travail de recherche.

---

<sup>1242</sup> Pour la nomination des membres de la Cour des comptes fédérale (Tribunal des comptes de l'Union, TCU), v. art. 73, § 2, CF/1988.

<sup>1243</sup> Autrement dit, par le pouvoir législatif, au niveau concerné.



## ***Chapitre 2. L'effectivité du droit des établissements humains durables implique en tout temps son adaptation à leur réalité***

Les règles du droit positif constituent des éléments de régulation sociale ; le droit est en effet un reflet de la société, ses règles naissent à partir des besoins qui se rattachent à l'intérêt général. A cet égard, considérant d'une part le fait que tout être humain vit dans un établissement humain et d'autre part que l'affirmation de la durabilité de ces établissements est une condition nécessaire pour garantir la qualité de vie de l'Homme sur Terre, voire la propre pérennité de l'espèce humaine, les règles constituant le droit des établissements humains durables sont plus que le reflet des besoins d'une société donnée : elles répondent aux besoins de *tous*, indistinctement. C'est un droit dont l'application dans l'espace ne se résume pas uniquement à un espace – comme l'espace urbain ou rural, par exemple – mais il s'étend à l'ensemble de la Terre, vu l'ampleur de la définition d'établissement humain.

Or, c'est justement dans le but de pouvoir répondre de façon adaptée et correcte à ces besoins que le droit des établissements humains durables doit prendre en compte le cadre juridique qui concerne les établissements humains, qui vise à promouvoir leur durabilité, pour l'adapter aux nouveaux paradigmes que le concept pose. Ce nouvel ordre juridique doit en outre être adapté et adaptable à son terrain d'application, réalisé par le biais d'un suivi cohérent et constant de sa mise en œuvre, allié au bilan de son effectivité.

### ***Section 1. Connaître la réalité, juridique et matérielle, des établissements humains***

La construction juridique d'un établissement humain durable se fonde, certes, sur un renouveau des politiques publiques et des règles juridiques, une action qui se fait au plan local mais qui vise une affirmation généralisée du développement durable – c'est l'esprit prôné par Agenda 21 (1992), lié à l'action locale à pensée globale. Or, dans la mesure où la mise en œuvre de ce cadre juridique doit prendre en

compte la réalité unique de chaque établissement humain, le renouveau qu'il prêche ne traduit pas le détachement complet des normes en vigueur.

Au contraire, une remise à plat des normes contemporaines qui concernent la durabilité des établissements humains se fait nécessaire, au bénéfice de leur évolution et de leur efficacité. En outre, l'insertion du droit des établissements humains durables – par le biais de nouvelles normes ou par l'adaptation du cadre juridique en vigueur – fait appel à une évaluation préalable de leurs impacts, au vu de la spécificité de leur terrain d'application.

### ***Paragraphe premier. La nécessaire prise en compte du cadre juridique existant***

Le droit des établissements humains durables dispose de frontières très souples avec d'autres cadres juridiques, vu son horizontalité. D'où le fait que des normes issues de différentes branches du droit se trouvent sous le couvert de ce nouvel ordre juridique. Elles sont réunies autour d'un idéal invoqué par le concept d'établissement humain durable, que l'on atteint par le biais d'une gouvernance adaptée ; pour cela, la concertation entre les différentes normes qui intègrent ce cadre, en convergence vers ce concept, est essentielle.

C'est ainsi que la construction du droit des établissements humains durables demande avant tout l'adaptation du cadre juridique en vigueur<sup>1244</sup>, une adaptation qui a par toile de fond autant les sources internationales de ce droit que les éléments et les fonctions économiques, sociales et environnementales, d'un établissement humain durable.

#### ***A. Une adaptation de ce cadre aux éléments et aux fonctions des établissements humains durables***

Il convient de noter d'une part qu'un établissement humain répond à des fonctions sociales, économiques et environnementales, déterminées par ses objectifs,

---

<sup>1244</sup> Et qui concerne la durabilité des établissements humains, directement ou indirectement.

par ses ressources, par sa localisation, entre autres critères. Ces fonctions de l'établissement humain ne se confondent pas avec les fonctions de la ville, présentes également dans le fonctionnement de l'établissement humain, et énoncées par LE CORBUSIER. De fait, *habiter, travailler, se recréer et circuler*<sup>1245</sup> sont aussi des fonctions de l'établissement humain, néanmoins elles ont trait à ses aspects sociaux et économiques : l'aspect environnemental de l'établissement humain n'est considéré qu'indirectement. En tout état de cause, parmi les trois fonctions de base, il n'y a qu'une qui est *non obligatoire* dans l'établissement humain : il s'agit, paradoxalement, de sa fonction économique : la fonction sociale est inhérente aux habitants de l'établissement humain, tandis que sa fonction environnementale est un résultat direct de l'occupation et de la modification du sol et de la nature par l'Homme, en vue de s'établir.

Or, il convient de noter que les raisons qui ont poussé l'établissement de l'Homme dans un endroit donné peuvent mettre en relief certaines des fonctions de l'établissement humain, au détriment d'autres. C'est ainsi, par exemple, qu'un établissement humain né dans une région aurifère trouve dans l'exploitation des ressources naturelles une fonction économique plus poussée que ses fonctions sociales et environnementales ; et au contraire, un établissement humain où les habitants cherchent à vivre en autarcie par le biais de l'agriculture biologique donnent la priorité aux fonctions sociale et environnementale, au détriment de la fonction économique de l'établissement humain. Le cadre contemporain nous montre que les fonctions des établissements humains sont éloignées d'un équilibre quelconque : l'urbanisation massive et extensive, les pollutions de toutes sortes, de piètres conditions sociales et/ou économiques... Tout cela implique de conséquences néfastes pour l'environnement et pour la qualité de vie, au sens large, exigeant des réponses adéquates de la part du cadre juridique en vigueur, adapté par l'avènement du droit des établissements humains durables.

D'autre part, le concept d'établissement humain durable, tel que nous le proposons, se compose d'éléments *juridiques* et d'éléments que nous nommons *transversaux*<sup>1246</sup>. A cet égard, deux catégories se différencient : ceux qui garantissent des droits, individuels, collectifs et diffus, et ceux qui limitent des droits et libertés

---

<sup>1245</sup> LE CORBUSIER, *Charte d'Athènes*, cit. p. 183. V., *supra*, p. 20 et s.

<sup>1246</sup> V., *supra*, p. 106 et s.

individuels. Pour les éléments transversaux du concept, ils se présentent notamment dans les politiques publiques et dans les normes techniques. C'est l'ensemble de ces éléments qui constitue des points de repère pour l'adaptation des normes juridiques en vigueur qui concernent les établissements humains<sup>1247</sup>.

## **1. Les nouveaux paradigmes dans les éléments juridiques et transversaux qui intègrent le concept**

Les éléments juridiques et les éléments transversaux présentent de nouveaux paradigmes pour le cadre juridique en vigueur. C'est ainsi que dans sa liaison avec le droit des établissements humains durables, le cadre juridique actuel doit prendre en compte les éléments juridiques du concept, à la fois comme un appui pour leur mise en œuvre et en tant qu'outil d'herméneutique. C'est dans ce sens que l'ensemble des droits de l'Homme et des libertés fondamentales orientent non seulement l'application de ces normes mais aussi leurs évolutions vers une intégration adéquate du droit des établissements humains durables. Ainsi, si ces droits à caractère universel ont inspiré la formation de l'ensemble du cadre juridique<sup>1248</sup> ils en constituent également une source, au moment de sa mise en œuvre : les droits de l'Homme guident dans un premier temps l'auto applicabilité des normes-cadre et, par la suite, la construction des normes réglementaires. Ils constituent, en outre, les balises qui orientent l'application du droit positif par le juge.

Des limites aux droits et libertés fondamentaux sont aussi des éléments du concept d'établissement humain durable. Or, cela nous renvoie d'une part, au sens large, aux devoirs qui découlent des droits de l'Homme, visant à *assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique*<sup>1249</sup>. Il s'agit de devoirs de l'individu vis-à-vis de la société, en contrepartie des droits qui lui sont garantis, une dialectique qui conduit à l'intérêt général en tant que synthèse. D'autre part, c'est la notion même de développement

---

<sup>1247</sup> Autant dans leur condition de formateurs du concept que de balises pour les valeurs fondamentales qui guident l'interprétation du cadre général du droit des établissements humains durables, cf. *supra*, p. 368.

<sup>1248</sup> Rappelons ici que l'Homme est la raison d'être de la science juridique, cf. NERY JUNIOR, Nelson et DE ANDRADE NERY, Rosa Maria, *Constituição Federal Comentada e legislação constitucional*, cit. p. 118.

<sup>1249</sup> Cf. art. 29, DUDH.

durable<sup>1250</sup> qui exige un changement de comportement personnel, vu que sa juridicisation pénètre dans le champ des droits et des libertés fondamentaux. Elle leur établit des limites, au bénéfice de l'intérêt général, dont le développement durable fait partie.

Pour le rôle des éléments dits *transversaux* du concept par rapport au cadre juridique actuel, il se présente sous aux moins deux aspects. Le premier a trait à la notion de *gouvernance*<sup>1251</sup>, tandis que le second s'attache à l'affirmation du principe d'intégration dans la gestion des établissements humains vers la durabilité. Ainsi, les politiques publiques doivent être conçues selon les préconisations d'une *gouvernance adaptée* à l'affirmation d'établissements humains durables, autrement dit, une façon de gouverner qui recompose les *modes d'action publique qui met en jeu la construction d'une régulation des acteurs au sein des sociétés locales*<sup>1252</sup>. Alliée à la gouvernance, l'intégration marque le paradigme du développement durable des établissements humains, vu qu'elle détermine la prise en compte des acteurs et de l'environnement au sens large, dans la gestion de l'établissement humain. L'utilisation de ce principe marque de même la portée de la notion d'établissement humain, car il s'agit d'intégrer la gestion des milieux urbain et rural, à la fois dans leurs fonctions économiques, sociales et environnementales. L'intégration ne vise que la convergence adéquate et rationnelle de la gestion de l'établissement humain vers l'affirmation de sa durabilité, qui passe, certes, par la préservation et/ou par la conservation de son patrimoine environnemental, au sens large et par la concertation entre les différents intérêts et formes d'action au sein de l'établissement humain. Les efforts doivent être canalisés en harmonie vers l'affirmation d'un établissement humain durable.

C'est ainsi que les normes juridiques actuelles doivent prendre en compte la gouvernance et la gestion intégrée en tant qu'instruments pour la gestion des établissements humains vers la durabilité. Une gestion qui demande l'équilibre entre les fonctions économiques, sociales et environnementales de tout établissement humain.

---

<sup>1250</sup> Qu'elle se présente de façon isolée ou appliquée aux établissements humains.

<sup>1251</sup> V. *infra*.

<sup>1252</sup> Cf. Claude JACQUIER, « Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe : quelles relations mutuelles ? », in *Un dispositif de veille internationale*, Grenoble : CERAT/Délégation interministérielle à la ville, 2003, 33 p. La citation se trouve à la p. 4.

## **2. Le développement durable, une synthèse pour les fonctions des établissements humains**

Si les fonctions d'un établissement humain résultent de la logique de sa création et de la *praxis* son fonctionnement, il convient de noter que des règles juridiques renforcent certaines de ces fonctions, visant à l'équilibre de l'ensemble. L'exemple le plus clair à cet égard réside dans la proclamation de la fonction sociale de la ville en droit brésilien<sup>1253</sup>, une proclamation qui laisse entendre également l'existence d'une fonction environnementale. En effet, si la loi brésilienne prévoit clairement la fonction sociale de la ville, sa fonction environnementale se présente dans le droit aux villes durables, qui abrite *le droit au patrimoine foncier, à l'habitat, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail, au loisir, pour les générations présentes et futures*<sup>1254</sup>.

Les fondements, de ce que nous pouvons nommer *fonction socio-environnementale* de l'établissement humain, se trouvent dans la formation de la notion de *bien socio-environnemental*. Cette notion résulte de l'affirmation de droits collectifs, à jouissance diffuse. Autrement dit, *chacun individuellement peut jouir du droit sur la relation ou sur la chose, mais cette jouissance ne peut pas être appropriée, transférée, négociée ; c'est-à-dire, ce droit n'intègre pas le patrimoine individuel de chacun... [Sa] jouissance ne s'attache pas à ces personnes... voilà le sens de son caractère diffus*<sup>1255</sup>. Un établissement humain doit ainsi pouvoir offrir, à tous, la possibilité de jouir de l'équilibre de ses fonctions, cet équilibre qui se vérifie dans son développement durable ; un modèle qui intègre les orientations générales de la politique urbaine, autant au Brésil qu'en France<sup>1256</sup>.

Ainsi, force est de constater que l'équilibre des fonctions d'un établissement humain durable se retrouve d'une part dans l'affirmation juridique de leur développement durable en tant qu'objectif, à atteindre non seulement par les agents

---

<sup>1253</sup> Par le Statut brésilien de la ville, loi n° 10.257/2001, cit. dans son art. 2.

<sup>1254</sup> Cf. art. 2, I, loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1255</sup> Cf. Carlos Frederico MARÉS, « Introdução ao Direito Socioambiental », in André LIMA (org.), *O Direito para o Brasil Socioambiental*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, 413 p., pp. 21-48. La citation se trouve à la p. 34.

<sup>1256</sup> C'est ainsi que *l'adoption de standards de production et de consommation de biens et de services ainsi que de l'expansion urbaine* qui soient compatibles avec les limites de la durabilité environnementale, sociale et économique de la Municipalité et du territoire sous son influence fait partie de ces orientations, cf. art. 2, VIII, loi n° 10.257/2001, cit. V., en outre, l'art. L.121-1, Code français de l'urbanisme.



publics et économiques, mais par tous, indistinctement. L'affirmation d'un établissement humain durable exige ainsi l'engagement de tous et de chacun, le changement de modes de vie et d'action. D'autre part, cet équilibre se fait dans le cadre d'une gouvernance adaptée aux besoins, aux éléments et aux fonctions d'un établissement humain durable.

## ***B. Les normes visant une gouvernance adaptée aux établissements humains durables***

La consécration d'une nouvelle gouvernance<sup>1257</sup> visant à l'affirmation d'établissements humains durables est un point focal, conditionnant ainsi la prise en compte et l'adaptation des normes juridiques actuelles. En effet, ce n'est qu'à partir de cela que des transformations dans la gestion des établissements humains en vue de leur durabilité ne pourront voir le jour, puisque la gouvernance est :

...un ensemble de configurations de décisions au cours desquelles les individus tentent de définir leurs intérêts en tenant compte de ceux des autres. La capacité des acteurs à défendre et imposer leurs choix dépend des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser. Ces ressources peuvent être financières, découler des positions institutionnelles (pouvoir d'édicter et de faire respecter des règles) ou être de nature intellectuelle (capacité à analyser et interpréter une situation, sens de l'organisation, habilité à négocier). Elles sont bien entendu inégalement réparties. Des coalitions de gouvernement se créent autour d'objectifs partagés. Les accords entre acteurs, le consensus qui les unit, ne découlent pas d'un système de valeurs préexistant mais sont le fruit de la définition progressive, au cours d'une suite d'interactions, d'objectifs perçus comme faisables.<sup>1258</sup>

La gouvernance se présente ainsi de façon à affirmer la démocratie participative, la transparence des actes de gouvernement, l'intégration et le partenariat. Ce sont tous des outils qui contribuent à l'affirmation d'établissements humains durables. Voyons comment se présente et s'affirme cette nouvelle gouvernance.

---

<sup>1257</sup> Georges CAVALLIER mentionne l'origine du terme *gouvernance* : « Il y a bien longtemps que l'on parle de gouvernance. Le mot 'gouvernance' semble avoir été employé pour la première fois, dans un sens proche du sens moderne et actuel, par un juriste anglais nommé Fortescue, dans son livre *'The governance of England'* publié il y a plus de... 500 ans, en 1471 (et réédité d'ailleurs en 1884) », in *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Bruxelles : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998, 76 p. La citation se trouve à la p. ix.

<sup>1258</sup> Gilles NOVARINA, « La construction des demandes sociales pour le projet d'urbanisme », in Véronique BARNIER et Carole TUCOULET, *Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable*, Paris : La documentation française, 1999, 87 p. La citation se trouve à la p. 52.

## 1. Les caractéristiques de cette gouvernance

Consacrer une gouvernance qui soit adaptée à l'affirmation d'établissements humains durables implique tout d'abord une réforme dans les structures administratives qui les gèrent, visant à la transparence, au changement des processus décisionnels, à la responsabilisation des acteurs, à l'efficacité des actions. Cette notion comporte des principes définissant son contenu, bien illustrés par le livre blanc sur la gouvernance au sein de l'UE : l'*ouverture* des institutions, qui doivent avoir de la transparence dans leur fonctionnement ; la *démocratie participative* dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques publiques ; la *responsabilité*, en clarifiant le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif ; l'*efficacité* des mesures prises, qui doivent produire les résultats requis, à partir d'objectifs clairs et d'une évaluation de leur impact futur et de l'expérience antérieure ; la *cohérence* entre les politiques publiques menées et les actions entreprises<sup>1259</sup>.

C'est ainsi qu'une nouvelle gouvernance pour les établissements humains durables demande une adaptation des structures – tout comme de la législation – de manière à faire valoir les droits de chacun à l'information et à la participation aux processus décisionnels qui concernent directement l'établissement humain. Cela se fait par le biais de la conscientisation, de l'éducation et de l'information proactive du public concerné. Les habitants d'un établissement humain doivent pouvoir ainsi participer à sa gestion, que ce soit de façon ponctuelle ou constante<sup>1260</sup> ; ils doivent pouvoir également exiger des agents publics – directement ou par la voie judiciaire – que des résultats soient obtenus<sup>1261</sup>. Certes, la démocratie directe existe, elle doit néanmoins se généraliser dans la gestion des établissements humains, ayant leur durabilité en tant que fil conducteur. De fait, la participation citoyenne dans les processus de prise de décision est l'un des éléments majeurs de la gouvernance :

Investir dans une politique de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens permet d'améliorer la qualité de la prise de décision. C'est un élément central de bonne gouvernance. Il permet de capter de nouveaux courants d'idées pertinents et des informations

---

<sup>1259</sup> *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, doc. n° COM (2001) 428, final, du 25 juillet 2001, *apud* José António TIETZMANN E SILVA, *La perspective des villes durables : entre la théorie et la pratique*, cit. p. 46.

<sup>1260</sup> Comme, par exemple, dans le cas d'une enquête publique concernant la réalisation d'un ouvrage ou dans le cas du budget participatif, respectivement.

<sup>1261</sup> Cela confirme la mise en œuvre des trois piliers de la Convention d'Aarhus (1998), cit. : information, participation et accès à la justice, dans le but de garantir le droit à l'environnement (*lato sensu*) dont chacun dispose.

utiles tant pour la prise de décision que pour la mise en œuvre des politiques publiques. Il contribue également au renforcement du sens civique et de la confiance du public dans l'administration ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la démocratie. De tels efforts aident à consolider la démocratie représentative au sein de laquelle les parlements jouent un rôle central.<sup>1262</sup>

Il faut noter en outre que la transparence des actes administratifs est essentielle, exigeant une remise en cause du propre fonctionnement de l'Administration, donc des agents publics qui doivent s'adapter à ce partage du rôle d'acteur du développement local, qui plus est, de l'affirmation du développement durable.

Par ailleurs, la gouvernance va de pair avec la gestion intégrée de l'établissement humain : toutes les sphères administratives sont concernées, tous les partenaires sont appelés à contribuer à la gestion de l'établissement humain. L'objectif est d'avoir une efficacité accrue des actes administratifs et, enfin, dans ce cas précis, de pouvoir concrétiser un établissement humain durable, ce que se fait sous certaines conditions *a minima*.

## **2. Les conditions pour sa mise en œuvre**

Parmi les conditions pour la réalisation de cette nouvelle gouvernance des établissements humains, nous pouvons énumérer les moyens, la volonté politique, l'adaptabilité normative et l'engagement citoyen. Tous et chacun de ces éléments sont indispensables à l'affirmation de cette gouvernance.

En effet, en ce qui concerne les *moyens*, il convient de souligner qu'informer les citoyens n'est pas un acte gratuit pour l'Administration, vu que d'autres actions sont exigées auparavant. Nous parlons ainsi de l'éducation et de la conscientisation des personnes pour qu'elles participent ; cela exige des formateurs, des structures et des moyens capables de répondre aux besoins de formation. Et, par conséquent, aux besoins d'information, un acte qui est également coûteux, notamment par le fait qu'informer ne signifie pas uniquement mettre l'information à la disposition du public, mais aller à sa rencontre, dans une action proactive.

---

<sup>1262</sup> OCDE, note de synthèse sur la gestion publique, intitulée « Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », disponible sur le site Internet <http://www.oecd.org/home/>, accès le 10 mai 2007.

Donner accès à l'information, la fournir au public pour lui permettre sa participation aux processus décisionnels, n'est pas une décision administrative très suivie, tant au Brésil qu'en France<sup>1263</sup>. Il y a encore de nos jours la crainte, pour l'Administration, de « partager le pouvoir » décisionnel avec les citoyens. Le parcours historique de l'Administration, notamment en France, un Etat unitaire, fait que la démocratie participative soit encore quelque chose de nouveau, mais surtout d'obscur vis-à-vis du processus décisionnel classique, où l'Administration prend les décisions au nom du citoyen. D'où une volonté, un *engagement politique* dans le sens de promouvoir cette démocratie directe qui est un premier pas vers son affirmation. Il est intéressant de noter, de façon opposée, que les citoyens éprouvent, en général, une sorte d'*inappétence* par rapport à cette participation ; pousser chacun à s'engager dans ce sens passe, ainsi, par la conscientisation et puis, par l'information<sup>1264</sup>.

Chacune de ces étapes exige enfin une réglementation adaptée, puisque les droits à l'information et à la participation sont des droits fondamentaux, qui permettent d'instrumentaliser le droit dont tous et chacun disposent, de vivre dans un environnement de qualité, au sens large<sup>1265</sup>. Et, dans le cas d'un établissement humain, de voir affirmer sa durabilité, d'où découle la qualité de vie, pour tous. Les normes juridiques doivent en plus, au sein de cette nouvelle gouvernance, rendre

---

<sup>1263</sup> V. entre autres dans ce sens *AJDA* n° 42/2006, dossier « Information et participation du public ».

<sup>1264</sup> Dans sa note de synthèse « Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », cit., l'OCDE établit une série de 10 principes liés à l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision : « 1) *engagement*, ce qui implique l'existence d'une ligne directrice et une détermination en faveur de l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans la prise de décision ; 2) *droits* des citoyens, pour accéder à l'information, communiquer leurs réactions, d'être consultés et de participer activement à la prise de décision sur les politiques publiques ; 3) *clarté*, en ce qui concerne les objectifs à atteindre et les limites à respecter en matière d'information, de consultation et de participation active du public lors de la prise de décision sur les politiques publiques ; 4) *calendrier*, la consultation du public doit avoir lieu en amont de la conception des politiques publiques, c'est à dire, le public doit aussi participer du processus de sa conception ; 5) *objectivité*, dans l'information fournie par l'administration publique, qui doit être, en plus, complète et accessible ; 6) *ressources*, financières, humaines et techniques pour mettre en œuvre la procédure de participation publique ; 7) *coordination*, des initiatives de l'administration qui envisagent d'informer et de consulter les citoyens ; 8) *obligation de rendre compte*, de l'administration, en ce qui concerne l'utilisation des réactions, de l'opinion, de la participation du public ; 9) *évaluation*, de la performance de ces processus ; 10) *citoyenneté active*, qui doit être renforcée par l'administration publique », *apud* José Antônio TIETZMANN E SILVA, *La perspective des villes durables : entre la théorie et la pratique*, cit. p. 46.

<sup>1265</sup> La convention d'Aarhus (1998), cit. l'affirme dans son article premier : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ».

possible l'accès à la justice, non seulement en vue de garantir les droits à l'information et à la participation, mais aussi dans le sens de pouvoir exiger de l'Administration son engagement et des résultats dans la construction d'établissements humains durables. Une action dont les conséquences méritent d'être étudiées en amont, au vu de leur efficacité.

### ***Deuxième paragraphe. Les impacts du droit et de la gestion des établissements humains durables sur leur terrain d'action : une analyse nécessaire***

Vérifier en théorie et en amont l'extension de la portée pratique des normes juridiques et des actes de gestion d'un établissement humain durable contribue à les rapprocher de leurs objectifs. Cette évaluation contribue non seulement à leur effectivité, mais à leur efficacité, dans la mesure où elle vise, pour les normes juridiques, à éviter l'*inflation* normative et, pour les actes de gestion, à intégrer le développement durable dans les plans et programmes.

Les instruments qui concernent ces évaluations se présentent d'une part dans l'étude d'impact législative et, d'autre part, dans l'étude d'impact stratégique.

#### ***A. L'étude d'impact législative et sa contribution à l'affirmation du développement durable***

L'étude d'impact législative est un instrument qui permet que les effets prévisibles de la loi soient appréciés et les effets réels produits mieux connus, en amont de son approbation et, partant, de sa mise en œuvre. Cette évaluation existe dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, faisant qu'une proportion croissante de lois et de règlements soit adaptée en vue de leur efficacité future<sup>1266</sup>.

---

<sup>1266</sup> Cf. Scott H. JACOBS, « An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries », in *Regulatory Impact Analysis*, disponible sur le site Internet de l'OCDE ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), accès le 9 mai 2007.

Si la législation brésilienne ne prévoit pas d'étude d'impact législative<sup>1267</sup>, cet outil est en vigueur en France depuis 1995, où il s'est inspiré de l'étude d'impact sur l'environnement, malgré le fait qu'il n'intègre pas de considérations environnementales<sup>1268</sup>. Ses caractéristiques et ses méthodes démontrent que l'étude d'impact législative peut non seulement être un instrument capable de contribuer à la production de normes juridiques de qualité comme il peut être aussi un garant de l'affirmation du développement durable, par les textes juridiques.

## **1. Un instrument capable de contribuer à la production de normes essentielles et de qualité**

Selon Rémy BOUCHEZ, l'étude d'impact législative vise, en France, à contribuer à améliorer la qualité des textes normatifs et d'en réduire la quantité, grâce à une réflexion critique systématique, produite très en amont dans leurs processus d'élaboration<sup>1269</sup>. C'est ainsi un outil de rationalisation de la construction législative<sup>1270</sup> et qui vise, par conséquent, l'efficacité des normes produites. Autrement dit, elles doivent pouvoir répondre aux politiques et aux buts poursuivis, non seulement dans l'immédiat, mais de façon durable, puisque l'inflation normative est source de charges pour l'économie, de complexité pour le citoyen et de perte de crédibilité pour les autorités publiques. Mieux réglementer serait donc moins réglementer ou plutôt réglementer de façon plus appropriée<sup>1271</sup>.

---

<sup>1267</sup> Toutefois, dans le processus d'élaboration d'une loi, son texte est analysé et, le cas échéant, modifié après les avis de plusieurs commissions parlementaires permanentes. Elles sont au nombre de 18 dans la Chambre des députés (fédérale) et variable pour chaque Assemblée législative (Etat fédéré) et Conseil municipal. Au niveau fédéral, elle touche, entre autres, les domaines suivants : l'Amazonie et le développement régional ; l'agriculture et la politique rurale ; la défense du consommateur, de l'environnement et des minorités ; le développement urbain et interne ; les droits de l'Homme ; l'économie, l'industrie, le commerce et le tourisme ; la démocratie participative ; la sécurité sociale et la famille ; les transports. Tous et chacun de ces domaines se rattachent à l'affirmation d'établissements humains durables, les travaux de ces commissions pouvant éventuellement se présenter comme une sorte d'étude d'impact législative. Cf. *Guia da Câmara dos Deputados sobre o Processo Legislativo*, disponible sur le site Internet de la Chambre des députés au Brésil : <http://www2.camara.gov.br/processolegislativo/processoLegislativo.pdf>, p. 6 et s., accès le 10 mai 2007.

<sup>1268</sup> Cf. Rémy BOUCHEZ, « Les études d'impact », in Dieudonné MANDELKERN, *La qualité de la réglementation*, Paris : Groupe de Travail interministériel sur la qualité de la réglementation. Ministère de la fonction publique, 2002, 139 p. La citation se trouve à la p. 103.

<sup>1269</sup> *Idem, ibidem*. V., *infra*, note n° 1276.

<sup>1270</sup> Qui est déjà très importante, autant en France qu'au Brésil.

<sup>1271</sup> Cf. Dieudonné MANDELKERN, *La qualité de la réglementation*, cit. p. 7.

L'utilisation d'un tel instrument dans le cadre d'un établissement humain durable permettrait de réaliser une évaluation autant du droit existant qui concerne le sujet que des normes à venir, aux niveaux supra local et local. De fait, si les normes existantes doivent être prises en compte par le droit des établissements humains durables, leur évaluation et une conséquente *sélection* permettrait d'avoir plus de clarté et d'efficacité pour ce nouveau droit. En ce qui concerne les règles nouvelles, l'analyse de leur pertinence et de l'adaptation de leurs contours à la réalité est une tâche essentielle, car c'est notamment au niveau local que ces normes trouvent leur terrain d'application. Les conditions et les besoins de ce terrain doivent conditionner les contours de la norme.

Les caractéristiques de cette étude d'impact mettent en relief son intérêt et clarifient nos propos concernant son importance, son indispensabilité dans le cadre de la formation du droit des établissements humains durables.

## **2. Caractéristiques, méthode et prospective, en vue de l'intégration du développement durable**

L'étude d'impact législative accompagne les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat et vise, en droit français, la faculté aux pouvoirs législatif et exécutif de légiférer et de réglementer de façon plus adaptée. Une possibilité qui dérive d'un éclairage sur la portée et sur les incidences des projets qui leur sont soumis, faite à partir de la vérification des avantages attendus par le texte, en contraposition par rapport à leurs incidences directes, indirectes et involontaires, sur le cadre en vigueur ainsi que sur les administrés. On doit vérifier leurs impacts sur l'emploi et sur d'autres intérêts généraux, leurs incidences financières ainsi que les impacts en termes de formalités administratives et de complexité au sein du cadre juridique<sup>1272</sup>.

Il s'agit ainsi de mener une réflexion sur l'utilité de la norme et/ou de la réglementation proposée, puisque son insuffisance vis-à-vis du ou des problèmes à solutionner contribue à l'excès et/ou à la modification incessante des normes

---

<sup>1272</sup> Cf. Charles-Albert MORAND, Jean-Daniel DELLEY et Alexandre FLUECKIGER, Cours de Formation continue en légistique de l'Université de Genève. V. également p. 12 et s. du *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, élaboré sous la supervision du groupe de travail présidé par Jean-Pierre LECLERC, Rémi BOUCHEZ et Nicolas BOULOUIS, disponible sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), accès le 10 mai 2007 ; voir encore Dieudonné MANDELKERN, *La qualité de la réglementation*, cit.

existantes. Et par conséquent à leur inefficacité. Un exemple de méthode pour parvenir à estimer, de manière prospective, le bilan coût/avantage des normes se fonde sur les réflexions suivantes :

Description de la situation (situation de référence), du problème à résoudre (pourquoi les comportements doivent être modifiés par l'action envisagée) et de l'objectif poursuivi (dans quelle mesure les comportements doivent-ils être modifiés par l'action envisagée), à partir de données précises de tous ordres.

Présentation de deux ou trois options possibles pour atteindre l'objectif : l'option « réglementaire » et une ou deux options parmi les autres instruments d'action publique : incitations financières, négociation conduisant à un texte conventionnel, adoption de normes ou mise en place de mécanismes de certification entièrement privés (par des entreprises ou des organes professionnels), codes de bonne conduite négociés, par exemple, avec un secteur professionnel, information ou communication.

Identification des avantages et des inconvénients de chacune des options : analyse sommaire des coûts et bénéfices, description des effets attendus, calendrier de mise en oeuvre ;

Raisons pour lesquelles telle ou telle option est privilégiée.<sup>1273</sup>

L'étude d'impact législative est ainsi un outil de grande importance, puisqu'il contribue à une plus grande efficacité du droit en général. Or, dans le cas du droit des établissements humains durables – fait à partir du groupement de normes issues de différents cadres et de différents moments juridiques – ce type de démarche se montre utile, voire indispensable. Il convient de noter néanmoins que ces études d'impact ne sont pas encore capables de répondre intégralement à toutes les questions posées, l'exemple du droit français mettant en avant la lenteur et l'insuffisance du processus<sup>1274</sup>.

Nous pensons, pourtant, que cette étude mérite d'être consacrée dans le processus législatif, autant en France qu'au Brésil, d'une façon plus adaptée, capable de répondre non seulement aux besoins liés à l'évaluation des impacts législatives, mais aussi à la célérité du processus. L'étude, avant la loi, doit être un outil *efficace*.

---

<sup>1273</sup> Cf. *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, cit. pp. 10-11. L'université de Spire, en Allemagne, prévoit les questions suivantes pour toute étude d'impact législative : a) une nouvelle réglementation est-elle nécessaire ? b) quelles solutions alternatives sont envisageables ? c) dans quelle mesure les solutions alternatives sont-elles à même d'atteindre le but visé ? d) quelles incidences, tant positives que négatives, risquent de se produire ? e) comment évaluer ces incidences ? Cf. Cours de Formation continue en légistique de l'Université de Genève, cit.

<sup>1274</sup> « La situation paraît se résumer à un cercle vicieux, dont on n'est pas parvenu à s'extraire : les études d'impact sont produites tardivement et leur contenu est faible parce que les administrations savent qu'elles ne correspondent qu'à une exigence formelle et ne pèsent pas dans le processus de préparation et d'arbitrage d'un projet ; inversement, les études d'impact ne peuvent jouer aucun rôle utile pour infléchir les décisions à prendre parce qu'elles sont de qualité insuffisante et transmises au dernier moment », cf. Rémy BOUCHEZ, « Les études d'impact », cit. p. 104.



Il est indispensable, enfin, que l'on intègre dans une telle étude des considérations liées au développement durable, car ce nouveau paradigme constitue un objectif à valeur constitutionnelle pour l'Etat brésilien, comme pour l'Etat français<sup>1275</sup>, puisqu'il fait partie de l'intérêt général. Une telle évaluation pourrait éviter les délais trop importants dans la réalisation des études d'impact *classiques*, constituer des points de repère *officiels*, comme un guide pour la réalisation des premières et aussi pour l'interprétation judiciaire des litiges éventuellement surgis. Une autre raison pour cette intégration réside dans le fait que parmi les trois piliers du développement durable, il n'y a que le pilier environnemental que manque à l'appel dans l'évaluation de l'impact législative<sup>1276</sup>. Les possibles impacts économiques et sociaux d'une nouvelle norme font partie de cette analyse, qui mériterait donc de comporter également un volet environnemental, pour s'axer sur le développement durable.

Ce dernier est en tout cas présent dans l'étude d'impact des plans et programmes, plus connue comme étude d'impact stratégique.

## ***B. L'étude d'impact stratégique et la gestion des établissements humains durables***

Trouvant son origine dans un protocole<sup>1277</sup> de la Convention d'Espoo du 25 juin 1991, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte trans-frontière, l'étude d'impact stratégique est un instrument de grande importance. Il a été adopté au niveau communautaire par la directive n° 2001/42<sup>1278</sup>, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2004-489, du 3 juin 2004<sup>1279</sup> ; l'étude d'impact stratégique n'existe pas en droit brésilien.

---

<sup>1275</sup> Cf. *supra* p. 417 et s., 477 et s.

<sup>1276</sup> En effet, le professeur Michel PRIEUR affirme que le bilan écologique des lois et décrets est, depuis 2003, optionnel en France, *in Droit de l'environnement*, cit. p. 100. Pour le Brésil, le professeur Paulo Affonso LEME MACHADO fait état de l'évaluation de l'incidence environnementale des actes à caractère législatif et propositions de lois, mais qui émanent uniquement du pouvoir exécutif. Il s'agit d'une exigence du décret n° 468, du 6 mars 1992, *DOU* du 9 mars 1992, *in Direito Ambiental Brasileiro*, cit. p. 205.

<sup>1277</sup> Protocole de Kiev, du 21 mai 2003, pas encore en vigueur.

<sup>1278</sup> Directive n° 2001/42, du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE* n° L 197, du 21 juillet 2001, p. 30.

<sup>1279</sup> Relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JORF* du 5 juin 2004.

Cette étude vise à placer encore en amont l'approche de l'étude d'impact *classique*<sup>1280</sup>, analysant ainsi les éventuels impacts d'actions publiques structurales. L'instrument en question rend possible aux responsables des politiques publiques de promouvoir la participation du public dans l'élaboration de la politique environnementale, d'identifier et de prévoir les impacts cumulatifs des programmes gouvernementaux, prenant en compte cette information dans les premiers moments de l'élaboration des politiques publiques<sup>1281</sup>.

Allié à l'étude d'impact législative, l'étude d'impact stratégique est de grande importance pour l'affirmation d'un établissement humain durable, dans la mesure où les politiques publiques, les plans et programmes gouvernementaux suivent d'une part l'efficacité des normes juridiques et, d'autre part, s'insèrent dans une préoccupation en affirmer le développement durable.

## **1. Une évaluation complémentaire qui contribue au développement durable des établissements humains**

L'évaluation environnementale stratégique vise l'élargissement, l'ouverture du processus décisionnel, chose faite en amont, à ses débuts, dans le but d'éviter la mise en œuvre de politiques publiques, de programmes ou de plans qui couvrent ou qui cachent une conception de projets qui ne sont pas durables, sous le point de vue environnemental<sup>1282</sup>.

---

<sup>1280</sup> L'étude d'impact environnementale est prévue au niveau communautaire par la directive n° 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L 175, du 5 juillet 1985, p. 40 et par la directive n° 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive n° 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *JOCE* n° L 73, du 14 mars 1997, p. 5 ; en droit brésilien, nous pouvons noter, entre autres, l'article 9, III, loi n° 6.938/1981, cit., les résolutions n°s. 1, du 23 janvier 1986 et 237, du 19 décembre 1997, les deux éditées par le CONAMA, et l'article 225, § 1<sup>er</sup>, IV, CF/1988 ; en France, ce sont les articles L 122 et suivants du Code de l'environnement qui traitent de l'évaluation environnementale.

<sup>1281</sup> Cf. José Antônio TIETZMANN E SILVA, « La solución de los conflictos ambientales transfronterizos en los tratados de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) », in *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires: Lexis Nexis, n° 9, janvier/mars 2007, pp. 69-96. La citation se trouve à la p. 74.

<sup>1282</sup> Cf. María Consuelo ALONSO GARCIA, Nuria GARRIDO CUENCA et José Antonio MORENO MOLINA, « Técnicas jurídicas de protección ambiental : instrumentos de intervención administrativa », in Luis ORTEGA ALVAREZ (dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4<sup>ème</sup> ed., Valladolid : Lex Nova, 2005, 616 p. Pour l'étude d'impact stratégique, voir p. 138 et s.

Il s'agit d'une action de grande ampleur, comme nous pouvons le noter de l'extension du champ d'application de la directive de 2001<sup>1283</sup> : elle démontre l'importance de ce type d'instrument pour l'affirmation du développement durable d'un territoire, qui plus est, celle d'un établissement humain. C'est ainsi que les professeurs Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER<sup>1284</sup> affirment que *cette directive s'applique à deux catégories de plans et programmes. D'une part, elle concerne un certain nombre de secteurs, tels que l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, les transports, les télécommunications, le tourisme, l'aménagement du territoire... D'autre part, sont aussi concernés désormais les plans et programmes qui peuvent affecter les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, prévues par les articles 6 et 7 de la directive habitat*<sup>1285</sup>.

Or, tous et chacun de ces domaines concernent les établissements humains et sont décisifs pour l'affirmation de leur durabilité. En effet, l'analyse des impacts environnementaux des plans et des programmes qui traitent ces sujets, vise la construction d'établissements humains durables tant pour la contribution à l'efficacité dans la mise en œuvre de ces plans et programmes – et par conséquent la garantie de la qualité de vie au sein de l'établissement humain – que pour la réduction de l'empreinte écologique des établissements humains en général. En outre, ce type d'instrument permet d'avoir une connaissance précise du terrain d'application des politiques publiques, plans et programmes, car sa réalisation l'oblige.

L'étude d'impact stratégique représente l'état le plus avancé de la politique préventive liée à l'affirmation du développement durable, puisqu'elle applique les principes fondateurs de l'évaluation environnementale aux décisions concernant les politiques publiques, les plans et les programmes qui précèdent les projets. Elle contribue ainsi de façon capitale à éviter les faiblesses, les erreurs, les difficultés de l'étude d'impact *classique*, car l'étude d'impact stratégique renforce ses lignes d'orientation, agissant en amont et de façon plus large<sup>1286</sup>.

---

<sup>1283</sup> Directive n° 2001/42, cit.

<sup>1284</sup> Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, Droit international de l'environnement, cit. pp. 161-162.

<sup>1285</sup> Directive n° 1992/43, du 21 mai 1992, JOCE n° L 206/7, du 22 juillet 1992.

<sup>1286</sup> Cf. Maria Consuelo ALONSO GARCIA, Nuria GARRIDO CUENCA et José Antonio MORENO MOLINA, « Técnicas jurídicas de protección ambiental : instrumentos de intervención administrativa », cit. p. 139.

En tout état de cause, il convient de souligner que la réalisation des études stratégiques ne signifie pas la disparition de l'étude d'impact environnementale *classique*, qui traite directement des activités capables de nuire à l'environnement, menées par toute personne, publique ou privée. Ce sont des études complémentaires et qui contribuent autant à l'affirmation d'un établissement humain durable ; il convient de noter, de même, l'existence de l'étude d'impact de voisinage, une étude d'impact environnementale également complémentaire, spécifiquement *urbaine*, prévue par le Statut brésilien de la ville<sup>1287</sup>.

## **Section 2. Un droit qui évolue avec son objet, les établissements humains durables**

Si l'engagement d'un établissement humain dans une démarche de durabilité exige une remise en cause de sa gestion et, par conséquent, des normes juridiques responsables de la conforter, le suivi de l'évolution nécessaire à la mise en place d'un établissement humain durable est un outil dont l'utilisation est inéluctable. Le droit des établissements humains durables constitue un cadre juridique dont l'évolution ne peut pas se faire dans l'échelle de temps, disons, *normale* du droit. Le sujet fait appel à une évolution constante et rapide, tout en étant en cohérence par rapport aux objectifs affichés. Ce cadre juridique suit ainsi le même cas de l'actuel droit de l'urbanisme ou de la protection juridique de l'environnement. L'un comme l'autre cherchent à présenter, dans les sociétés contemporaines, des réponses, des solutions, des chemins ordonnés, révélant une approximation progressive entre le droit en tant que science et l'environnement, *lato sensu*, en tant que réalité<sup>1288</sup>.

---

<sup>1287</sup> Art. 36 et s., loi n° 10.257/2001, cit.

<sup>1288</sup> Cf. José Rubens MORATO LEITE et Patrick DE ARAUJO AYALA, *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*, Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 2002, 290 p. V. p. 167. V., à propos du droit de l'environnement et son évolutivité, José Antônio TIETZMANN E SILVA, « Aspectos históricos e prospecção em Direito Ambiental », in Sandra AKEMI SHIMADA KISHI, Solange TELES DA SILVA, Inês Virginia PRADO SOARES (org.), *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo: Malheiros, 2005, 831 p. Bernard DROBENKO affirme, à propos du droit de l'urbanisme, que sa préoccupation centrale est de déterminer les conditions d'occupation du sol et de l'espace, dans un souci croissant d'équilibre entre les activités et implantations humaines concurrentes et entre la préservation de l'environnement et le développement urbain, cf. *Droit de l'urbanisme*, cit. p. 29. Le professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER démontre que le droit de l'urbanisme est empirique, « mouvant, qui hésite entre la flexibilité et la stabilité. Il épousé les fluctuations de la conjoncture et naît de situations souvent incertaines et fuyantes qui lui donnent parfois des traits plus proches de l'ébauche que du définitif », in, *Droit de l'urbanisme*, 5<sup>ème</sup> éd., coll. Mémentos, Paris : Dalloz, 2001, 218 p. La citation se trouve à la p. 1.

La construction de ce droit et la gestion des établissements humains visant à affirmer leur durabilité se présentent, ainsi, comme étant tributaires de l'effectivité et de l'efficacité de ses normes. Et, par conséquent, tributaires du succès des actions visant à la consécration d'un établissement humain durable. Les actes de gouvernance et les normes juridiques méritent, donc, un suivi à but constructif, qui peut se présenter sous l'égide d'une *notation* adaptée aux établissements humains.

***Paragraphe premier. Le besoin d'un suivi large de la mise en œuvre du cadre juridique, au bénéfice de l'affirmation d'établissements humains durables***

L'adoption de directives et de normes-cadre<sup>1289</sup> au niveau de chaque établissement humain réaffirme les lignes générales du droit et du concept d'établissement humain durable ; elle contribue à une affirmation uniforme et au même temps adaptée, de ce concept.

C'est pourquoi il est indispensable de suivre non seulement la transposition de ces normes supra locales, mais aussi la construction et la mise en œuvre du cadre juridique local qui vise à l'affirmation d'un établissement humain durable. De fait, la codification des normes concernées par le droit des établissements humains durables doit, outre le respect du cadre juridique de rang supérieur, être cohérente et adaptée, dans chacun des domaines concernés par le concept d'établissement humain durable. La codification doit aussi promouvoir une vision intégrée et équilibrée de l'établissement humain et de ses fonctions, quelque chose qui peut être nuancée en raison de besoins plus spécifiques et urgents.

La mise en œuvre du droit des établissements humains durables exige, ainsi, un suivi réel, en donnant une continuité à l'évaluation préalable, issue des études d'impact, dans le but d'ajuster l'ensemble du cadre juridique et des actes de gouvernance vers la construction, l'affirmation et/ou la gestion de la durabilité d'un établissement humain.

---

<sup>1289</sup> Etablies, respectivement, aux niveaux supra national et national, cf. *supra*, p. 399 et s.

## **A. Un suivi plurisectoriel et intégré, mais qui respecte les priorités de l'établissement humain**

Même si le respect au principe d'intégration constitue une condition *sine qua non* pour l'affirmation du développement durable, le suivi du droit et des politiques publiques visant l'établissement humain durable doit se faire dans chacun des secteurs concernés par de nouvelles mesures de durabilité. Cela se justifie d'une part en raison du besoin d'affirmer une efficacité globale de la durabilité, qui doit être optimale, dans chacun des secteurs concernés et d'autre part de vérifier la prise en compte adaptée des priorités sectorielles affichées par l'établissement humain, en vue de l'équilibre de l'ensemble de ses fonctions.

### **1. Le suivi du droit, dans les différents domaines de la gestion de l'établissement humain**

Suivre de façon sectorielle les différents domaines concernés par l'affirmation d'un établissement humain durable ne signifie pas ignorer la vision d'ensemble qui doit caractériser à la fois ses normes et sa gouvernance. Au contraire, cela permet de vérifier de près les atouts et les faiblesses dans le cadre juridique de façon appliqué, permettant ainsi aux normes de *rendre compte* de leur effectivité et de leur efficacité. Cela se fait autant par la réalisation d'un *état des lieux*, par l'Administration responsable de la gestion de l'établissement humain ou au sein du contrôle exercé par les juridictions financières<sup>1290</sup>, que par l'écoute de l'opinion des acteurs économiques et sociaux du développement des établissements humains, à savoir : leurs habitants, leurs usagers, leurs investisseurs. Cela permet en outre d'atteindre rapidement un équilibre entre les différentes fonctions de base d'un établissement humain, en vue de l'affirmation de son développement durable.

De même, c'est l'Agenda Habitat qui propose un suivi de la mise en œuvre de ses préconisations, y compris celles concernant l'affirmation d'un établissement humain durable. À cet égard le document propose l'adoption d'indicateurs qui se rattachent directement aux politiques publiques et aux actes de gouvernance tournés

---

<sup>1290</sup> Cf. supra, p. 493 et s.

vers l'affirmation d'établissements humains durables : habitat, santé, transport, énergie, approvisionnement en eau, assainissement, emploi, ainsi que d'autres aspects concernant le développement durable en milieu urbain, renforcement, participation et responsabilité locales<sup>1291</sup>.

Ces indicateurs nous montrent, certes, un suivi des actes de gestion, de la gouvernance des établissements humains vers leur durabilité. Il convient de noter en tout état de cause qu'ils concernent également le droit des établissements humains durables, car ces normes juridiques sont responsables pour conforter les actes de gouvernance. En effet, ces derniers ne peuvent pas être exercés sans qu'une base juridique les autorise et, surtout, les extériorise. En outre, pour qu'elle contribue à l'efficacité du droit des établissements humains durables, l'analyse de ces indicateurs doit se faire de façon constructive, respectant les particularités de chaque établissement humain, prenant ainsi en compte les priorités de chacun d'entre eux – en quête de l'équilibre.

## **2. La priorisation des priorités et l'équilibre entre les fonctions de l'établissement humain**

La réalité de chaque établissement humain est différente, elle est le résultat d'un processus historique qui démontre l'évolution, à des degrés divers, de ses fonctions de base. Les établissements humains s'édifient au long des siècles, leur planification et leur évolution sont le résultat d'un certain nombre de choix de la société – composée par les vrais acteurs de leur développement – ces choix sont tributaires de facteurs divers, mais surtout de l'environnemental. Chaque établissement humain est ainsi unique, puisque son histoire lui est propre<sup>1292</sup>. Ces différences ont été toujours visibles, même de nos jours, autant dans la comparaison entre les villages, villes ou agglomérations, que dans leurs propres structures et... habitants<sup>1293</sup>.

---

<sup>1291</sup> Cf. § 241, Agenda Habitat.

<sup>1292</sup> Cf. Jean-Pierre PAULET, *Géographie urbaine*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris : Armand Colin, 2005, 342 p. V. p. 17 et s.

<sup>1293</sup> A cet égard l'abbé Marc-Antoine LAUGIER (*Essai sur l'architecture*, Paris : 1755), affirme que « Ce n'est pas une petite affaire que de définir le plan d'une cité, de façon que la magnificence de l'ensemble se subdivise en une infinité de beautés particulières toutes différentes, de façon que l'on ne rencontre presque jamais les mêmes objets, que l'on trouve dans chaque quartier quelque chose de nouveau, de liant, qu'il y ait

La différence entre les parcours historiques, entre les acteurs, enfin, les inégalités dans l'évolution de chaque établissement humain exigent par conséquent des réponses distinctes, adaptées. Non seulement par rapport à l'établissement humain dans son ensemble mais aussi dans ses différentes et multiples facettes. D'où le suivi de l'évolution du droit des établissements humains durables qui ne peut pas se faire de façon rigide, aveuglement attachée à un objectif. Il faut, au contraire, prendre en compte les différents aspects de chaque établissement humain, pour une adaptation au cas par cas et d'un support plus adapté pour l'atteinte de l'équilibre entre ses différentes fonctions – économique, sociale et environnementale. Cette logique se trouve d'ailleurs à la base du propre cadre juridique concernant les établissements humains durables : il n'est pas complètement uniforme, il est assez souple pour prendre en compte les différents aspects de son terrain d'application. Un terrain dont on prend connaissance, dans un premier temps, par les études d'impact et, dans un second temps, par le suivi de la mise en œuvre du droit et de la gouvernance des établissements humains, vers la durabilité.

## ***B. Après les études d'impact, un suivi juridique à but constructif***

Si les études d'impact législative et stratégique représentent des instruments de prospection du droit et des actes de gestion des établissements humains durables, le suivi de la mise en œuvre et de l'adaptation du cadre juridique aux objets et objectifs envisage de donner une certaine continuité à cette prospection.

Il permet de mettre au point les études d'impact législative et stratégique, car son objectif est justement de vérifier leurs résultats, dans la pratique de la gouvernance des établissements humains. C'est à ce moment que l'efficacité et l'effectivité des normes juridiques – et, partant, des actes de gouvernance visant les établissements humains durables – seront mises à l'épreuve. Leur validation, leur modification ou leur remise en cause, les issues possibles de ce suivi, participent à

---

un ordre, mais toutefois une sorte de confusion, que tout soit en ligne droite mais sans monotonie, et qu'une multitude de parties régulières résulte une certaine idée d'irrégularité et de chaos qui s'adapte bien aux grandes cités. Il faut pour cela posséder l'art de la composition et des combinaisons », *apud* Charles DELFANTE, *Grande histoire de la ville : de la Mésopotamie aux Etats-Unis*, Paris : Armand Colin, 1997, 461 p. La citation se trouve à la p. 146).



une affirmation plus efficace, dynamique et plus rapide du concept d'établissement humain durable.

## **1. Une continuité des études d'impact**

Qu'il s'agisse d'une étude d'impact *classique*, législative ou stratégique, elles se fondent sur des prévisions, des hypothèses qui s'expriment par des différents *scenarii*, plus ou moins proches de la réalité. Cet instrument comporte des avantages certains, le professeur Michel PRIEUR<sup>1294</sup> parle d'un instrument révolutionnaire vis-à-vis des pratiques de l'Administration française. De fait, outre son objectif<sup>1295</sup>, l'étude d'impact ouvre les voies administratives à la participation du public concerné, demandant une plus grande transparence administrative, une information préalable du citoyen. Et, dans des termes généraux, la pratique des études d'impact montre que ces instruments répondent de façon assez satisfaisante aux préoccupations environnementales actuelles : c'est en raison de ces études que l'environnement, au sens large, loin d'être une contrainte dévient un réflexe de l'acte d'entreprendre.

Toute étude d'impact comporte néanmoins deux faiblesses majeures. Elle ne peut pas tout prévoir, d'une part, puisque son contenu se fonde sur des probabilités et dépend d'éléments d'information qui ne sont pas toujours disponibles :

L'avantage principal de l'évaluation des risques est qu'elle génère des réponses dont on a besoin. Sa plus grande faille est que les réponses ne sont pas spécialement crédibles. Selon attesté par la Commission mixte de la Présidence et du Congrès sur l'évaluation et la gestion des risques, les évaluateurs des risques « n'ont que rarement l'information suffisante pour déterminer avec précision les relations entre les dangers, l'exposition à ces dangers, ou la réponse à cette exposition ». <sup>1296</sup>

D'autre part, une étude d'impact n'est pas systématiquement suivie, faute de prévision légale. A cet égard le professeur Michel PRIEUR soutient qu'il faut *prévoir un suivi scientifique du projet une fois réalisé, pour vérifier a posteriori la pertinence de l'étude d'impact et permettre une adaptation des mesures correctrices*

---

<sup>1294</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 72.

<sup>1295</sup> A savoir, « ...étudier scientifiquement l'insertion du projet dans l'ensemble de son environnement en examinant les effets directs et indirects, immédiats et lointains, individuels et collectifs », Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 72.

<sup>1296</sup> Adam BABICH, « Too Much Science in Environmental Law », *Columbia Journal of Environmental Law*, v. 28, n° 1, pp. 119-184. La citation se trouve aux pp. 139-140.

à prendre<sup>1297</sup>. C'est le cas prévu par les articles 7, 8 et 9 de la convention d'Espoo (1991)<sup>1298</sup>.

Or, c'est justement en répondant à ces deux éléments que nous proposons qu'une évaluation de la mise en œuvre du droit des établissements humains durables se fasse. Une telle évaluation se penche automatiquement sur les actes de gouvernance de l'établissement humain et, ainsi, se présente en tant qu'une évaluation continue par rapport aux études d'impact – législative et stratégique – réalisées au préalable. Un tel suivi répond aux faiblesses vérifiées dans les études d'impact, dégageant des nouveaux éléments, issus de la mise en pratique des normes et actions, qui seront prêts à servir dans de nouvelles études.

## **2. Suivre et favoriser l'évolution du droit des établissements humains durables**

Le suivi de la mise en œuvre du droit des établissements humains durables permet, en outre, de conforter son évolution, de la rendre plus visible et efficace. En effet, comme la construction de ce droit implique autant la prise en compte de son terrain d'application que de la structure juridique existante, évaluer la façon dont l'un et l'autre sont considérés, adaptés et mis en œuvre représente une attitude qui s'inscrit dans la logique de l'affirmation d'établissements humains durables.

De fait qu'il ne s'agit pas uniquement de planifier cette mise en œuvre, tout comme l'élaboration de projets et l'adoption de plans et programmes. Un établissement humain durable donne à ses habitants le pouvoir d'exiger des réponses adéquates vis-à-vis de leurs attentes ; ces dernières étant conformes à la garantie de la qualité de vie et des droits fondamentaux, une réponse qui se trouve dans l'équilibre entre les fonctions de l'établissement humain. L'habitant de l'établissement humain a en outre le droit et le devoir de participer à sa gestion démocratique, ce qui comporte le suivi de l'application des normes juridiques, des

---

<sup>1297</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit. p. 99.

<sup>1298</sup> Ces dispositions concernent, respectivement, l'analyse *a posteriori* des études d'impact réalisées, la coopération bilatérale et multilatérale entre les Etats pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention, et la mise en place de programmes de recherche qui visent, entre autres, à améliorer les méthodes qualitatives et quantitatives utilisées pour évaluer les impacts des activités proposées.

plans, des programmes et des projets concernant le développement durable de l'établissement humain<sup>1299</sup>.

Alors comment pourrait-il se faire, ce suivi ? Nous pensons notamment à l'adoption d'un outil issu de la gestion privée, en phase expérimentale : la notation des villes. Il passerait à être une notation pour *les établissements humains*, avec certaines adaptations en vue de l'affirmation du concept.

### ***Deuxième paragraphe. La notation des villes, un outil capable de contribuer à l'évolution des établissements humains durables et de leurs normes***

Il convient de remarquer, dans le cadre de l'évolution des actes de gouvernance des établissements humains, un outil qui est en cours d'expérimentation dans certaines villes européennes : il s'agit de la *notation* des villes. Cet instrument propose *une évaluation et une notation des services que [la] ville rend à ses usagers, une comparaison avec d'autres agglomérations, et une identification de bonnes pratiques des villes européennes*<sup>1300</sup>.

C'est ainsi clairement un outil de gouvernance qui contribue à l'affirmation du développement durable des établissements humains, malgré un rôle qui s'axe notamment sur la mise en valeur des atouts économiques d'un territoire donné. A notre avis, cette caractéristique peut évoluer, au bénéfice d'une contribution plus importante à l'évaluation et à l'évolution du droit des établissements humains durables.

---

<sup>1299</sup> Ceci fait de même partie des orientations générales de la politique urbaine, prévues par le Statut brésilien de la ville (loi n° 10.257/2001, cit. art. 2, II et IV). En France ce suivi se fait par les agences d'urbanisme, la participation citoyenne se trouvant surtout au stade de la planification. Pour le suivi de la mise en œuvre des normes et des actes de gouvernance, la participation citoyenne se fait, dans des termes pratiques, en justice par des litiges portés notamment par des associations.

<sup>1300</sup> Cf. « Notation des villes, un nouvel outil de gouvernance », in *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° 5322, du 25 novembre 2005, p. 2.

## A. Un outil de gouvernance en expérimentation

La méthodologie pour la réalisation de la notation des villes démontre que l'objectif de cet instrument se rattache étroitement à la mise en valeur des atouts d'un territoire donné<sup>1301</sup>. L'évaluation se fait ainsi dans le but de démontrer le degré d'attractivité d'un territoire, son avancée ou son retard par rapport à d'autres villes et agglomérations similaires, en France et en Europe ; et, par conséquent, présenter ce territoire aux personnes et aux investisseurs intéressés. Il permet en outre aux villes et agglomérations notées de s'inspirer des bonnes pratiques de leurs semblables, pour améliorer leur gestion et donc constituer un territoire plus attrayant.

Cette notation se fait par l'évaluation objective des performances des villes et des agglomérations, suivie d'une analyse des projets proposés et, enfin, par le soulèvement des points forts et des points faibles du territoire concerné<sup>1302</sup>. Les *performances* de ce territoire sont vérifiées à partir d'une série d'indicateurs, fondés sur des facteurs économiques, sociaux et environnementaux – leur importance se présentant dans cet ordre<sup>1303</sup>. Quant aux *projets* engagés par l'agglomération et/ou par des villes qui l'intègrent, il s'agit de les étudier *par rapport aux objectifs que s'est donnés la ville, les résultats atteints ou prévisibles par rapport aux moyens engagés et aux attentes, avec une analyse des différents risques, et de la cohérence de ces projets par rapport au projet de l'agglomération, s'il en existe*<sup>1304</sup>. Enfin, en ce qui a trait aux atouts et aux faiblesses du territoire, le but est de pouvoir les

---

<sup>1301</sup> En France, l'échelle choisie pour réaliser la notation est la communauté d'agglomération, cf. « Notation des villes, un nouvel outil de gouvernance », cit. p. 5.

<sup>1302</sup> Par ces villes et agglomérations.

<sup>1303</sup> Ces indicateurs concernent ainsi : la *dynamique urbaine* : démographie, emploi/chômage ; le *développement économique* : poids des cadres, des étudiants, des services, diversification du portefeuille d'activités, spécialisations, créations d'entreprises ; le *dynamisme commercial* : organisation commerciale, dynamisme et qualité de l'appareil commercial de centre-ville, des centres commerciaux de périphérie, des polarités de quartier ; la *mobilité et accessibilité internes* : performances des transports en commun ; l'*accessibilité externe* ; gouvernance, leadership, démocratie locale ; la *cohésion sociale* : intégration sociale, santé, structures d'accueil, logements sociaux ; la *vie quotidienne* : proximité des services, établissements scolaires, commerces, culture, sports, sécurité ; l'*environnement* : air, bruit, déchets, eau, énergie ; le *cadre de vie* : qualité du patrimoine bâti, esthétique urbaine, habitat, urbanisme, environnement, espaces verts ; les *finances locales* : pression fiscale, endettement, capacité de remboursement, cf. « Notation des villes, un nouvel outil de gouvernance », cit. p. 4.

<sup>1304</sup> In « Notation des villes, un nouvel outil de gouvernance », cit. p. 5.

comparer avec d'autres villes et agglomérations européennes, *de façon à donner des repères pour l'action future*<sup>1305</sup>.

En France, trois villes – Angers, Dunkerque et Reims – se sont portées candidates pour tester la démarche, dont les résultats démontrent des atouts jusqu'alors méconnus, et la comparaison avec d'autres villes européennes renforce l'idée d'un travail en réseau, capable de révéler des partenariats inter municipaux de grande importance. En tout état de cause, cet outil, semblable à un audit d'entreprise<sup>1306</sup> contribue déjà à l'affirmation d'un établissement humain durable.

## **1. Les apports de la notation à la durabilité des établissements humains**

Même si le développement durable des établissements humains n'est pas au cœur de la démarche proposée par la notation des villes, il convient de souligner qu'elle contribue de façon directe à son affirmation, car la possibilité de suivre la mise en œuvre d'actions et de projets, les éléments de gouvernance, qui intègrent le concept d'établissement humain durable, sont concernés.

Ainsi, l'utilisation des indicateurs proposés évalue non seulement l'attractivité économique, mais aussi la qualité de vie dans l'établissement humain et les aspects concernant son empreinte écologique. Or, l'ensemble de ces éléments peut contribuer à une meilleure gestion, plus adaptée aux enjeux réels du territoire concerné. Le suivi des actions et des projets se fait, dans le cadre de la notation, par une sorte d'étude d'impact social et économique<sup>1307</sup>, ce qui rejoint les préoccupations de cohérence et d'intégration dans la gestion d'un établissement humain.

Comme la notation des villes touche à l'évaluation des performances, elle constitue une *agora*, où la participation directe des habitants, par leurs opinions est de règle. Cela contribue ainsi de façon claire à la conscientisation citoyenne, puisque les habitants prennent connaissance des performances de leur lieu de vie et/ou de travail, tout en développant leur intérêt de participer aux processus décisionnels de la

---

<sup>1305</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>1306</sup> Et partant, lié à une optique strictement privée.

<sup>1307</sup> Il est vrai que des considérations par rapport au volet environnemental peuvent faire partie de cette analyse de projets, néanmoins il convient de noter qu'il s'agit d'une analyse globale de cohérence.

vie locale. C'est sans aucun doute une promotion de la démocratie participative, l'un des éléments centraux de la gouvernance vers la durabilité.

Il convient de noter enfin que l'utilisation de cette procédure pour évaluer et comparer les villes et agglomérations européennes constitue naturellement un forum, une base de données, pour la discussion, la prise de connaissance et l'adoption de bonnes pratiques. Cela peut de même représenter le procédé de base pour institutionnaliser des règles juridiques pour l'échange de bonnes pratiques<sup>1308</sup>. Il ne faut pas oublier que connaître, divulguer et adopter des bonnes pratiques peut conduire à des partenariats, autre forme de gouverner qui fait, elle aussi, partie des préconisations d'une *bonne gouvernance*.

Les aspects positifs de la notation des villes par rapport à la durabilité des établissements humains peuvent encore être améliorés, pour que cette évaluation soit une partie intégrante de l'affirmation juridique du concept d'établissements humains durables.

## ***B. Critiques et prospective en vue du droit des établissements humains durables***

La notation des villes est un outil intéressant pour conforter les démarches qui visent à développer avec cohérence et à adapter les villes et agglomérations. Au vu de l'affirmation d'un établissement humain durable, il est néanmoins nécessaire d'améliorer, au nom d'une intégration nette et homogène, les éléments qui concernent les trois fonctions de base des établissements humains : économique, sociale et environnementale, pour converger vers la définition de leur équilibre.

C'est ainsi que l'environnement *lato sensu* doit être pris en compte par la notation au même titre que les problématiques sociale ou économique. En outre, la juridicisation de la notation des *établissements humains* – et non seulement des villes et agglomérations – permettrait à la fois une affirmation encadrée des bonnes pratiques concernant leur durabilité et un suivi adéquat de l'évolution du droit des établissements humains durables.

---

<sup>1308</sup> Cf. *supra*, p. 394 et s.

## ***1. Institutionnaliser la notation pour un rééquilibrage des fonctions de l'établissement humain***

Dans le cadre de la notation des établissements humains il faut faire en sorte que les trois piliers du développement durable – qui correspondent, finalement, aux trois fonctions de base d'un établissement humain – soient pris en compte. Toutes les fonctions méritent d'avoir leurs performances analysées, les éléments de comparaison et les bonnes pratiques d'ailleurs doivent être dégagés. Tout cela au bénéfice d'une critique [constructive] des actions entamées, dans le passé, mais aussi en cours, au sein de l'établissement humain. L'analyse de ces actions et expériences, alliée aux observations et aux attentes citoyennes, permet d'envisager des perspectives futures de construction de la durabilité de l'établissement humain. La notation doit ainsi faire partie des instruments de gestion d'un établissement humain qui s'engage en vue de l'affirmation de sa durabilité.

En effet, c'est seulement à partir d'une telle action, appuyée sur une vision intégrée des fonctions de l'établissement humain, que nous pouvons envisager l'affirmation de sa durabilité. L'équilibre entre les trois fonctions, au moment de leur prise en compte par la notation, permet une évolution cohérente, uniforme avec des réponses précises des agents publics et politiques, ainsi que de la population, la plus concernée par un établissement humain durable.

C'est au droit des établissements humains durables d'affirmer la notation en tant qu'instrument de gestion, une affirmation qui prend part non seulement à l'évolution des actions, mais aussi à celle des règles juridiques qui concernent l'affirmation d'établissements humains durables.

## ***2. Juridiciser la notation, pour l'affirmation des bonnes pratiques et le suivi de l'évolution du droit des établissements humains durables***

Si la notation des villes en tant qu'outil expérimental d'évaluation donne des résultats satisfaisants, il convient de l'adopter en tant que telle pour effectuer le bilan

de la gestion des établissements humains vers la durabilité. Il faut que cet instrument puisse être de fait une étape obligatoire pour toute démarche visant l'affirmation d'un établissement humain durable, car elle peut assurer, avec les modifications que l'on propose, une efficacité et une précision accrues pour l'affirmation de ce concept.

Les objets de l'évaluation proposée par cet instrument sont ainsi autant des actes de gouvernance que les normes juridiques qui les confortent. Il a de ce fait un rôle important pour la comparaison, la critique et l'adoption – le cas échéant – des bonnes pratiques en matière d'établissements humains durables. En effet, si nous parlons d'une évaluation qui prend en compte d'autres modèles de gouvernance, comparés par rapport à la similarité entre établissements humains, ce sont différentes solutions qui peuvent être dégagées pour résoudre des problèmes qui se ressemblent. Or, le gagnant dans tout cela est le concept d'établissement humain durable. Au niveau juridique, les règles qui entourent la mise en place des politiques publiques, des projets, entre autres, font également partie de cette évaluation. Le droit des établissements humains durables, clairement perçu par les acteurs du développement des établissements humains, trouve ainsi dans la notation un moyen de voir ses performances évaluées en fonction des objectifs. Et, par conséquent, son adaptabilité ressort de façon plus nette, plus rapide et certainement plus adaptée à la réalité de chaque établissement humain.

Affecter la notation en tant qu'outil de suivi de l'affirmation d'établissements humains durables implique une prévision de cet outil au niveau national ; il faut ainsi établir des règles-cadre, uniformes pour l'ensemble des établissements humains qui s'engagent dans la démarche de durabilité. D'une part, par le fait que suivre la mise en œuvre d'un tel engagement concourt à son succès, à son efficacité. D'autre part, puisqu'un établissement humain qui s'engage dans une démarche de durabilité, il doit rendre compte de son engagement, aux citoyens et aux partenaires concernés. Il faut penser également à des indicateurs capables de rendre compte, au plus proche de la réalité, de la situation de l'établissement humain et des enjeux liés à l'affirmation de sa durabilité.



### **3. Des indicateurs pour la notation des établissements humains**

Il nous est indispensable, pour clore la troisième partie de ce travail, d'esquisser des indicateurs pour une notation qui soit adaptée aux établissements humains et, ainsi, capable de vérifier les atouts et les faiblesses qui concernent leur durabilité<sup>1309</sup>. L'importance d'une telle tâche réside dans l'importance de l'analyse de ces indicateurs sur le terrain, car elle permet non seulement au pouvoir public gestionnaire de l'établissement humain, mais à l'ensemble des acteurs concernés de travailler pour améliorer les indices correspondant à chaque indicateur et, ainsi, de contribuer de façon ciblée à l'affirmation de l'établissement humain durable. Il convient de noter, que les indicateurs que nous proposons ne constituent pas une liste exhaustive et qu'ils ne sont pas les premiers ni les derniers à être affirmés par les chercheurs et/ou par les techniciens en la matière. Nous pensons à des indicateurs capables tout simplement de créer les conditions adéquates pour une analyse de la situation des établissements humains, en faisant en sorte qu'elle converge vers l'affirmation de leur durabilité.

A cet égard nous pensons tout d'abord à répondre aux besoins exprimés par le concept d'établissement humain durable, qui se fonde sur les trois fonctions de l'établissement humain<sup>1310</sup>, certes, mais qui répond aux besoins fondamentaux de ses habitants – des besoins qui s'expriment par la garantie des droits et des libertés fondamentaux, dans leur caractère dual<sup>1311</sup>. Il convient de souligner en outre l'importance d'évaluer tant l'effectivité que l'efficacité du droit des établissements humains durables, sans oublier les résultats des plans, des programmes, des projets mis en œuvre localement.

Dans ce sens, nous pouvons penser à des indicateurs économiques qui concernent, certes, la création de richesses – et par conséquent d'impôts et taxes – au sein de l'établissement humain, mais qui prennent en compte le développement durable comme fil conducteur. Ainsi, l'existence d'un parc industriel ou commercial

---

<sup>1309</sup> Un tableau avec les indicateurs que nous proposons se trouve dans l'annexe de ce travail.

<sup>1310</sup> Les fonctions économique, sociale et environnementale.

<sup>1311</sup> Autrement dit, la garantie des droits et des libertés fondamentaux a en tant que contrepartie l'observance des devoirs fondamentaux, de l'individu envers la collectivité.

d'importance ne signifie la prospérité de l'établissement humain qu'à partir de l'engagement de chaque dirigeant d'entreprise dans le respect des conditions de travail et d'environnement. La certification des activités économiques et leur contribution économique ou *in natura* au développement durable des établissements humains comptent, d'où points pour une notation favorable de ces derniers. De façon symétrique, l'incitation des gouvernements locaux à l'affirmation de la durabilité des activités économiques sur leur territoire comporte également des points pour une bonne notation.

Dans le cadre de la fonction économique il convient également de vérifier la *santé* des finances publiques de l'établissement humain, ainsi que le pourcentage du montant des investissements réalisés par rapport aux crédits alloués au développement durable. Si des *minima* en matière d'investissement de l'argent public existent<sup>1312</sup>, les acteurs du développement des établissements humains sont appelés en tant que partenaires pour affirmer cette durabilité. Le fait de pouvoir vérifier l'importance des actions partenariales au bénéfice du développement durable des établissements humains est une tâche importante pour une notation adéquate.

En tant qu'indicateurs sociaux pour évaluer un établissement humain durable nous pensons à des indicateurs classiques, comme la situation et l'évolution démographique, ainsi qu'à des indicateurs liés au cadre de vie au sein de l'établissement humain et qui se rattachent à la garantie de droits fondamentaux. Il convient ainsi d'analyser non seulement la qualité mais aussi les conditions pour l'accès aux services publics de base – comme l'eau, l'assainissement, la santé, l'éducation, les loisirs, les transports – sans oublier pour autant que ces services doivent être rendus à la population ayant le développement durable de l'établissement humain pour paradigme. Les conditions de vie de la population ne restent pas, bien entendu, en dehors de ces indicateurs.

C'est également parmi les indicateurs sociaux que la démocratie participative apparaît : l'information et la participation du public dans les processus de prise de décision est indispensable pour l'affirmation d'un établissement humain durable et elles doivent faire partie de ses indicateurs. Tout comme les possibilités d'accès à la justice pour faire valoir le droit à l'environnement et, par conséquent, l'affirmation du développement durable de chaque établissement humain. Enfin, il convient

---

<sup>1312</sup> Cf. *supra* p. 492 et s.

d'indiquer que la protection, l'accès et la mise en valeur de l'environnement et des biens environnementaux au sens large – comprenant le patrimoine culturel matériel et immatériel – sont aussi des indicateurs à être observés pour caractériser un établissement humain comme étant durable.

Pour les indicateurs environnementaux, ils sont pris en compte dans chacun de ceux qui ont été déjà mentionnés, ce qui n'empêche pas que d'autres indicateurs soient dégagés. Dans ce sens nous trouvons un ensemble d'incitations que le pouvoir public local, gestionnaire de l'établissement humain, octroie en faveur du développement durable de ce dernier. L'engagement à ce niveau de gouvernement vis-à-vis de ce développement mérite aussi d'être comptabilisé, dont le nombre de procédés, d'équipements, de matériaux... respectueux de l'environnement dans le cadre de la gestion de l'établissement humain comptent pour une notation favorable de ce dernier.

Il est intéressant de souligner également que la gestion intégrée, participative et intégrale de l'établissement humain est un important indicateur de sa durabilité, une gestion qui se présente dans l'adoption d'un Agenda 21 local, dans la gestion des risques naturels et technologiques, dans l'intégration entre les milieux urbain et rural, dans la protection et dans la mise en valeur du patrimoine environnemental *lato sensu*.

Enfin, un élément dégagé par le processus de *notation des villes* est assez cohérent par rapport à la notation des établissements humains durables : il s'agit de l'analyse globale des projets en cours, de leur pertinence et mise en œuvre. Prendre connaissance des plans, des programmes, des projets et des actions qui se réalisent au sein d'un établissement humain est un élément de grande importance pour assurer l'affirmation de sa durabilité et qui doit aussi faire partie des indicateurs liés à sa notation.



## **Conclusion de la 3<sup>ème</sup> partie – Le droit des établissements humains durables, un droit d'intégration à deux sens**

A l'issue de cette troisième et dernière partie de la recherche nous pouvons affirmer qu'un droit pour les établissements humains durables est viable. Il ne s'agit pas pourtant d'un cadre juridique novateur, puisqu'il prend en compte les bases des droits de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et bien d'autres normes éparses, à tous les niveaux. Le droit des établissements humains durables est de fait un *droit d'intégration* entre les différentes normes – juridiques et non juridiques – qui concernent la conception et la gestion des établissements humains. Ses sources, tant au plan international que dans les droits brésilien et français, ainsi que ses caractéristiques, démontrent cet aspect.

Sous un autre angle, l'intégration apparaît – comme fil conducteur du droit des établissements humains durables – dans le rôle de ses acteurs et dans la gouvernance que ce cadre juridique impose au nom d'une gestion intégrale et intégrée de tout établissement humain.

Or, si le premier aspect de l'intégration dénonce en quelque sorte le *manque d'originalité* du droit des établissements humains durables, il convient de noter qu'il est nécessaire car la gestion d'un établissement humain et l'affirmation de sa durabilité exigent des solutions adaptées et durables – sous le point de vue environnemental mais aussi temporel – de la part du droit, des politiques publiques, mais aussi des acteurs sociaux et économiques du développement de l'établissement humain. L'intégration prônée par le droit des établissements humains durables – eu égard au *principe d'intégration*, cher au droit de l'environnement – est également un besoin pour la gestion durable des établissements humains, qui doit comprendre l'ensemble des biens environnementaux dans une vision élargie et continue du territoire<sup>1313</sup>.

---

<sup>1313</sup> La continuité à laquelle nous faisons allusion concerne justement le fait que la gestion durable d'un établissement humain ne doit pas se restreindre aux limites de son territoire, mais elle doit *rayonner* vers d'autres établissements humains, faisant en sorte que le développement local durable puisse avoir des effets à l'échelle d'un territoire donné et ainsi de suite.

Vu ces caractéristiques, le cadre juridique que nous proposons pour les établissements humains durables vise notamment à donner de l'essor aux normes juridiques existantes, en les rassemblant, en les complétant, en les adaptant aux exigences posées par le concept d'établissement humain durable. Le droit des établissements humains durables vise à répondre aux faiblesses des normes juridiques brésiliennes et françaises en matière de durabilité des établissements humains ; il vise à appliquer, dans des termes réels et de façon pratique, le développement durable.

Son avenir repose, dans un premier temps, par son inscription dans les cadres juridiques concernés, permettant ainsi à des actions précises et adaptées de se réaliser lors de l'action administrative et que des réponses adéquates aux attentes citoyennes [en matière de qualité de vie] soient présentées par les tribunaux. Enfin, il convient de souligner que l'efficacité et l'avenir de ce cadre juridique reposent notamment sur l'implication indispensable et constante de tous les acteurs du développement des établissements humains au bénéfice de sa mise en œuvre ; les habitants et/ou usagers des établissements humains, sont les premiers bénéficiaires de cette contribution au développement durable.

---

## Conclusion générale

---





Le travail de recherche a conduit à déterminer les origines de la notion d'établissement humain, tout comme la juridicisation et l'imprégnation des préoccupations concernant les différents piliers du développement durable dans le champ du développement urbain durable. La thèse permet ainsi de dégager les éléments principaux du concept d'*établissement humain durable*. Ce concept *nous concerne tout les acteurs sociétaux*, tant par le fait que tout lieu de vie de l'Homme constitue un établissement humain, que par l'objectif affiché par le concept, à savoir, garantir une qualité de vie *digne* pour tous – dignité qui impose, à la base, le respect des droits de l'Homme ainsi que l'accomplissement des devoirs qui en découlent<sup>1314</sup>.

Un brève aperçu des politiques publiques dans les cadres juridiques brésilien et français, mais aussi des normes actuelles, nous a montré une intégration encore incomplète du développement durable, notamment en ce qu'il concerne les établissements humains en général. D'où le constat d'une inadaptation de ces cadres juridiques au concept d'établissement humain durable. En effet, tant en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité, qu'en protection de l'environnement ou de l'urbanisme, l'action et la gestion publique n'ont pas adopté la notion d'établissement humain, elles restent cantonnées dans la différenciation établie entre *trois mondes* : l'urbain, le rural et le naturel<sup>1315</sup>. Malgré les rapprochements entre ces derniers, repérables dans la prise en compte des réalités des uns et des autres<sup>1316</sup>, cette différenciation nie le principe d'intégration, qui est pourtant essentiel dans l'affirmation du développement durable et indispensable pour la gestion d'un établissement humain : ce dernier compte sur le milieu naturel environnant [mais aussi lointain] autant dans sa condition de Nature que dans sa condition de support pour la vie – autrement dit, de ressource de base pour l'agriculture et génératrice de

---

<sup>1314</sup> Rappelons que la DUDH, texte universel en la matière, affirme les *droits* et les *devoirs* de l'Homme. En outre, le concept d'établissement humain durable, met en valeur justement tout un ensemble de droits humains et/ou fondamentaux, il a pour but majeur l'affirmation d'un droit à la vie digne, par le biais du droit à l'environnement au sens large – un droit fondamental qui se reflète dans le droit de vivre dans un établissement humain durable – est un élément qui porte espoir à la consécration généralisée du développement durable.

<sup>1315</sup> Une différenciation de fondement physique, fonctionnel et de gestion, certes, mais irréaliste vis-à-vis d'un établissement humain durable, qui exige une gestion intégrée de son territoire et concertée par rapport aux autres établissements humains.

<sup>1316</sup> Cf. art. 2, IV et VII, Statut de la ville ; arts. L.110 et L.121-1, Code de l'urbanisme.

richesses pour les activités économiques variées. De ce fait la gestion d'une ville ou, tout simplement de l'expansion urbaine, d'une forêt ou d'une zone agricole, trois processus différents en principe, doivent converger vers une gestion intégrée et concertée – une gestion équilibrée – au nom de l'affirmation du développement durable de l'établissement ou des établissements humains qui en dépendent.

C'est ainsi que nous avons dégagé l'hypothèse de règles juridiques qui sont en quelque sorte spécifiques à la gestion des établissements humains conduisant à affirmer cette durabilité, des règles qui constituent un cadre juridique particulier, au sens pratique du terme. Autrement dit, le droit des établissements humains durables ne constitue pas un cadre autonome et innovateur car il est, au contraire, plutôt un regroupement de règles issues de différentes branches juridiques, chacune concernant de façon directe ou indirecte, la gestion durable des établissements humains. L'innovation de certains instruments, propres à ce cadre juridique, envisage de combler des vides juridiques, d'adapter, d'améliorer, des instruments existants notamment en matière d'aménagement du territoire, d'environnement ou d'urbanisme. Le droit des établissements humains durables est essentiellement un droit dont la *pratique* est l'élément le plus important, l'affirmation d'établissements humains durables étant le but ultime ; la liaison du concept avec l'affirmation des droits de l'Homme ainsi que l'urgence des problèmes urbains, ruraux et environnementaux des établissements humains constituent des raisons plus que justifiables pour cela.

Le droit des établissements humains durables s'instrumentalise dans une codification qui, eu égard à son contenu, constitue une compilation des normes juridiques en matière d'établissements humains et de développement durable. Le code des établissements humains durables, affirmé tant au niveau national qu'au niveau local [municipal] est l'élément qui représente justement cet aspect d'*unificateur* dont dispose le droit des établissements humains durables, un rassemblement qui est salutaire et capable de donner non seulement l'effectivité mais aussi l'efficacité tant souhaitées aux règles qui concernent la gestion durable des établissements humains. Cette *codification* permet en outre l'opposabilité de ces règles, permet à la jurisprudence de se saisir de la question – par le biais du ministère public, des associations ou des citoyens... – rendant dans ses décisions les éléments

pour l'application, certes, mais aussi pour l'évolution du droit des établissements humains durables.

Son évolution repose, d'ailleurs, sur le suivi constant de l'effectivité des politiques et des actions publiques qui concernent l'établissement humain durable. Ce suivi, présent dans l'action des organismes de contrôle, mais aussi dans la *notation des établissements humains*, constitue l'un des fondements de l'efficacité de ce cadre juridique. En effet, il s'agit de vérifier constamment à quel point ses règles et les politiques publiques qu'elles confortent sont adaptées à l'affirmation d'un établissement humain durable, en permettant aux unes, comme aux autres, de s'adapter au mieux aux attentes de leurs destinataires, à savoir, les habitants et les usagers des établissements humains. Il permet aussi une *auto évolution*, dans la mesure où les indicateurs de durabilité de l'établissement humain évoluent, eux aussi. L'intérêt majeur est ici de disposer d'indicateurs *partagés*, c'est-à-dire communs à l'ensemble des acteurs afin de mesurer de manière comparative pertinente les résultats obtenus en terme de *durabilité*.

\* \* \*

De ces faits, mais aussi à partir de tout ce que nous avons constaté et proposé, nous pourrions être menés à penser que le *concept*, puis que le *droit* des établissements humains durables seraient, l'un et l'autre, capables de répondre avec beaucoup de pertinence à l'ensemble des problèmes présents dans nos mégapoles, dans nos métropoles, dans nos villes, dans nos villages, dans nos hameaux... enfin, dans l'environnement humain au sens large. Nous aurions pu même exprimer un *eurêka*, si quelques éléments ne nous empêchaient pas de le faire.

Le premier d'entre eux est le fait que l'affirmation d'un établissement humain durable dépend de plusieurs facteurs, dont la participation et l'implication massive et constante de l'ensemble des acteurs de son développement. C'est ainsi que sans une implication réelle de la population, des acteurs économiques et des différentes sphères gouvernementales, un établissement humain durable ne peut pas voir le jour. Même si le comportement de chacun de ces acteurs est incité, voire cadré – en certains cas – par les normes juridiques, ils ne changent pas fondamentalement. Autrement dit, l'affirmation d'un établissement humain durable dépend toujours des êtres humains qui y vivent, qui y travaillent, qui y passent... et n'étant pas un

automate programmable pour respecter les règles de conduite et la morale exigées par la société, l'humain demeure imparfait, inconstant et imprévisible.

A cette imprévisibilité s'ajoutent les différences entre les cultures, entre les établissements humains, entre les niveaux de gouvernement, entre les États brésilien et français – dont les cadres juridiques ont été traités dans ce travail. C'est ainsi que si nous traitons d'un droit pour les établissements humains durables dans le cadre d'une recherche en droit comparé entre le Brésil et la France, nous n'aboutissons pas pour autant à une conclusion relative à l'adoption uniforme de règles immuables et standardisées, applicables illico dans chacun de ces pays, ni même ailleurs. En effet, l'affirmation du développement durable doit se présenter de façon adaptée à la réalité de chaque territoire, tout en étant cohérente par rapport à d'autres [territoires] : ce modèle de développement doit être consacré au niveau mondial, les établissements humains constituent le cadre de référence pour cette consécration, car c'est à partir d'eux qu'il s'affirme et qu'il se développe.

Dans ce contexte, il convient de noter que les règles juridiques, comme les déclarations d'intentions, qu'elles soient établies au niveau international ou national, ne peuvent pas garantir l'affirmation du développement durable des établissements humains. Le droit ne constitue pas une fin en lui-même, les normes juridiques en mesure de régler tous les problèmes des établissements humains ne suffiront pas. Il existe un contexte favorable qui doit permettre, dans le cadre de politiques adaptées aux enjeux, à la fois économiques, sociaux et environnementaux, l'affirmation et l'application d'un droit des établissements humains durable. Même si nous proposons un droit pour les établissements humains durables ayant la mission de rassembler, de compléter et d'améliorer les normes actuelles qui concernent la gestion des établissements humains, il ne pourra constituer une solution unique. Le droit existe, certes, dans le but de régler le comportement d'une société, néanmoins il ne peut pas, dans un État démocratique, garantir son effectivité ou son efficacité, car la confirmation de ces dernières dépend de la société à laquelle les normes sont instaurées.

\* \* \*

Dans ce sens une question se pose, question qui se présente d'ailleurs certainement à un moment ou un autre dans l'esprit du chercheur qui se confronte à

la notion de développement durable. Cette question, adaptée à nos propos, serait : *peut-on croire à un établissement humain durable ?*

Il est vrai que le moment n'est pas le plus opportun pour qu'une telle question se pose, néanmoins elle surgit naturellement, en raison de la portée du concept d'établissement humain durable et de la notion même de développement durable. Une autre raison se trouve dans l'état actuel de l'environnement et des biens environnementaux au niveau mondial – qu'ils soient urbains, ruraux ou naturels – et dans les tendances que nous pouvons envisager pour l'avenir, proche et lointain. Enfin, nous pouvons souligner la complexité et la durée dans le temps des efforts pour arriver à un établissement humain durable. Tous ces éléments nous conduisent tout simplement au scepticisme vis-à-vis d'un tel concept, scepticisme paradoxal qui existe déjà dans la notion de développement durable, banalisée de nos jours.

Pourtant, même si le concept que nous proposons, l'établissement humain durable, peut apparaître comme une l'utopie en l'état actuel de l'état de la biosphère, des écosystèmes et des conditions sociales de l'humanité, il demeure viable. Non en tant que concept *prêt-à-porter* mais en tant qu'objectif à atteindre par les politiques publiques, par les actions individuelles et collectives, de l'ensemble des acteurs d'une société. Les normes juridiques brésiliennes, mais aussi françaises – rappelons ici l'art. 6 de la Charte de l'environnement – affichent le développement durable en tant qu'objectif. L'affirmation d'un établissement humain durable ne peut se concrétiser qu'à partir d'une implication majeure de tous et de tous les secteurs de la société, l'équilibre entre les trois piliers du développement durable, entre les trois fonctions de base d'un établissement humain constitue le point de repère majeur afin d'atteindre cet objectif. Un établissement humain durable constitue bien un objectif à atteindre, une réalité à mettre en œuvre. Il s'inscrit dans le cadre d'une quête d'un nouveau modèle économique, capable de produire un développement humain respectant l'environnement au sens large, sans que le développement purement économique – autrement dit, la croissance – n'en soit un élément indispensable, mais indissociable des préoccupations sociales et environnementales...

De ce point de vue, les propositions relatives au processus participatif et à la mise en œuvre d'une évaluation des politiques publiques urbaines, appuyée par des indicateurs – cf. Annexe 12 – constituent bien un préalable à la réalisation d'établissements humains durables.

L'objectif n'est-il pas, au terme de la recherche, de tendre, de manière effective, à la reconnaissance d'un concept structurant pour les politiques publiques et à la mise en œuvre de fondements, de règles et de procédures pour l'émergence d'un droit des établissements humains durables, ces lieux qui nous hébergent tout au long de nos vies.

---

## Bibliographie

---





---

# I. Ouvrages

---

- ABREU DALLARI, Adilson et FERRAZ, Sérgio, *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, São Paulo : Malheiros/SBDP, 2003, 440 p.
- AGENCE D'URBANISME DE BORDEAUX METROPOLE, 4<sup>èmes</sup> *assises du patrimoine du grand-Ouest. Patrimoine et développement des cœurs de ville*, Bordeaux : Éditions Confluences, 2003.
- AGENCE EUROPEENNE POUR L'ENVIRONNEMENT, *Land Accounts for Europe 1990-2000. Towards integrated land and ecosystem accounting*, EEA Report n° 11/2006, Copenhagen/Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 2006, 107 p.
- AKEMI SHIMADA KISHI, Sandra; TELES DA SILVA, Solange; PRADO SOARES, Inês Virginia (org.), *Desafios do Direito Ambiental no Século XXI – Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo: Malheiros, 2005, 831 p.
- AKOUN, André et ANSART, Pierre (dir.), *Dictionnaire de Sociologie*, Paris : Le Robert-Seuil, 1999, 587 p.
- ALESSANDRI CARLOS, Ana Fani et UMBELINO DE OLIVEIRA, Ariovaldo (org.), *Geografia das Metropoles*, São Paulo : Editora Contexto, 2006, 540 p.
- ALEXY, Robert, *Derecho y razon practica*, México: Distribuciones Fontamara, 1993.
- ALFONSIN, Betânia et FERNANDES, Edésio, *Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de gestão*, Belo Horizonte: Forum, 2004, 368 p.
- ALVAREZ, Luis Ortega (dir.). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. 4<sup>ème</sup> éd. Valladolid: Lex Nova, 2005, 616 p.
- DE ANDRADE NERY, Rosa Maria, *Noções Preliminares de Direito Civil*, São Paulo: RT, 2002, 261 p.
- \_\_\_\_\_, *Nociones Premilinares de Derecho Civil*, trad. de José Paulo César Sifuentes, Trujillo : éd. Normas Legales, 2006, 299 p.
- ANSAY, Pierre et SCHOONBRODT, René, *Penser la ville. Choix de textes philosophiques*, Bruxelles : Archives d'Architecture Moderne, 1989, 479 p.
- ASCHER, François, *La république contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*, Paris : Editions de l'Aube, 1998, 202 p.
- \_\_\_\_\_, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris : Editions Odile Jacob, 1995, 345 p.
- ASSOCIATION D'ETUDES FONCIERES (ADEF), préface de Paul SCHWACH, *Reconstruire la ville sur la ville*, Paris : ADEF, 1998.
- AUBIN, Jean, *Croissance : l'impossible nécessaire*, Le Theuil : Planète Bleue, 2003.
- AUDIRAC, Pierre-Alain ; MARPSAT, Maryse ; THAVE, Suzanne ; CYNCONATUS, Michel et al., *Les agriculteurs : portrait social*, Paris : INSEE, 1993, 141 p.
- BAILLY, Antoine et al (org), *Développement social durable des villes. Principes et*

- pratiques*, Paris : Ed Economica, 2000, 170 p.
- BARNIER, Véronique et TUCOULET, Carole, *Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable*, Paris : La documentation française, 1999, 87 p.
- BARROSO, Luis Roberto, « La protection collective des droits au Brésil et quelques aspects de la *class action* américaine », intervention faite à l'occasion du colloque *Les actions collectives : points communs et divergences des expériences américaines et européennes*, Cour de Cassation, Paris, 2 juin 2005, p. 6.
- BARTHELEMY, André, *Un avenir pour la ville face à la crise urbaine*, coll. Ville et société, Paris : Esprit, 1995, 174 p.
- BARTOLI, Henri, *Repenser le développement. En finir avec la pauvreté*, préface de Frederico MAYOR, Paris : éditions Unesco/Economica, 1999, 205 p.
- BASTIE, Jean et DEZERT, Bernard, *La ville*, Paris : Masson, 1991.
- BENOIT, Jean-Marc et BENOIT, Philippe, *La France qui bouge*, Paris, éd. Romillat, 1995, 333 p.
- BERGER, Patrice, « Qu'est-ce que l'écologie urbaine pour un sociologue ? Notes préliminaires prises dans la région lyonnaise », in *Actes du colloque national d'écologie urbaine*, Université Claude Bernard Lyon I, 1992, pages 213-219.
- DE BERNARD, François, *La pauvreté durable*, Paris, Editions du Félin, 2002, 205 p.
- DE BESSA ANTUNES, Paulo, *Direito Ambiental*, 7<sup>ème</sup> éd., Rio de Janeiro : Lumen Iuris, 2004, 1160 p.
- BIAREZ, Sylvie et NEVERS, Jean-Yves (org.), *Actes du colloque international Grenoble, 2-3 février 1993. Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble : CNRS, 1993, 559 p.
- BILLARD, Gérald, avant-propos de Jacques CHEVALIER, *Citoyenneté, planification et gouvernements urbains aux Etats-Unis. Des communautés dans la ville*, coll. Géographie sociale, Caen : L'Harmattan, 1999, 295 p.
- BLANQUART, Paul, *Une histoire de la ville. Pour repenser la société*, coll. Essais, Paris : La Découverte, 1998, 194 p.
- BONELLO, Yves-Henri, *La ville*, coll. Que sais-je, Paris : Presses Universitaires de France, 2<sup>ème</sup> éd., 1996.
- BRASIL, CIMA, *O desafio do desenvolvimento sustentavel. Relatorio do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Brasilia : CIMA, 1991, 204 p.
- \_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente, Rapport, *Subsidios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Cidades sustentaveis*, Brasilia, Ministério do Meio Ambiente, 2000, 155 p.
- \_\_\_\_\_, Ministério das Cidades, *Plano diretor participativo : guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos*, 2<sup>ème</sup> éd., Brasilia: Ministério das Cidades/Confea, 2005, 160 p.
- BRISSY, Yves, préface de M Roland Drago, *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, coll. l'Administration nouvelle, Paris : Editions Berger-Levrault, 1974, 248 p.

- BRODHAG, Christian *et al*, *Dictionnaire du développement durable*, Saint Denis la Plaine : AFNOR, 2004, 283 p.
- CABANES, Robert, *Une ville par tous : nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains, l'expérience de Fortaleza au Brésil*, Paris : Charles-Léopold Mayer, 2000, 81 p.
- CAMAGNI, Roberto et GIBELLI, Maria Cristina (dir.), *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes à l'épreuve*, Paris : Editions de l'Aube : 1997, 174 p.
- DE CARLO, Laurence, *Gestion de la ville et démocratie locale*, coll. Villes et entreprises, Paris : L'Harmattan, 1996, 284 p.
- CARLS DUISBERG GESSELLSCHAFT E.V., rapport, *Statistiques pour la politique de l'environnement. Rapport final*, München : Carls Duisberg Gessellschaft e.V., 2000, 268 p.
- CARRIER, Hervé et Laurent, Philippe (dir.), *Le phénomène urbain*, coll. recherches économiques et sociales, Paris : Editons Aubier-Montaigne, 1965, 259 p.
- CASTELLS, Manuel, *La question urbaine*, coll. Fondations, Paris : François Maspero, 1981, 526 p.
- CATHERINE, Robert et THUILLIER, Guy, *Conscience et pouvoir*, coll. Université nouvelle, Paris : Montchrestien, 1974, 266 p.
- CAVALLIER, Georges, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Bruxelles : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1998, 76 p.
- CHALINE, Claude, *Les politiques de la ville*, coll. Que sais-je, Paris : Presses Universitaires de France, 1997, 127 p.
- CHAPOULIE, Jean-Michel, *La tradition sociologique de Chicago – 1892-1961*, Paris : Seuil, 2001, 490 p.
- CHAPUS, René, *Droit administratif général*, 15<sup>ème</sup> éd., t. 1, Paris : Montchrestien, 2001, 1427 p.
- CHARLOT-VALDIEU, Catherine *et al*, *La ville et le développement durable. Etudes et recherches*, Cahiers du Centre scientifique et technique du bâtiment, Paris : CSTB, 1999.
- CHARLOT-VALDIEU, Catherine et OUTREQUIN, Philippe, *Développement durable et renouvellement urbain. Des outils opérationnels pour améliorer la qualité de vie de nos quartiers*, Paris : L'Harmattan, 2006, 296 p.
- CHOAY, Françoise, *L'urbanisme. Utopies et réalités une anthologie*, Paris : Editions du Seuil, 1965.
- CHOAY, Françoise *et al.*, *Le sens de la ville*, Paris : Seuil, 1972, 182 p.
- CNRS, *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat régions et villes en Europe*, annuaire, Paris : CNRS Editions, 2004, 893 p.
- COIMBRA, Avila, *O outro lado do meio ambiente*, Campinas: Millenium, 2002, 527 p.
- COLAÇO ANTUNES, Luis Filipe, *Direito Urbanistico. Um outro paradigma: a*

- planificação modesto-situacional*, Coimbra: Almedina, 1998, 808 p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Livre vert sur les services d'intérêt général*, Bruxelles, 21 mai 2003, doc. n° COM (2003) 270 final.
- \_\_\_\_\_, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 30 avril 2004, doc. n° 2004 (327) final.
- \_\_\_\_\_, *Nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Bruxelles, 26 juin 2006. Document n° 10917/06.
- CONFÉRENCE EUROPE VILLES ET TERRITOIRES, *Europe villes et territoires, spatial and urban development, Conférence Lille, 2 et 3 novembre 2000*, actes colloque, Lille : Conférence Europe villes et territoires, 2000.
- CONSEIL DE L'EUROPE, 13<sup>ème</sup> conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat), actes, Ljubliana, 16-17 septembre 2003.
- CONSEIL INTERNATIONAL POUR LES INITIATIVES ÉCOLOGIQUES LOCALES (ICLEI) et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (UNDP/CDSD), *Local Agenda 21 Survey, A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21*, février 1997.
- CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris : Quadrige/Presses universitaires de France, 2005.
- COULON, Alain, *L'École de Chicago*, Paris, PUF, coll. Que sais-je, 4<sup>ème</sup> éd., 2004, 127 p.
- CRIDEAU/CIDCE, *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, Limoges : Crideau/Cidce, 2002, 133 p.
- CUIN, Charles-Henry et GRESLE, François, *Histoire de la sociologie, v. 2, Depuis 1918*, Paris : La Découverte, 1996, coll. Repères, 124 p.
- CULOT, Maurice, *Esthétique, fonctionnalité et désirabilité de la ville durable*, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 1995.
- DALAL-CLAYTON, Barry e SADLER, Barry, *Strategic Environmental Assessment (SEA): A sourcebook and reference guide on international experience*, Earthscan/OECD/UNEP/IIED/Logos, 2004.
- DELMAS-MARTY, Mireille et DE LEYSSAC, Claude Lucas, *Libertés et droits fondamentaux*, 2<sup>ème</sup> éd., coll. Essais, Paris : Seuil, 2002.
- DERANI, Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo : Max Limonad, 1997.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS (DETR), *Public participation in making local environmental decisions. The Aarhus convention. Newcastle workshop*, Londres: DETR, 2000, 75 p.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo : Atlas, 13<sup>ème</sup> éd., 2001.
- DONZELOT, Jacques ; MEVEL, Cathérine ; WYVEKENS, Anne, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, coll. La couleur des idées, Paris : Editions du Seuil, 2003, 362 p.

- DOUMBE-BILLE, Stéphane (dir.), *Les aspects juridiques de l'Agenda 21 : la mise en œuvre juridique de la conférence de Rio*, Université de Limoges/CRIDEAU, 1995, 414 p.
- DOXIADIS, Constantinos A., *Ekistics. An Introduction to the Science of Human Settlements*, New York : Oxford University Press, 1968, 527 p.
- DREYFUS, Simone, *Droit des relations internationales. Eléments de droit international public*, Paris : Cujas, 2<sup>ème</sup> éd. revue et augmentée, 1987, 490 p.
- DREYFUS, Jacques, *La société du confort. Quel enjeu, quelles illusions?*, Paris : L'Harmattan, 1990, 162 p.
- \_\_\_\_\_, dirigé par P. Virilio, *La ville disciplinaire*, coll. l'Espace critique, Paris : Galilée, 1976, 215 p.
- DROBENKO, Bernard, *Droit de l'urbanisme*, coll. Mémentos, Paris : Gualino Editeur, 3<sup>ème</sup> éd. 2006.
- \_\_\_\_\_, (org.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les Cahiers du Crideau, n° 12, Limoges : Pulim, 2004, 231 p.
- \_\_\_\_\_, (org.), *Structures intercommunales et environnement*, Les Cahiers du Crideau, n° 14, Limoges : Pulim, 2004, 162 p.
- DUBY, Georges (dir.), *Histoire de la France urbaine. La ville médiévale*, Paris : Editions du Seuil, 1980, 655 p.
- DUCROUX, Anne-Marie (dir.), *Les nouveaux utopistes du développement durable*, coll. Mutations, Paris : Autrement, 2002, 342 p.
- EMELIANOFF, Cyria (org.), *Urbanisme durable?*, Paris: Syllepse, 2004, 244 p.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, Peter HALL (org.), *Innovative and sustainable cities*, Dublin: European Foundation for the improvement of living and working conditions, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Challenges for Urban Governance in the European Union*, Dublin: European Foundation for the improvement of living and working conditions, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Quel avenir pour l'environnement urbain en Europe? Contribution à Habitat II*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, 162 p.
- FALISE, Michel, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 2003, 199 p.
- FERNANDES ALMEIDA MANSO, Celina, *Goiânia. Uma concepção urbana moderna e contemporânea. Um certo olhar*, Goiânia: Edição do autor, 2001, 265 p.
- FERNANDES DA SILVA, Fernando, *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da Humanidade*, São Paulo: Edusp/Petropolis, 2003, 219 p.
- FERREIRA DA SILVA, Olmiro, *Direito Ambiental e Ecologia. Aspectos filosóficos contemporâneos*. Barueri: Manole, 2003, 151 p.
- FERREIRA MACEDO D'ISEP, Clarissa, *Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000*, São Paulo: RT, 2004, 186 p.
- FIJALKOW, Yankel, *Sociologie de la ville*, coll. Repères, Paris : La Découverte, 2002,

121 p.

FOLLENFANT, Teddy, *Développement durable. 21 maires s'engagent*, Paris : Le cherche midi, 2003, 236 p.

FORUM OF RESEARCHERS ON HUMAN SETTLEMENTS, *Research community for the habitat agenda. Linking research and policy for the sustainability of human settlements Proceedings*, Rome : CERFE Group, 1999.

FRANCE, Ministère de l'aménagement du territoire, Frédérique DEQUIEDT (org.), *Habiter une ville durable*, Sophia-Antipolis entreprises, territoire et développement, Paris : ADEME, 2001.

\_\_\_\_\_, *Villes et développement durable. Des expériences à échanger*, Paris : CEDIDELP, 2001.

\_\_\_\_\_, *Villes, densités urbaines et développement durable*, Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1999, 78 p.

\_\_\_\_\_, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, DUPORT, Liliane et DEQUIEDT, Frédérique (org.), *Développement durable, équilibre et solidarité urbain-rural*, actes colloque, Paris : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001.

FRANÇOIS-PONCET, Jean et BELOT, Claude, *La péréquation interrégionale : vers un plus grand équilibre entre les territoires*, rapport du Sénat n° 342, 2004.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM), *O município no século XXI. Cenários e perspectivas*, São Paulo: Hamburg Donneley Grafica Editora, 1999, 400 p.

FURTADO, Celso, *O mito do desenvolvimento econômico*, São Paulo : coll. Leitura, Paz e Terra, 3<sup>ème</sup> éd., 2001, 89 p.

\_\_\_\_\_, *Em busca de um novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*, 2<sup>ème</sup> éd., São Paulo: Paz e Terra, 2002, 101 p.

GARIEPY, Michel et MARIE, Michel, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris, Montréal : L'Harmattan, 1997, 467 p.

GENRO, Tarso, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville : le budget participatif. L'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris : Charles-Léopold Mayer, 1998, 103 p.

GILBERT, Guy et GUENGANT, Alain, *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, GRALE/Commissariat général du plan, 2004, 119 p.

GRAFMEYER, Yves, *Sociologie urbaine*, coll. sociologie 128, Paris : Nathan Université, 1994, 127 p.

GRAFMEYER, Yves et Joseph, Isaac, *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris : Aubier Montagne, 1979, 334, p.

GRAMSCI, Antonio, *Cadernos do cárcere*, 2<sup>ème</sup> éd. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002. v. III.

HAROUEL, Jean-Louis, *Histoire de l'urbanisme*, coll. Que sais-je, Paris : Presses Universitaires de France, 1981.

\_\_\_\_\_, *Histoire de l'expropriation*, coll. Que sais-je, Paris : Presses universitaires de

- France, 2000.
- HEINZ, Werner (dir.), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain. Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, coll. Villes et entreprises, Paris : L'Harmattan, 1994, 294 p.
- HONORATO, Rossana, *A cidade entrevista*, João Pessoa: UFPB, 1999, 394 p.
- \_\_\_\_\_, *Se essa cidade fosse minha*, João Pessoa: UFPB, 1999, 254 p.
- HUMBERSET, Suzanne et SOUGAREVA, Nedialka (org.), *Villes et développement durable. Des expériences à échanger*, Paris, CEDIPPEL, 1998.
- INSTITUT BRÉSILIEN DE GEOGRAPHIE ET STATISTIQUES (IBGE), *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001*, Rio de Janeiro : IBGE, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Indicadores Sociais Municipais. Uma Análise dos Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000. Brasil e Grandes Regiões*. Rio de Janeiro : IBGE, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Meio Ambiente*, Rio de Janeiro : IBGE/MMA/MPOG, 2005, 388 p.
- \_\_\_\_\_, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2004*, Rio de Janeiro : IBGE, 2005, 130 p.
- \_\_\_\_\_, *Pesquisas de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2005*, Rio de Janeiro : IBGE, 2005, 238 p.
- \_\_\_\_\_, *Economia Informal Urbana 2003*, Rio de Janeiro : IBGE, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Finanças Públicas do Brasil 2002-2003*, Rio de Janeiro : IBGE, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Despesas Públicas por Funções 1999-2002*, Rio de Janeiro : IBGE, 2006.
- INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT (IFEN), *45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'Ifen*, Paris : IFEN, Etudes et travaux n° 41
- JACQUOT, Benoît (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles : Bruylant, 2005, 310 p.
- JACQUOT, Henri et PRIET, François, *Droit de l'urbanisme*, Paris : Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd., 2004, 913 p.
- JOUBERT, Sylvie, *Droit à la ville. Droit de la ville*, thèse doctorale, Paris : Université Paris 2, 2 tomes, 676 p.
- KAËS, René, préface de P-H CHOMBART DE LAUWE, *Vivre dans les grands ensembles*, coll. Vivre son temps, Paris : Les éditions ouvrières, 1963, 341 p.
- KÄLLTORP, Ove et al, *Cities in transformation-Transformation in cities. Social and symbolic change of urban space*, Aldershot: Antony Rowe Ltd., 1997, 393 p.
- KISS, Alexandre et BEURIER, Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, coll. Etudes internationales n° 3, Paris : Pedone, 2004.
- KOHEN, Beatriz; NAPOLI, Andrés; KRAVETZ, Diego et al, *El control ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la ciudad de Buenos Aires y su area metropolitana. Aspectos ambientales y juridico-institucionales*, Buenos Aires,

- Fundacion Ambiente y Recursos Naturales, 2006.
- DE LA BLACHE, Vidal, *Principes de géographie humaine*, publié d'après les manuscrits de l'auteur, par Emmanuel DE MARTONNE, Paris : Armand Colin, 1955, 327 p.
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *La France et le développement durable*, revue, Regards sur l'actualité, Paris : La documentation française, 2004.
- LATOUCHE, Serge, *Survivre au développement*, Paris : Unesco/Mille et une nuits, 2004, 126 p.
- LEBRETON, Gilles *et al*, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris : Dalloz, 7<sup>ème</sup> éd., 2003.
- LE CORBUSIER, Charles-Edouard Jeanneret-Gris, *La Charte d'Athènes*, coll. Points, Paris : Editions de Minuit, 1957, 190 p.
- \_\_\_\_\_, *Urbanisme*, Paris : Editions Flammarion, 1994, 296 p.
- \_\_\_\_\_, *Vers une architecture*, Paris : Editions Flammarion, 1995, 255 p.
- LEDRUT, Raymond, *Sociologie urbaine*, coll. SUP, Paris : Presses Universitaires de France, 1968, 222 p.
- LEFEBVRE, Henry, *Du rural à l'urbain*, Paris : Anthropos-Economica, 3<sup>ème</sup> éd., 2001, 299 p.
- \_\_\_\_\_, *Le droit à la ville*, Paris : Anthropos, 1968.
- LEGRAND, Pierre, *Le droit comparé*, coll. Que sais-je, Paris : Presses Universitaires de France, 1999, 123 p.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso, *Direito Ambiental Brasileiro*, 12<sup>ème</sup> éd. São Paulo: Malheiros, 2004, 1075 p.
- \_\_\_\_\_, *Direito à informação e Meio Ambiente*, São Paulo : Malheiros, 2006, 288 p.
- LERIQUE, Florence, *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, thèse doctorale, Lille : Université Lille 2, 1999.
- LETURCQ, Anne-Sophie, *De l'écologie urbaine au développement durable*, Voiron : La lettre du cadre territorial, 2001, 186 p.
- LIMA, André (org.), *O Direito para o Brasil Socioambiental*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002, 413 p.
- LONG, Marceau ; WEIL, Prosper ; BRAIBANT, Guy ; DELVOLVE, Pierre ; GENEVOIS, Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 14<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 2003, 962 p.
- MACHADO PORTELLA HANASHIRO, Olaya Silvia, *O sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos*, coll. Biblioteca Edusp de Direito 7, São Paulo: Edusp/Fapesp, 2001, 172 p.
- MAKOWIAK, Jessica, *Esthétique et droit*, Paris : LGDJ, 2004, 402 p.
- MARCOU, Gérard *et al*, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris : L'Harmattan, 1997.
- MARGUENAUD, Jean-Pierre, *La Cour européenne des droits de l'Homme*, Paris : Dalloz, 2005, 155 p.



- MARTIN MATEO, Ramon, *Manual de Derecho Ambiental*, 2<sup>ème</sup> éd. Madrid : Trivium, 1998, 320 p.
- MAUROY, Pierre, *Refonder l'action politique locale. Rapport au Premier Ministre*, Paris : La documentation française, 2000.
- MATAGNE, Patrick, *Les enjeux du développement durable*, Paris : L'Harmattan, 2005, 214 p.
- MEDAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (dir.), *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*, São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- MEGA, Voula, *Les villes européennes à la recherche de la durabilité. Un panorama des innovations urbaines dans l'Union européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo : Malheiros, 26<sup>ème</sup> éd., 2001.
- MERLIN, Pierre et CHOAY, Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris : PUF, 2000, 902 p.
- MILARÉ, Edis, *Direito do Ambiente*, São Paulo : RT, 2000, 687 p.
- MONTBRIAL, Thierry et al (dir.), *Ramsès 2003. Les grandes tendances du monde*, Paris : Institut français des relations internationales/Dunod, 2003.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Le permis de construire*, coll. Connaissance du droit, Paris : Dalloz, 1997, 167 p.
- \_\_\_\_\_, *Droit de l'urbanisme*, 5<sup>ème</sup> éd., coll. Mémentos, Paris : Dalloz, 2001, 218 p.
- \_\_\_\_\_, *La commune, l'urbanisme et le droit*, coll. Politiques locales, Paris : LGDJ, 2002, 114 p.
- \_\_\_\_\_, *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>ème</sup> éd., coll. Mémentos, Paris : Dalloz, 2003, 174 p.
- \_\_\_\_\_, *Cours de droit administratif*, 9<sup>ème</sup> éd., Paris : Montchrestien, 2005, 871 p.
- \_\_\_\_\_, *L'environnement et le droit*, 2<sup>ème</sup> éd., coll. Politiques locales, Paris : Dexia/LGDJ, 2006, 110 p.
- \_\_\_\_\_, *Le droit de l'environnement*, 7<sup>ème</sup> éd., coll. Que sais-je ?, Paris : PUF, 2006, 127 p.
- MORATO LEITE, José Rubens et DE ARAUJO AYALA, Patrick, *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*, Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 2002, 290 p.
- MORENO, Dominique, *Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme*, préf. de Jacqueline MORAND-DEVILLER, Paris : LGDJ, 1991, coll. Bibliothèque de droit public, t. 164, 285 p.
- MUMFORD, Lewis, *La cité à travers l'histoire*, coll. Esprit, Paris : Editions du Seuil, 1964.
- NERY JUNIOR, Nelson, *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*, 8<sup>ème</sup> éd., coll. Estudos de Direito de Processo Enrico Tulio Liebmann, v. 21, São Paulo: RT, 2004, 303 p.
- NERY JUNIOR, Nelson et DE ANDRADE NERY, Rosa Maria, *Constituição Federal Comentada e legislação constitucional*, São Paulo : RT, 2006, 990 p.

- \_\_\_\_\_, *Leis Civis Comentadas*, São Paulo : RT, 2006, 989 p.
- NILO DE CASTRO, José, *La Contribution du Droit Brésilien à l'Etude du Pouvoir Régional*, Belo Horizonte : Del Rey, 2005, 576 p.
- OBERDORFF, Henri, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Paris : Armand Colin, 2003, 313 p.
- OCDE, *Politiques novatrices pour un développement urbain durable : la ville écologique*, Paris : OCDE, 1996, 217 p.
- OLAVO BAPTISTA, Luiz, *O Mercosul suas Instituições e Ordenamento Juridico*, São Paulo: LTR, 1998, 272 p.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis (dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4<sup>ème</sup> éd., Valladolid, Lex Nova, 2005, 616 p.
- OST, François, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris : La Découverte, 2003, 346 p.
- OSTROWSKI, Waclaw, « L'urbanisme contemporain. Des origines à la charte d'Athènes », Paris : Centre de recherche d'urbanisme, 1968, 212 p.
- PACTET, Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris : Armand Colin, 23<sup>ème</sup> éd., 2004.
- PADUA, José Augusto, *Um sopro de destruição. Pensamento politico e critica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002, 318 p.
- PAIVA DE ALMEIDA, Domingos, *Introduction au Droit Brésilien*, coll. Logiques Juridiques Paris : L'Harmattan, 2006, 508 p.
- PAQUES, Michel et FAURE, Michaël, *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles : Bruylant, 2003.
- PARHAM, Susan, *Politiques novatrices pour un développement urbain durable. La ville écologique*, Paris : OCDE, 2006.
- PASSOS DE FREITAS, Vladimir, *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*, São Paulo: RT, 2000, 246 p.
- PAULET, Jean-Pierre, *Géographie urbaine*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris : Armand Colin, 2005, 342 p.
- PAULIAT, Hélène, *Le droit de propriété dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, Paris : PUF, 1994, 2 tomes.
- PEÑA CHACON, Mario, *Daño, Responsabilidad y Reparacion del Medio Ambiente*, San José: IJSA, 2006, 225 p.
- PIMENTEL, Luiz Otavio, *Mercosul, Alca e Integração Euro-Latino-Americana*, Curitiba : Jurua Editora, v. 1, 2003, 293 p.
- PINAUD, Xavier, *L'intégration de considérations sociales et environnementales dans les marchés publics*, coll. Les cahiers du Crideau, n° 7, Limoges : Pulim, 2003, 188 p.
- POURQUIER, Catherine, *Propriété et perpétuité. Essai sur la durée du droit de propriété*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, 436 p.

p.

- PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, Paris : Dalloz, 5<sup>ème</sup> éd., 2004.
- \_\_\_\_\_ (dir.), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Limoges : CIDCE, 2003, 736 p.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), *A Democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*, Santana do Parnaíba : PNUD/LM&X, 2004, 263 p.
- PUMAIN, Denise ; MATTEI, Marie-Flore (org.), *Données urbaines*, coll. Villes, Paris : Economica, 1996, 377 p.
- REAL FERRER, Gabriel, *Integración económica y medio ambiente en América Latina*, Madrid : Mc Graw Hill, 2000, 371 p.
- REMY, Jean et VOYE, Liliane, *La ville. Vers une nouvelle définition ?*, coll. Villes et entreprises, Paris : L'Harmattan, 1992.
- RIVERO, Jean et MOUTOUH, Hugues, *Libertés publiques*, 2 tomes, 9<sup>ème</sup> éd. mise à jour, Paris : PUF, 2003.
- ROMI, Raphaël, *Droit et administration de l'environnement*, 5<sup>ème</sup> éd., Paris: Montchrestien, 2004, 595 p.
- \_\_\_\_\_, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris: Montchrestien, 2005, 368 p.
- DE SALLES CAVEDON, Fernanda, *Função Social e Ambiental da Propriedade*, Florianópolis: Visualbooks, 2003, 190 p.
- SANTOS, Milton, *Metamorfoses do espaço habitado*, 4<sup>ème</sup> éd., São Paulo: Hucitec, 1996, 124 p.
- SAULE JUNIOR, Nelson (org.), *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, São Paulo: Max Limonad, 1999, 393 p.
- SAULE JUNIOR, Nelson et DE MENEZES CARDOSO, Patricia, *O Direito à Moradia no Brasil*, São Paulo : Instituto Pólis, 2005, 160 p.
- SAUVEZ, Marc, *La ville et l'enjeu du développement durable. Rapport au ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, Paris : La documentation française, 2001, 436 p.
- SILVA, Jônathas, *O direito e a questão agrária na Constituição brasileira*, Goiânia: Editora UCG, 1996, 220 p.
- DA SILVA, José Affonso, *Direito Ambiental Constitucional*, 4<sup>ème</sup> éd., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, 349 p.
- DA SILVA, Paulo Marcio, *Inquérito Civil e Ação Civil Publica. Instrumentos da tutela coletiva*, Belo Horizonte: Del Rey, 2000, 157 p.
- SPEIRS, Caroline, *Le concept de développement durable. L'exemple des villes françaises*, Paris : L'Harmattan, 2003.
- STEC, Stephen et al. *The Aarhus Convention. An implementation guide*. UNECE: New York and Geneva, 2000. 186 p.
- TOPALOV, Christian (dir.), *Les divisions de la ville*, Paris : Editions Unesco, 2002, 469 p.

- TRAISNEL, Jean-Pierre et Monjal, François, sous la direction de Youssef Diabo, *Pratique du développement urbain durable. Faisabilité, mise en œuvre, suivi*, Paris : WEKA, 2003.
- TSIOMIS, Yannis et al., *Ville-cité. Des patrimoines européens*, Paris : Picard, 1998, 212 p.
- UCG/ARCA, *Agenda 21 Goiânia : subsidios 2002/2003*, Goiânia : UCG/Arca, 2003, 256 p.
- UNCHS-HABITAT, *The state of the world's cities report 2001*, Nairobi, UNCHS-Habitat, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Report of the first session of the World Urban Forum*, UN-Habitat, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Rapport sur la troisième session du Forum urbain mondial*, UN-Habitat, 2006.
- \_\_\_\_\_, *The state of the world's cities report 2006/2007*, Nairobi, UNCHS-Habitat, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Sustainable Human Settlements Development – Implementing Agenda 21*, rapport, Nairobi : UNCHS, mars 1994.
- VICARI, Jacques, *Agir sur la ville*, Paris : Editions du Moniteur, 1981, 276 p.
- WEBER, Max, *La ville*, coll. Champ urbain, Paris : Editions Aubier-Montaigne, 1982, 218 p.
- ZAKINE, Ivan ; MATHE, André ; REYNAUD, Alain *et al* (dir.), *La ville. Peurs et espérances*, Paris : La documentation française, 1995, 245 p.

---

## 2. Articles, périodiques et actes de colloques

---

- AJDA n° 28/2006, dossier « La loi engagement national pour le logement ».
- \_\_\_\_\_, n° 35/2006, dossier « L'abrogation partielle de la littoral autour des lacs de montagne de plus de 1 000 hectares ».
- \_\_\_\_\_, n° 42/2006, dossier « Information et participation du public ».
- ANGERS 21. *La revue du rayonnement partagé*, n° 2 : « Penser les déplacements pour une ville durable » ; n° 3 : « Angers 2015. Réunir la ville » ; n° 4 : « Développer la démocratie locale » ; n° 5 : « Agir pour un développement économique durable », Angers : Ville d'Angers, 2005-2006.
- D'AQUINO, Patrick, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », in *L'espace géographique* n° 1/2002, pp. 3-23.
- AUBY, Jean-Bernard, « Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme », in *Etudes foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pages 7-11.
- AZEVEDO DA SILVEIRA, Patricia, « O direito à informação urbanístico-ambiental », in *Lusitana*, revue juridique de la Faculté de Droit de l'Université de Porto, n°s 1 et 2, 2003, pp. 399-409.
- BABICH, Adam, « Too Much Science in Environmental Law », in *Columbia Journal of Environmental Law* v. 28, 1/2003, pp. 119-184.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flavia, « Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental », article, in *Meio Ambiente*, Brasilia : ESMPU, coll. Grandes Eventos, v. 1, p. 11-22.
- BAVAY, Reynald « Introduire l'environnement dans les SCOT », in *Etudes foncières* n° 116, juillet-août 2005, pp. 28-32.
- BECKER, Howard S., « The Chicago School, So-Called », article, in *Qualitative Sociology*, v. 22, n° 1, 1999, pp. 3-12.
- BERGEL, Philippe, « La ville en devenir : de la ville perdue à la ville retrouvée », in *NSS*, v. 14, n° 4, 2006, p. 416-419.
- BILLEN, Claire, « Evolution des relations entre aménagement et environnement », in *Etudes foncières* n° 115, mai-juin 2005, pp. 35-39.
- BILLET, Philippe, « La Charte va-t-elle renouveler les principes du droit de l'environnement ou ceux-ci ont-ils disparu à l'exception d'un seul, le principe de précaution ? », in *RJE* n° spécial 2005, *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, SFDE/CNRS, décembre 2005
- BINDÉ, Jérôme, « The city summit. The lessons of Istanbul », in *Futures*, v. 29, n° 3/1997, pp. 213-227.
- BLIN-FRANCHOMME, Marie-Pierre, « Le droit, le développement durable et l'entreprise éco-citoyenne : la place des accords environnementaux », in *REDE* n° 1/2007, pp. 3-

- BROUANT, Jean-Philippe, « La loi ENL et la lutte contre l'habitat indigne », in *AJDA* n° 28/2006, pp. 1554-1558.
- BRUGMANN, Jeb, « Planning for sustainability at the local government level », in *Environmental Impact Assessment Review* n° 16/1996, pp. 363-379.
- CANS, Chantal, « Le développement durable en droit national : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 10 février 2003.
- CAPRON, Guénola, « Les ensembles résidentiels sécurisés dans les Amériques : une lecture critique de la littérature », in *L'espace géographique* n° 2/2004, pp. 97-113.
- CHICOT, Pierre-Yves, « La collectivité municipale au Brésil et en France : éléments choisis de comparaison », in *Lexis Nexis Jurisclasseur*, 6 novembre 2005, pp. 6-11.
- CHOE, Sang-Chuel, « Promesses et embûches des partenariats public/privé en Corée », in *RISS*, n° 172, juin 2002, « Partenariats urbains », pp. 279-285.
- COHEN, Michael, « Habitat II : A critical assessment », in *Environmental Impact Assessment Review* n° 16/1996, pp. 429-433.
- COLAÇO ANTUNES, Luis Filipe, « Johann Sebastian Bach no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ou uma Jurisprudência – *sempre nunca diferente – nunca sempre igual* (Hatton e outros vs. The United Kingdom) », in *Revista do Ministério Público* n° 92/2002, Lisboa, pp. 57-64.
- COMOLET, Arnaud et DECONINCK, Aline, « Le principe d'intégration. Historique et interprétation », in *REDE* n° 2/2001, pp. 152-167.
- DELAUNAY, Bénédicte, « Le débat public », in *AJDA* n° 42/2006, pp. 2322-2327.
- DJOGHLAF, Ahmed, « The Concept of Sustainable Development », in *Environmental Policy and Law* n° 36/5 (2006), pp. 211-218.
- DROBENKO, Bernard, « Les perspectives contrastées du développement durable dans la loi SRU », in *Droit de l'environnement*, n° 95, janvier/février 2002, p. 24-26.
- \_\_\_\_\_, « Du droit de l'urbanisme et de l'habitat des gens du voyage », in Bernard DROBENKO (org.), *Territoires et minorités : la situation des gens du voyage*, Les Cahiers du Crideau, n° 12, Limoges : Pulim, 2004, pp.175-194.
- \_\_\_\_\_, « Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'aménagement du territoire », (non publié) Limoges : CRIDEAU/GRIDAUH, 24 janvier 2002, 25 p.
- ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, *Gouverner les très grandes métropoles: Institutions et réseaux techniques*, Revue française d'administration publique n° 107/2003, Paris : Ecole Nationale d'Administration, 2003.
- EMELIANOFF, Cyria, « Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique », in *Les cahiers du Proses. Science-Environnement-Société*, Paris : Proses, janvier/février 2004, 27 p.
- ESPACES ET SOCIETES, *Les villes nouvelles, trente ans après*, Toulouse : revue Espaces et societes, Eres, 2004.

- ESPAÇO URBANO, Transporte Publico*, année 1, n° 1, Brasilia: Frente Nacional de Prefeitos, novembre 2004.
- \_\_\_\_\_, *Regiões Metropolitanas*, année 1, n° 2, Brasilia: Frente Nacional de Prefeitos, mars 2005.
- \_\_\_\_\_, *Municipalismo*, année 1, n° 5, Brasilia: Frente Nacional de Prefeitos, septembre/octobre 2005.
- FEHR, M. *et al*, « Proposal of indicators to assess urban sustainability in Brazil », *in Environment, Development and Sustainability* n° 6/2004, pp. 355-366.
- FELDMANN, Lieselotte, VANDERHAEGEN, Marc et PIROTTE, Charles, « The EU's SEA Directive : status and links to integration and sustainable development », *in Environmental Impact Assessment Review* n° 21/2001, pp. 203-222.
- FLEURY, André, « Quelle ingénierie pour l'agriculture de la ville durable ? », *in NSS*, v. 14, n° 4, 2006, p. 399-406.
- FOUCHER, Karine, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement », *in AJDA* n° 42/2006, pp. 2316-2321.
- GAUTHIER, Mario, « La ville, l'urbain et le développement durable dans la revue Nature Sciences Sociétés : rétrospectives et prospectives », *in NSS*, v. 14, n° 4, 2006, p. 383-391.
- GILLI, Frédéric, « Vingt ans de dépenses publiques de logement », *in INSEE, Données sociales. La société française*, édition 2006.
- GLASBY, Geoffrey P., « Sustainable development : the need for a new paradigm », *in Environment, Development and Sustainability* n° 4/2002, pp. 333-345.
- GOUGUET, Jean-Jacques, « Les problèmes méthodologiques posés par le rapport sur les incidences environnementales : étude d'impact sur l'environnement ou évaluation stratégique ? », (non publié) Limoges : CRIDEAU/GRIDAUH, 24 janvier 2002, 17 p.
- HARPHAM, Trudy et WERNA, Edmundo, « Sustainable Urban Health in Developing Countries », *in Habitat international*, v. 20, n° 3/1996, pp. 421-429.
- HART, David, « Health impact assessment : where does the law come in ? », *in Environmental Impact Assessment Review* n° 24/2004, pp. 161-168.
- HARTLEY, Nicola et WOOD, Christopher, « Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus convention », *in Environmental Impact Assessment Review* n° 25/2005, pp. 319-340.
- HELIN, Jean-Claude, « La concertation de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme », *in AJDA* n° 42/2006, pp. 2332-2339.
- HOCREITERE, Patrick, « L'abrogation partielle de la loi littoral autour des lacs de montagne de plus de 1000 hectares », *in AJDA* n° 35/2006, pp. 1930-1936.
- HOYER, Karl Georg et NAEISS, Petter, « The Ecological Traces of Growth : Economic Growth, Liberalization, Increased Consumption – and Sustainable Urban Development? », *in Journal of Environmental Policy and Planning*, n° 3/2001, pp. 177-192.
- HUGLO, Christian, « Définitions et notion de développement durable », *in Juris-Classeur environnement*, fasc. n° 2200, janvier 2007.

- JEGOUZO, Yves, « Une loi pour le logement », in *AJDA* n° 28/2006, pp. 1534-1539.
- \_\_\_\_\_, « De la 'participation du public' à la 'démocratie participative' ? », in *AJDA* n° 42/2006, pp. 2314-2315.
- JOUVE, Bernard, « From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis », in *Public Administration and Development* n° 25/2005, pp. 285-294.
- KAKONGE, Joe O., « EIA and good governance: issues and lessons from Africa », in *Environmental Impact Assessment Review* n° 18/1998, pp. 289-305.
- LAMBERT-HABIB, Marie-Laure, « Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain ? », in *RFDA* n° 4/2006, pp. 759-765.
- LEBRETON, Jean-Pierre, « La mobilisation du droit de l'urbanisme », in *AJDA* n° 28/2006, pp. 1540-1548.
- LE LOUARN, Patrick, « Démocratie de proximité et protection de l'environnement : la participation du citoyen local. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », in *REDE* n° 4/2002, pp. 589-603.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso, « La mise en oeuvre de l'action civile publique environnementale au Brésil », in *RJE*, n° 1/2000, pp. 63-77.
- LE MONDE* 2, *Peut-on continuer comme ça ? Pollution – inégalités – énergie – la théorie de la décroissance revient*, n° 110, mars 2006.
- LOPEZ RAMÓN, Fernando, « El Derecho Ambiental como Derecho de la función pública de protección de los recursos naturales », *Cuadernos de Derecho Judicial* XXVIII/125-147, 1994.
- MARGUENAUD, Jean-Pierre, « La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit de la Cour européenne des droits de l'Homme », in *RJE* numéro spécial, décembre 2005, pp. 199-207.
- MARTELLI, Roger, DOUAT, Rémy et JEAMMET, Amélie, « Développement durable ou humain », in *Regards*, février 2005, pp. 35-46.
- MATHIEU, Nicole, « Pour une construction interdisciplinaire du concept de milieu urbain durable », in *NSS*, v. 14, n° 4, 2006, p. 376-382.
- MBODJ, El Hadj, « Les perspectives du partenariat entre les villes africaines », in *RISS – Partenariats urbains*, n° 172, juin 2002, p. 259-263.
- METZGER, Pascale et COURET, Dominique, « La ville durable côté Sud : entre utopies et pratiques », in Jean-Yves Martin (org.), *Développement durable ? Doctrines-pratiques-évaluations*, Paris : IRD éditions, 2002, 344 p.
- MINODIER, Christelle, « Le parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles », *Insee première* n° 957, avril 2004.
- MONDES EN DEVELOPPEMENT, *Gouvernances et développement durable*, revue, n° 136/2006-4, Bruxelles : De Boeck, 140 p.
- \_\_\_\_\_, *Le développement durable*, revue n° 121/2003-1, Bruxelles : de Boeck, 136 p.
- MONEDIAIRE, Gérard, « La probable utilité de l'étude d'impact social », in *Etudes foncières* n° 125, janvier/février 2007, pp. 20-25.



- DE MONTECLER, Marie-Christine, « Adoption définitive du projet de loi droit au logement opposable », in *AJDA* n° 9/2007, p. 452.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, « La ville durable », in François PRIET (org.), *Mélanges en honneur d'Henri Jacquot*, Orléans : Presses universitaires d'Orléans, 2006, 616 p.
- MOREL, Bernard et REDOR, Patrick, « La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes », in *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005*, *Insee première* n° 1058, janvier 2006.
- MORGERA, Elisa, « An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance », in *Reciel* n° 14/2, 2005, pp. 138-147.
- MUKHIJA, Vinit, « Challenges for international development planning : Preliminary lessons from the case of the Cities Alliance », in *Cities*, v. 23, n° 1/2006, pp. 56-62.
- NEVERS, Jean-Yves, « Metropolitan government in Toulouse : From fragmentation to federalism », in *Geojournal* n° 58/2002, pp. 33-41.
- NIL UZUN, C., « Globalization and urban governance in Istanbul », in *Journal of Housing and Built Environment*, n° 22/2007, pp. 127-138.
- NUNES, Débora, « Gestão urbana e participação popular : um olhar brasileiro sobre a experiência francesa (1960-2004) », in *Revista de Desenvolvimento Econômico*, n° 10/2004, pp. 60-66.
- NUNES SILVA, Carlos, « Governing Metropolitan Lisbon: A tale of fragmented urban governance », in *Geojournal* n° 58/2002, pp. 23-32.
- OCAMPO, José Antonio, « Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe », in *CEPAL série Medio Ambiente y Desarrollo*, octobre 1999.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa, « The New Instruments to Achieve Sustainable Territorial Development in the EU », in *JEEPL* vol. 3, n° 4/2006, pp. 340-350.
- PERIGNON, Sylvain, « La sécurisation des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes », in *AJDA* n° 28/2006, pp. 1549-1553.
- PEYLET, Roland, « Quelques enseignements d'un débat public », in *AJDA* n° 42/2006, pp. 2328-2331.
- PIRON, Olivier, « Urbaniser par les campagnes », in *Etudes foncières* n° 117, septembre/octobre 2005, pp. 22-24.
- PURCELL, Mark, « Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant », in *Geojournal* n° 58/2002, pp. 99-108.
- REES, William E., « Urban ecosystems: the human dimension », in *Urban Ecosystems* n° 1/1997, pp. 63-75.
- DE SALLES CAVEDON, Fernanda et DOMINGOS, Sílvia, « A audiência pública como instrumento de participação pública e de acesso à informação nos processos decisórios de licenciamento ambiental : espaço de cidadania ambiental ? », in *ADCOAS/IBAP/APRODAB*, *Revista de Direitos Difusos. Licenciamento Ambiental*, v. 27, septembre-octobre 2004.
- SALOMON-CAVIN, Joëlle, « La ville-campagne, ville insoutenable ? », in *NSS*, v. 14,

- n° 4, 2006, p. 409-415.
- SAVY, Robert, « La genèse du nouveau droit de l'urbanisme », in « Le nouveau droit de l'urbanisme », numéro spécial *RDI*, 1984.
- SERRANO, Monica, « Gobernanza y seguridad en las Américas », Séminaire international de recherche *Contenidos y limites del concepto de gobernanza*, Unesco/Ceri/Colegio de México, México, 12-13 juin 2003.
- SIMPSON, Fiona et CHAPMAN, Michael, « Comparison of urban governance and planning policy. East looking west », in *Cities*, v. 16, n° 5/1999, pp. 353-364.
- SOCIETE FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (SFDE), *RJE*, numéro spécial « La convention d'Aarhus », Strasbourg : SFDE, 1999.
- SVANE, Örjan et WEINGAERTNER, Carina, « MAMMUT – Managing the Metabolism of Urbanisation: Testing Theory through a Pilot Study of the Stockholm Underground », in *Sustainable Development*, n° 14/2006, pp. 312-326.
- TAŞAN-KOK, Tuna et VAN WEESEP, Jan, « Global-local interaction and its impact on cities » in *Journal of Housing and Built Environment*, n° 22/2007, pp. 1-11.
- THEYS, Jacques, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », in *La France et le développement durable*, coll. Regards sur l'actualité – Dossier, Paris : La Documentation française, n° 302, juin/juillet 2004, pp. 36-55.
- TIETZMANN E SILVA, José Antônio, « L'élaboration participative du budget communal. L'exemple d'une ville brésilienne », in *Etudes foncières* n° 103/2003, pp. 30-35.
- \_\_\_\_\_, « De Aalborg a Aalborg : dez anos de cidades sustentáveis » in *Temas Atuais de Direito Ambiental*, Bruno CAMPOS SALES (dir.), Lemos & Cruz : São Paulo, 2005.
- \_\_\_\_\_, « A CEDH e o direito humano ao meio ambiente : o caso Öneriyildiz c. Turquia », in *Antidoto*, v. 1, n° 1, 2006, p. 110 et s.
- TORO, Maria Celia, « La gobernanza internacional : una propuesta para gestionar la globalización », Séminaire international de recherche *Contenidos y limites del concepto de gobernanza*, Unesco/Ceri/Colegio de México, México, 12-13 juin 2003.
- TRAITS URBAINS, La concertation au quotidien*, n° 6, avril 2006.
- TREMEAU, Jérôme, « La nouvelle réforme du droit de l'urbanisme : la loi 'Engagement national pour le logement' », in *BJDU* n° 5/2006, pp. 318-335.
- TRIBILLON, Jean-François, « Assurer l'exercice du droit au logement », in *Etudes foncières* n° 125, janvier/février 2007, pp. 6-9.
- UNCHS, *Habitat Debate* v. 5, n° 4/1999, « Democratizing Cities. Habitat's Global Campaign on Urban Governance ».
- \_\_\_\_\_, *Habitat Debate* v. 6, n° 1/2000, « The Road from Istanbul ».
- URBANISME*, Dossier « Le XXe siècle : de la ville à l'urbain », n° 288, mai-juin 1996.
- \_\_\_\_\_, Dossier « La charte d'Athènes : et après ? », n° 330, mai/juin 2003.
- \_\_\_\_\_, Hors-série n° 27, « Urb-Act 2005 ».

- \_\_\_\_\_, Dossier « Les chemins de la démocratie », n° 342, mai/juin 2005.
- \_\_\_\_\_, Dossier « Eco-quartier », n° 348, mai/juin 2006.
- VIGNAL, Cécile, « Villes sans bornes », article in *Etudes foncières* n° 114, mars/avril 2005, pp. 22-24.
- WIEL, Marc, « Et si la crise du logement était structurelle ? », article in *Etudes foncières* n° 114, mars/avril 2005, pp. 12-15.
- WINISDOERFFER, Yves, « La jurisprudence de la CEDH et l'environnement », in *RJE*, n° 2/2003 (juin 2003), pp. 213-228.
- XUAN THINH, Nguyen *et al*, « Evaluation of urban land-use structures with a view to sustainable development », in *Environmental impact assessment review* n° 22/2005, pp. 475-492.
- ZACCARIA, Rosetta, « Principe de subsidiarité et environnement », in *REDE* n° 3/2000, pp. 255-280.



---

### 3. Chapitres d'ouvrages

---

- ANDRINGA, José, « The influence on Local Agenda 21 on local policy and the quality of decision-making : the pioneer city of The Hague », in Frans H. J. M. COENEN *et al*, *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht: Kluwer, 1998.
- ASCHER, François, « Le partenariat public-privé dans le (re) développement ». Le cas de la France », article, in Werner HEINZ (dir.), *Parténariats public-privé dans l'aménagement urbain, Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*, Paris : L'Harmattan, Collection Villes et entreprises, 1994, 294 p.
- COMBY, Joseph, « L'impossible propriété absolue », in *Un droit inviolable et sacré – la propriété*, Paris : Adef, 1991, 359 p.
- DELNOY, Michel, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », in Benoît JACQUOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Actes du colloque organisé le 27 mai 2004 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE) des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles : Bruylant, 2005, 310 p.
- DOAK, Joe, « Changing the world through participative action : the dynamics and potential of local agenda 21 », in Frans H. J. M. COENEN *et al*, *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht: Kluwer, 1998.
- FLEURY, Sonia, « Iniciativa Popular », in Leonardo AVRITZER et Fatima ANASTASIA (org.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte : UFMG/PNUD, 2006.
- FERNANDES, Edésio « Principios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável », in Betânia ALFONSIN e Edésio FERNANDES, *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão*, Belo Horizonte : Editora Forum, 2004, 368 p.
- LOECKX, André et SHANNON, Kelly, « Qualifying urban space », in *Urban Trialogues. Visions/Projects/Co-Productions – Localising Agenda 21*, Nairobi : UN-Habitat, 2004, 259 p.
- LUSTIG, Sandra H., « Learning from past experience ? Local Agenda 21 processes and integrated urban development planning in Germany », in Frans H. J. M. COENEN *et al*, *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht: Kluwer, 1998.
- MARÉS, Carlos Frederico, « Introdução ao Direito Socioambiental », in André LIMA (org.), *O Direito para o Brasil Socioambiental*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, 413 p., pp. 21-48.
- MONEDIAIRE, Gérard, « L'hypothèse d'un droit du développement durable », in Patrick MATAGNE, *Les enjeux du développement durable*, Paris : L'Harmattan, 2005, 214 p.

- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, « La ville durable », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2006, pp. 417-430.
- NEMERY, Jean-Claude ; BRICAULT, Jean-Michel et THURIOT, Fabrice, « Chronique de l'Aménagement du territoire », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat. Textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris : Le Moniteur, 2003, 614 p.
- PRIEUR, Michel, « La protection juridique des paysages culturels », in *Mélanges Paul Amserek*, Bruxelles : Bruylant, 2005, pp. 693-708.
- RAMÍREZ SIERRA, José Agustín, « Comercio y medio ambiente », in Gabriel REAL FERRER, *Integración económica y medio ambiente en América Latina*, Madrid : Mc Graw Hill, 2000, 371 p.
- SAULE JUNIOR, Nelson, « A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos », in Nelson Saule Junior (org.), *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*, São Paulo: Max Limonad/Polis, 1999, 393 p.
- SPEIRS, Caroline, « Le développement durable dans la ville », in Patrick MATAGNE, *Les enjeux du développement durable*, Paris : L'Harmattan, 2005, 214 p.
- STRUILLOU, Jean-François, « La protection des espaces périurbains après la loi sur le développement des territoires ruraux. De la planification à l'intervention foncière », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat. Textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris : Le Moniteur, 2005, 825 p.
- SUNDFELD, Carlos Ari, « O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais », in Adilson ABREU DALLARI et Sérgio FERRAZ (org.), *Estatuto da Cidade. Comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 1<sup>ère</sup> éd., 2<sup>ème</sup> tirage, São Paulo : Malheiros, 2003.
- TELLO ROBIRA, Rosa, « Planejamento urbano : discurso anacrônico, praticas globalizadas », in Ana Fani ALESSANDRI CARLOS et Ariovaldo UMBELINO DE OLIVEIRA (org.), *Geografia das Metropoles*, São Paulo : Contexto, 2006, 540 p.
- TIETZMANN E SILVA, José Antônio et ZAHLUT BASTOS, Rodolpho, « Droit de l'environnement », in *Introduction au droit brésilien*, Domingos DE PAIVA (dir.), Paris, L'Harmattan, 2006, 510 p.
- VERSCHURE, Han et TUTS, Rafael, « Localising Agenda 21 », in *Urban Dialogues – Visions/Projects/Co-Productions – Localising Agenda 21*, UN-Habitat, 2004, 259 p.

---

## 4. Thèses et mémoires

---

- BERES, Philippe, *L'apport des principes du développement durable à la politique de la ville. Pour la participation des habitants des quartiers périphériques*, Mémoire DESS, Limoges, Université de Limoges, 2003.
- BONNEL, Guillaume, *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, thèse doctorale (nouveau régime) Université de Limoges/CRIDEAU, sous la direction de Michel PRIEUR, 511 p.
- EMELIANOFF, Cyria, *La ville durable, un modèle émergent. Géoscopie du réseau européen des villes durables. Porto, Strasbourg, Gdansk*, thèse doctorale, Orléans : Université d'Orléans, 1999.
- GAUTHERON, Caroline, *La ville et son droit : droit à la ville, droit de la ville*, mémoire IEP Science Politique, dir. Henri OBERDORFF, Grenoble : 2000, 151 p.
- JOUBERT, Sylvie, *Droit à la ville. Droit de la ville*, thèse doctorale, Paris, Université Paris 2, 1997, 2 v., 676 p.
- LERIQUE, Florence, *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, thèse doctorale, dir. Gérard MARCOU, Lille : Université de Lille, 1999, 450 p.
- MOLY, Alain, *Le confort : de l'habitat au logement. Vers une nouvelle sociabilité*, mémoire de DESS (non publié), dir. Gérard MONEDIAIRE, Université de Limoges, CRIDEAU, 1999.
- OLIVEIRA PORTO SILVERIO, Lucyana, *Le concept du tourisme durable et sa réception au Brésil*, mémoire de DEA (non publié), dir. de Gérard MONEDIAIRE, Université de Limoges, CRIDEAU, 2004, 100 p.
- TIETZMANN E SILVA, José Antônio, *La perspective des villes durables : entre la théorie et la pratique*, mémoire de DEA (non publié), Université de Limoges/CRIDEAU, 2003.





---

## 5. Rapports et autres documents

---

CDD-ONU, Rapport du secrétaire général, sur les établissements humains, document préparatoire de la 12<sup>ème</sup> session de la CDD, tenue à New York le 14-30 avril 2004.

COMMISSION EUROPEENNE, Groupe d'experts sur l'environnement urbain, « Villes durables européennes », Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, 242 p.

\_\_\_\_\_, Réponse du groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission européenne à la communication « La question urbaine : orientations pour un débat européen », Bruxelles : DG Environnement, Sécurité Nucléaire et Protection Civile, 1998, 17 p.

\_\_\_\_\_, Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, 135 p.

\_\_\_\_\_, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Vers une stratégie pour l'environnement urbain, Bruxelles, 11 février 2004.

FLOOD, Joe, « Analysis of urban indicators », rapport, The Global Urban Observatory Databases – Monitoring the Implementation of the Habitat Agenda, 2001.

KEDADOUCHE, Zaïr, *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, avril 2003.

MINISTERE NORVEGIEN DE L'ENVIRONNEMENT, « Think piece – Achieving sustainable urbanization », document préparatoire de la 12<sup>ème</sup> session de la CDD, tenue à New York le 14-30 avril 2004.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*, Paris : OCDE, 2001.

\_\_\_\_\_, *L'énergie dans la ville. Manuel de bonne gestion locale*, Paris : OCDE, 1995.

\_\_\_\_\_, *La politique de la ville en Allemagne. Vers un développement urbain durable*, Paris : OCDE, 1999.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), *Global Environmental Outlook 3*, 2002.

\_\_\_\_\_, *Rapport du sommet mondial pour le développement durable. Johannesburg, 26 août - 4 septembre 2002*, New York : Nations unies, 2002.

\_\_\_\_\_, Rapport du comité plénier spécial de la vingt-cinquième session extraordinaire de l'Assemblée générale, New York : Nations unies, 2001.

SUEUR, Jean-Pierre, *Demain, la ville. Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité*, Paris : La documentation française, 2 tomes, 1998.

UNDP, *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, New York : Oxford University Press, 2003.

UN-HABITAT, *Position Paper on Housing Rights*, Nairobi: UN-HABITAT, mars 2001.

\_\_\_\_\_, *Report of the first session of the World Urban Forum*, Nairobi, 29 avril-3 mai 2002.

\_\_\_\_\_, *The UN-HABITAT Strategic Vision*, Nairobi: UN-HABITAT, mai 2003.

---

## Annexes

---



## Annexes

### Contenu :

1. Réponses de trois membres du Conseil européen d'urbanistes (CEU), à propos de la mission de la Nouvelle charte d'Athènes
2. Les lois d'Ekistics
3. Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville (CEDHV), faite à Saint Denis le 8 mai 2000
4. Tableau avec des données de l'IBGE illustrant l'évolution du PNB, total et *per capita*, pour cinq Etats de la fédération brésilienne, démontrant les différences profondes entre eux et leur persistance dans le temps
5. Charte de Leipzig sur la ville européenne durable
6. Tableau avec les chiffres du mal logement en France, d'après le rapport « L'état du mal-logement en France 2007 », de la Fondation Abbé Pierre
7. Recommandations et résolutions du CPLR concernant l'aménagement du territoire
8. Les articles 182 et 183 de la Constitution fédérale brésilienne de 1988
9. Charte de Brasilia
10. Charte de Goiânia
11. L'engagement de Curitiba
12. Indicateurs de la durabilité des établissements humains

# Annexe 1

## Réponses de trois membres du Conseil européen d'urbanistes (CEU), à propos de la mission de la Nouvelle charte d'Athènes

M. Jan VOGELIJ, réponse datant du 9 mars 2005 :

*It is true that the text states that it is important to "compare" the New Charter with the original 1933 one. However, that does not necessarily mean that the content of the two documents is similar. Our reading of this is that the two Charters have a comparable character, role and influence.*

*It is perhaps important to stress that it was not the 1933 Charter which was most influential in the long run: it was the 1942 interpretation by Le Corbusier himself.*

*No conflict is implied when the second version states that the later Charter replaces the earlier one. All that means is that both are important in their own time.*

*For ECTP it is important to stress that the process itself - the production of a 1998 text, then discussion, revision and publication of the "Lisbon" version in 2003 - is all part of the New Charter's unique character. There was no smooth progression between the 1998 version and the 2003 version. In reality, the 1998 version was less accepted and remained a more discussed and criticised attempt, whereas the 2003 version enjoyed broad approval.*

M. Luc-Emile BOUCHE-FLORIN, réponse datant du 9 mars 2005 :

*Après en avoir discuté avec Dominique Lancrenon hier, nous pouvons dire que le texte français souhaitait mettre la distance nécessaire entre deux textes que nous considérons en France comme étant très différents quant à leur esprit. C'est la raison pour laquelle l'interprétation plus que la traduction renvoie à l'exercice de la comparaison des deux textes qui permet de voir à quel point la vision a pu évoluer depuis le texte considéré comme fondateur de la vision des villes dans l'immédiate après guerre.*

*En France, la vision de Le Corbusier est largement connue et commentée et aussi largement critiquée, voir considérée comme étant responsable des formes urbaines produites dans les années 1960 et 1970 et dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui notamment dans les banlieues. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons qu'il soit bien clair que la nouvelle charte d'Athènes ne considérerait pas le texte de Le Corbusier comme fondateur de la vision du CEU-ECTP. Cette précision est beaucoup plus importante pour les francophones pour lesquels l'influence de Le Corbusier est plus présente.*

M. Dominique LANCRENON, réponse datant du 10 mars 2005 :

*Et pour renforcer et confirmer ce propos, je rappelle que lors de l'édition 1998 de la nouvelle charte d'Athènes, celle-ci était parue en France sous le titre "Charte pour l'urbanisme des villes du XXI<sup>ème</sup> siècle" afin d'éviter la confusion sur le sujet.*

*Les travaux de la commission française sur la charte avaient conduit à une relecture critique attentive du texte de Le Corbusier qui a consigné paragraphe par paragraphe son avis sur son contenu*

# Annexe 2

## Les lois d'Ekistics

*LAWS OF DEVELOPMENT. CREATION.* 1. A human settlement is created in order to satisfy certain needs expressed by different forces, needs of both its own inhabitants and others. 2. Following the creation and operation of a settlement new functions are added which had not been foreseen, and consequently the settlement has to satisfy the initial as well as the additional needs. The more it grows the more important these additional needs may become. 3. The ultimate goal of a human settlement is to satisfy the needs of its inhabitants, and of the others it serves – particularly those needs leading to happiness and safety. 4. The satisfaction of the inhabitants cannot be ensured unless all their needs – economic, social, political, technological and cultural – are largely satisfied. There is a unity of purpose in the creation of a settlement; it cannot fulfil Law 1 if it covers only a few of Man's needs. 5. Human settlements are created by their inhabitants and their existence depends on them. 6. A human settlement is created only when it is needed, and lives only as long as it is needed, that is only as long as there are needs expressed by forces strong enough to justify its existence. *DEVELOPMENT.* 7. The development and renewal of human settlements is a continuous process. If it stops, conditions leading to death are created; but how long the actual death will take depends on many factors. 8. The potentiality of a human settlement depends primarily on its location and the whole Ekistics system of which it is a part. These same factors condition the type and size of the settlement at every period of its life. 9. The total investment of economic, social, cultural, and other values in a settlement depends at every period of its life on the potential of the settlement itself, and on the broader role it can play in its system, since both condition inside and outside investment. 9a. Investment in each part of a settlement depends on the forces being exercised on it. 10. The values created within a settlement, in addition to the initial needs leading to its creation, act as a secondary force contributing to its speedier development; or, in case of depression, they slow down or even arrest and reverse its decline. 11. In a growing system of settlements the chances are that the largest settlements will grow faster than the others. 12. The per capita cost of a settlement increases (other conditions, such as income, being equal) in proportion to the services provided by it and the number of its inhabitants. 13. Time is a factor necessary for the development of settlements. As such it is inherent in settlements and is physically expressed in them. 14. Time is not only necessary for the development of settlements, but also for their existence. Therefore, time, along with the three physical dimensions, becomes a fourth dimension, indispensable to the settlement. *EXTINCTION.* 15. The gradual death of a settlement begins when the settlement no longer serves and satisfies some of the basic needs of its inhabitants or of Society in general. 16. In the death process of all or part of a settlement, no investment is eliminated unless its value has been amortised from the economic and cultural points of view, either because of changes within it, or because of changes in the system to which it belongs. 17. In the death process of a settlement its elements do not die simultaneously. The same holds true for the values that it represents. As a consequence, the settlement as a whole has much greater chances of surviving and developing through renewal even if some of its elements are dying. 18. During the process of death, inertia caused by existing forces plays a very important role in slowing down the process. 19. The death process of a settlement is complete when every reason for its life has ceased to exist, or when the facilities it provided have been made available in a location which can be approached more easily, or which can provide them to a higher degree. 20. The creation, development and death of settlements follow certain laws unless Man decides to reverse their course.

*LAWS OF INTERNAL BALANCE.* 21. The elements in each part of a settlement tend toward balance. 22. The balance among the elements of a settlement is dynamic. 23. The balance of the elements is expressed in a different way in each phase of the creation and evolution of a settlement. 24. The balance between the elements is expressed in a different way in each section and at each scale of a settlement. 25. The most important balance of all the elements in space is that of the human scale, which is fully controlled by Man through his body and senses. *LOCATION.* 26. The geographic location of a settlement depends on the needs it must serve for itself and for the Ekistic system to which it belongs. *SIZE.* 27. The topographic location of a settlement depends on its needs and its

physical size. If a settlement must cover the need for a port, it will be drawn by an economic force to a natural harbour. 28. The population size of a settlement depends on its role in servicing certain needs for its inhabitants and for its Ekistic system. 29. The physical size of a settlement depends on its population, its needs, its role within the Ekistic system and its topographic location. *FUNCTIONS*. 30. The functions depend on the geographic and topographic location, the population size and the Ekistic role of the settlement. 31. The role of a settlement in the Ekistic system depends on its functions, its geographic location and its population size. 32. The functions and Ekistic role of a settlement are interdependent with geographic and topographic location, population and physical size. *STRUCTURE*. 33. The basic cell of human settlements is an Ekistic unit which is the physical expression of a community. This unit should function without being fragmented in any way, for it is, the settlement will not perform its role properly. 34. All communities, and therefore, all Ekistic units tend to be connected to each other in a hierarchical manner. Every community of a higher order serves a certain number of communities of a lower order, and the same is true of specific functions within Ekistic units. 35. The fact that all communities tend to be connected in a hierarchical manner does not mean that this connection is an exclusive one. Many other connections at the same level or at different ones are equally possible, but for organizational purposes the connections are hierarchical. 36. The existence or creation of communities and functions of a higher order does not necessarily mean the elimination of those of a lower one. 37. The type of services and the satisfaction provided by every Ekistic unit, community and function of a higher order to those of a lower order depend on time-distance and cost-distance. 38. The overall physical texture of a human settlement depends on its basic Ekistic unit, that is, its Ekistic modulus. 39. The texture of a human settlement changes as its dimensions change. *FORM*. 40. The main force which shapes human settlements physically is the tendency towards a close interrelationship of all its parts. 41. A centripetal force leads to forms of settlements conditioned by curves of equal effort, which ideally appear as concentric circles. 42. Linear forces lead to the formation of linear parts of settlements; under certain conditions, this may lead to a linear form of the entire settlement for a certain length only, after a certain period of time. 43. Undetermined forces, usually caused by the form of the landscape, lead to the formation of settlements of an undetermined form. 44. The form of a settlement is determined by a combination of the central, linear and undetermined forces in adjustment to the landscape and in accordance with its positive and negative characteristics. 45. A settlement grows in the areas of the greatest attraction and least resistance. 46. A factor with a direct impact on the form of a settlement is the need for security which may at times be even more important than the main centripetal force. 47. Another force which exercises an influence on the form of a settlement is the tendency towards an orderly pattern. 48. The final form of the settlement depends on the total sum of the forces already mentioned as well as others such as tradition and cultural factors, which play a greater role in the lower units. The final form is a result of the interplay of these primary, secondary and tertiary forces. 49. The form of the settlement is satisfactory only if all the forces of varying importance within it can be brought into balance physically. 50. The right form for a human settlement is that which best expresses all the static positions and dynamic movements of Man, animals and machines within its space. 51. The right form is that which expresses the importance, class and, consequently, the relative scale of every Ekistic unit with the proper basic moduli and their subdivision. 52. The densities in a settlement or in any of its parts depend on the forces which are exercised upon it. 53. In human settlements formed by a normal process the pattern of densities changes in a rational and continuous way according to the level of the Ekistic unit and the functions served. 54. The satisfaction derived from the services provided by the Ekistic unit to the inhabitants greatly depends on the proper density of the settlement.



# Annexe 3

## Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville (CEDHV),

faite à Saint Denis le 8 mai 2000.

### *Les villes soussignées*

Reconnaissant que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Pacte International des Droits Civils et Politiques, le Pacte International des Droits Economiques, Sociaux et Culturels, la Convention Européenne pour la Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, la Charte Sociale Européenne et les autres instruments internationaux de protection des Droits de l'Homme s'appliquent aux habitants des villes comme à toute autre personne ;

Rappelant que les Droits de l'Homme sont universels, indivisibles et interdépendants, que tous les pouvoirs publics sont responsables de leur garantie, mais que leur reconnaissance et les mécanismes permettant leur mise en oeuvre et leur protection sont encore insuffisants, plus particulièrement en ce qui concerne les droits sociaux, économiques et culturels ;

Persuadées que la bonne administration des villes exige le respect et la garantie des Droits de l'Homme pour tous les habitants sans exclusion dans la promotion des valeurs de cohésion sociale et de protection des plus vulnérables ;

Convaincues pour ces raisons de la nécessité d'une Charte Européenne des Droits de l'Homme dans les villes proclamant solennellement et clairement les droits fondamentaux et les libertés publiques reconnus aux habitants des villes et l'engagement des autorités municipales à les garantir dans le respect des compétences et des pouvoirs légalement détenus par elles selon les termes de leurs législations nationales respectives.

Faisant leurs les termes de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale selon lesquels il est nécessaire de rendre l'administration municipale plus efficace et proche du citoyen, et suivant les recommandations de l'Engagement de Barcelone, signé le 17 octobre 1998, par les villes ayant participé à la Conférence Européenne des Villes pour les Droits de l'Homme visant à l'amélioration de l'espace public collectif pour tous les citoyens sans distinction d'aucune sorte .

Ont décidé d'un commun accord d'assumer les engagements suivants :

### **PARTIE 1 - DISPOSITIONS GENERALES**

#### **art. 1 - Droit à la ville**

1. La Ville est un espace collectif appartenant à tous les habitants qui ont le droit d'y trouver les conditions de leur épanouissement politique, social et environnemental tout en y assumant leurs devoirs de solidarité.

2. Les autorités municipales favorisent par tous les moyens à leur disposition le respect de la dignité de tous et la qualité de vie de leurs habitants.

#### **art. 2 - Principe d'égalité des droits et de non-discrimination**

Les droits énoncés dans cette Charte sont reconnus à toutes les personnes vivant dans les villes signataires, indépendamment de leur nationalité. Elles sont désignées ci-après comme citoyens et citoyennes des villes.

Ces droits sont garantis par les autorités municipales, sans aucune discrimination tenant à l'origine, la couleur, l'âge, le sexe ou l'option sexuelle, la langue, la religion, l'opinion politique, l'origine ethnique, nationale ou sociale, ou les revenus.

#### **art. 3 - Droit à la liberté culturelle, linguistique et religieuse**

1. Tous les citoyens des villes ont le droit d'exercer leur liberté culturelle, linguistique et religieuse. Les

autorités municipales en collaboration avec les autres administrations, font en sorte que les enfants appartenant à des groupes linguistiques minoritaires puissent étudier leur langue maternelle.

2. La liberté de conscience et de religion individuelle et collective est garantie par les autorités municipales à tous les citoyens des villes. Dans les limites de leur législation nationale, elles mettent tout en oeuvre pour assurer ce droit en prenant garde d'éviter la création de ghettos.

3. Dans le respect de la laïcité, les villes favorisent la tolérance mutuelle entre croyants et noncroyants,

ainsi qu'entre les différentes religions.

4. Les autorités municipales cultivent l'histoire de leurs populations et respectent la mémoire des disparus, en assurant le respect et la dignité des cimetières.

#### **art. 4 - Protection des collectifs et des citoyens les plus vulnérables**

1. Les collectifs de citoyens les plus vulnérables ont droit à des mesures spécifiques de protection.

2. Les autorités municipales prennent les mesures nécessaires pour que les personnes handicapées

soient pleinement intégrées à la vie de la cité. Les logements, les lieux de travail et de loisir, doivent répondre pour cela à certaines exigences. Les transports publics doivent être accessibles à tous.

3. Les villes signataires adoptent des politiques actives de soutien aux populations les plus vulnérables garantissant à chacun le droit à la citoyenneté.

4. Les villes prennent toutes les mesures pour faciliter l'intégration sociale de tous les citoyens quelle que soit la raison de leur vulnérabilité, en évitant les regroupements discriminatoires.

#### **art. 5 - Devoir de solidarité**

La communauté locale est unie par un devoir de solidarité réciproque. Les autorités locales y participent en favorisant le développement et la qualité des services publics.

#### **art. 6 - Coopération municipale internationale**

1. Les villes encouragent la connaissance mutuelle des peuples et de leurs cultures.

2. Les villes signataires s'engagent à coopérer avec les collectivités locales des pays en voie de développement dans les secteurs de l'équipement urbain, de la protection de l'environnement, de la santé, de l'éducation et de la culture, et à y impliquer le plus grand nombre de citoyens.

3. Les villes incitent plus particulièrement les acteurs économiques à participer à des programmes de coopération et toute la population à s'y associer, dans le but de développer un sentiment de solidarité et de pleine égalité entre les peuples qui aillent au-delà des frontières urbaines et nationales.

#### **art. 7 - Principe de subsidiarité**

1. Le principe de subsidiarité qui préside à la répartition des compétences entre l'Etat, les Régions et les Villes doit être négocié en permanence afin d'éviter que l'Etat central et les autres administrations compétentes ne se déchargent de leurs propres responsabilités sur les villes.

2. Cette négociation a pour but de garantir que les services publics relèvent du niveau administratif le plus proche de la population en vue de leur meilleure efficacité.

### **PARTIE 2 - DROITS CIVILS ET POLITIQUES DE LA CITOYENNETE LOCALE**

1. Les citoyens des villes ont le droit de participer à la vie politique locale par l'élection libre et démocratique des représentants locaux.

2. Les villes signataires encouragent l'élargissement du droit de suffrage et d'éligibilité dans le domaine municipal à tous les citoyens majeurs non nationaux, après une période de deux ans de résidence dans la ville.

3. En marge des élections périodiques destinées à renouveler les instances municipales, la participation démocratique est encouragée. A cet effet, les citoyens et leurs associations peuvent accéder aux débats publics, interpellier les autorités municipales sur les enjeux concernant l'intérêt de la collectivité locale et exprimer leurs opinions, soit de façon directe par " référendum municipal " soit à

travers les réunions publiques et l'action populaire.

4. En application du principe de transparence et conformément aux dispositions législatives des différents pays, l'organisation administrative des villes et les modalités du travail municipal incluront des mécanismes de responsabilité des élus et de l'administration municipale.

#### **art. 9 - Droit d'association, de réunion et de manifestation**

1. Les droits d'association, de réunion et de manifestation sont garantis à tous dans la ville.

2. Les pouvoirs locaux encouragent la vie associative comme expression de la citoyenneté, dans le respect de son autonomie.

3. La ville offre des espaces publics pour l'organisation de réunions ouvertes et de rencontres informelles. Elle assure le libre accès de tous à ces espaces dans le respect des réglementations.

#### **art. 10 - Protection de la vie privée et familiale**

1. La ville protège le droit à la vie privée et familiale et reconnaît que le respect des familles, dans la diversité de leurs formes actuelles, est un élément essentiel de la démocratie locale.

2. La famille, dès sa formation et sans intervention dans sa vie interne, bénéficie de la protection des autorités municipales et de facilités, notamment en matière de logement. Les familles les plus démunies disposent à cette fin d'aides financières ainsi que de structures et services pour l'assistance à l'enfance et à la vieillesse.

3. Tout individu a le droit de s'associer sentimentalement avec la personne de son choix et de se marier sans qu'aucun obstacle, autre que ceux fixés par la loi, ne puisse s'y opposer.

4. Les autorités municipales développent des politiques actives pour veiller à l'intégrité physique des membres des familles et encouragent la disparition de la maltraitance au sein de celle-ci.

5. Dans le respect de la liberté de choix en matière éducative, religieuse, culturelle et politique, les autorités locales adoptent toutes les mesures nécessaires pour protéger l'enfance et la jeunesse et favoriser l'éducation sur des bases de démocratie, de tolérance et de possibilité de pleine participation à la vie de la cité.

6. Les autorités locales créent les conditions pour que les enfants puissent bénéficier d'une enfance heureuse.

**art. 11 - Droit à l'information**

1. Les citoyens des villes sont en droit d'être informés de tout ce qui concerne la vie sociale, économique, culturelle et administrative locale. Les seules limites en sont le respect de la vie privée des personnes, et la protection de l'enfance et de la jeunesse.

2. Les pouvoirs locaux garantissent aux citoyens une circulation de l'information générale accessible, efficace et transparente. A cette fin, ils développent l'apprentissage des technologies informatiques, ils en favorisent l'accès et la mise à jour périodique.

**PARTIE 3 - DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX, CULTURELS ET ENVIRONNEMENTS DE PROXIMITE**

**art. 12 - Droit général aux services publics de protection sociale**

1. Les villes signataires considèrent les politiques sociales comme une partie décisive des politiques de protection des droits de l'Homme et elles s'engagent à les garantir dans le cadre de leurs compétences.

2. Les citoyens des villes accèdent librement aux services municipaux d'intérêt général. A cette fin, les villes signataires s'opposent à la commercialisation des services personnels d'aide sociale et veillent à la mise en place de services essentiels de qualité, à des prix stables correspondant à leur coût de revient dans les autres secteurs de services publics.

3. Les villes s'engagent à développer des politiques sociales, notamment envers les plus démunis, dans le refus de l'exclusion et la recherche de la dignité humaine et de l'égalité.

**art. 13 - Droit à l'éducation**

1. Les citoyens de la ville bénéficient du droit à l'éducation. Les autorités municipales facilitent l'accès à l'éducation élémentaire des enfants et des jeunes en âge scolaire. Elles encouragent la formation pour adultes, dans un cadre de proximité et de respect des valeurs démocratiques

2. Les villes contribuent à la mise en disposition de tous espaces et de centres scolaires, éducatifs et culturels, dans un contexte multiculturel et de cohésion sociale.

3. Les autorités municipales contribuent à l'élévation du niveau de citoyenneté par des pédagogies éducatives, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le sexisme, le racisme, la xénophobie et la discrimination.

**art. 14 - Droit au travail**

1. Les citoyens des villes ont le droit de disposer de ressources suffisantes, moyennant un emploi digne et garant de la qualité de vie.

2. Les autorités municipales contribuent, dans la mesure de leurs possibilités, à l'obtention du pleinemploi.

Pour rendre effectif le droit au travail, les villes signataires favorisent la rencontre entre l'offre et la demande de travail et encouragent la mise à jour et la requalification des travailleurs à travers la formation permanente. Elles développent les activités accessibles aux chômeurs.

3. Les villes signataires s'engagent à ne signer aucun contrat municipal sans y introduire des clauses de rejet du travail des enfants et une clause de refus du travail illégal, qu'il s'agisse de celui de travailleurs nationaux ou étrangers, de personnes en situation régulière ou irrégulière par rapport aux lois nationales, ainsi que des clauses de rejet du travail des enfants.

4. Les autorités municipales développent, en collaboration avec les autres institutions publiques et les entreprises, des mécanismes pour assurer l'égalité de tous face au travail, empêcher toute discrimination pour raison de nationalité, de sexe, option sexuelle, âge ou de handicap en matière de salaire, de conditions de travail, de droit de participation, de promotion professionnelle et de protection

contre le licenciement. Elles encouragent l'égal accès des femmes au travail moyennant la création de garderies et d'autres mesures, et celui des personnes handicapées, moyennant la mise en place des équipements appropriés.

5. Elles favorisent la création d'emplois protégés servant de passerelle pour les personnes ayant besoin de se réinsérer dans la vie professionnelle. Elles encouragent notamment la création d'emplois liés aux services de proximité, à l'environnement, à la prévention sociale et à l'éducation pour les adultes.

**art. 15 - Droit à la culture**

1. Les citoyens des villes ont droit à la culture dans toutes ses expressions, manifestations et modalités possibles.

2. Les autorités locales, en coopération avec les associations culturelles et le secteur privé, encouragent le développement de la vie culturelle urbaine dans le respect de la diversité. Des espaces publics propices aux activités culturelles et sociales sont mis à la disposition des citoyens des

villes dans des conditions égales pour tous.

**art. 16 - Droit au logement**

1. Tous les citoyens des villes ont droit à un logement digne, sûr et salubre.
2. Les autorités municipales veillent à ce qu'il existe une offre adéquate de logements et d'équipements de quartier pour tous leurs citoyens sans distinction, en fonction de leurs revenus. Ces équipements doivent comprendre des structures d'accueil permettant de garantir la sécurité et la dignité des sans-abri et des structures adaptées aux femmes victimes de violence et pour celles cherchant à échapper à la prostitution.
3. Les autorités municipales garantissent le droit des nomades à séjourner dans la ville dans des conditions compatibles avec la dignité humaine.

**art. 17 - Droit à la santé**

1. Les autorités municipales favorisent un accès égal pour tous les citoyens aux soins et à la prévention.
2. Les autorités municipales prennent toutes les initiatives nécessaires en matière de santé publique, notamment par des mesures de prévention ou des mesures d'intervention si la situation l'exige.
3. Les villes signataires par leurs actions dans les domaines économique, culturel, social, d'urbanisme contribuent à une approche globale de promotion de la santé pour tous les habitants avec leur participation active.

**art. 18 - Droit à l'environnement**

1. Les citoyens des villes ont droit à un environnement sain dans la recherche de la compatibilité entre développement économique et équilibre environnemental durable.
2. Dans ce but, les autorités municipales adoptent, sur la base du principe de précaution, des politiques de prévention de la pollution (y compris acoustique), d'économie d'énergie, de gestion, recyclage, réutilisation et récupération des déchets. Elles agrandissent et protègent les espaces verts des villes.
3. Elles mettent tout en oeuvre pour que les citoyens apprécient sans le dégrader le paysage qui entoure et façonne la ville et qu'ils soient consultés sur les modifications pouvant l'altérer.
4. Elles développent une éducation spécifiquement orientée au respect de la nature, en particulier chez les enfants.

**art. 19 - Droit à un urbanisme harmonieux**

1. Les citoyens des villes ont droit à un développement urbanistique ordonné assurant une relation harmonieuse entre l'habitat, les services publics, les équipements, les espaces verts et les structures destinées aux usages collectifs.
2. Les autorités municipales mettent en oeuvre, avec la participation des citoyens, une planification et une gestion urbaines qui réalisent l'équilibre entre l'urbanisme et l'environnement.
3. Dans ce cadre, elles s'engagent à respecter le patrimoine naturel, historique, architectural, culturel et artistique des villes et à promouvoir la rénovation du patrimoine existant.

**art. 20 - Droit à la circulation et à la tranquillité dans la ville**

1. Les autorités locales reconnaissent le droit des citoyens des villes à des moyens de transports compatibles avec la tranquillité dans la ville. Elles favorisent dans ce but des transports en commun accessibles à tous selon un plan de déplacements urbains et interurbains. Elles contrôlent le trafic automobile et assurent sa fluidité dans le respect de l'environnement.
2. La municipalité contrôle avec rigueur l'émission de tout type de bruits et de vibrations. Elle définit de zones réservées complètement ou à certains moments aux piétons et encourage l'usage des véhicules non-polluants.
3. Les villes signataires s'engagent à dégager les ressources nécessaires pour rendre effectifs ces droits, en ayant recours le cas échéant à des formes de collaboration économique entre des entités publiques, des sociétés privées et la société civile.

**art. 21 - Droit aux loisirs**

1. Les villes reconnaissent le droit des citoyens à disposer de temps libre.
2. Les autorités municipales garantissent l'existence d'espaces ludiques de qualité ouverts à tous les enfants sans discrimination.
3. Les autorités municipales facilitent la participation active au sport et font en sorte que les installations nécessaires à la pratique des sports soient mises à la disposition de tous les citoyens.
4. Les autorités municipales encouragent le tourisme et veillent à l'équilibre entre l'activité touristique de la ville et le bien-être social et environnemental des citoyens.

**art. 22 - Droit des consommateurs**

Les villes veillent, dans la limite de leurs compétences, à la protection des consommateurs. Dans ce but, et en ce qui concerne les produits alimentaires, elles assurent ou font assurer le contrôle des

poids et mesures, de la qualité, de la composition des produits et l'exactitude des informations, ainsi que les périodes limite de conservation des aliments.

## **PARTIE 4 - LES DROITS RELATIFS A L'ADMINISTRATION DEMOCRATIQUE**

### **LOCALE**

#### **art. 23 - Efficacité des services publics**

1. Les autorités locales assurent l'efficacité des services publics et leur adaptation aux besoins des usagers en prenant soin d'éviter toute situation de discrimination ou d'abus.
2. Les administrations locales se doteront d'instruments d'évaluation de leur action municipale et tiendront compte des résultats.

#### **art. 24 - Principe de transparence**

1. Les villes signataires garantissent la transparence de l'activité administrative. Les citoyens sont mis en mesure de connaître leurs droits et leurs obligations politiques par la publicité des règles municipales qui doivent être compréhensibles et mises à jour périodiquement.
2. Les citoyens ont droit à une copie des actes administratifs de l'administration locale les concernant, sauf s'il existe à cela des obstacles d'intérêt public ou en relation avec le droit à la vie privée des tiers.
3. L'obligation de transparence, de publicité, d'impartialité et de non-discrimination de l'action des pouvoirs municipaux s'applique à :
  - la conclusion des contrats municipaux en application d'une gestion rigoureuse des dépenses municipales ;
  - la sélection de fonctionnaires, employés et travailleurs municipaux dans le cadre des principes de mérite et de compétence.
4. Les autorités locales assurent la transparence et le contrôle rigoureux de l'usage des fonds publics

## **PARTIE 5 - MECANISMES DE GARANTIE DES DROITS DE L'HOMME DE**

### **PROXIMITE**

#### **art. 25 - Administration de la justice locale**

1. Les villes développent des politiques d'amélioration de l'accès des citoyens au Droit et à la Justice.
2. Les villes signataires favorisent la solution extrajudiciaire des conflits civils, pénaux, administratifs et professionnels moyennant la mise en place de mécanismes publics de conciliation, de transaction, de médiation et d'arbitrage.
3. Le cas échéant, la justice municipale, assurée par les Juges de Paix indépendants, - homme de bien - élus par les citoyens des villes ou par les gouvernements locaux, a compétence pour résoudre en équité les confits opposant les citoyens des villes et l'administration municipale.

#### **art. 26 - Police de proximité**

Les villes signataires favorisent le développement de corps de police de proximité hautement qualifiés, avec des missions " d'agents de sécurité et de convivialité ". Ces agents appliquent des politiques préventives contre les délits et agissent comme une police d'éducation civique.

#### **art. 27 - Mécanismes de prévention**

1. Les villes signataires se dotent de mécanismes préventifs :
  - Médiateurs sociaux ou de quartier, notamment dans les zones les plus vulnérables.
  - Ombudsman municipal ou Défenseur civil en tant qu'institution indépendante et impartiale.
2. Pour faciliter l'exercice des droits inclus dans cette Charte et soumettre au contrôle de la population leur réalité concrète, chaque ville signataire met en place une commission d'alerte composée par des citoyens et chargée d'effectuer l'évaluation de l'application de la Charte.

#### **art. 28 - Mécanismes fiscaux et budgétaires**

1. Les villes signataires s'engagent à établir leurs budget de façon que les prévisions de recettes et de dépenses soient telles qu'elles puissent rendre effectifs les droits énoncés dans cette Charte. Elles peuvent mettre en place pour cela un système de " budget participatif ". La communauté des citoyens, organisée en assemblées par quartiers ou secteurs, ou encore en associations, pourra ainsi exprimer son avis sur le financement des mesures nécessaires à la réalisation de ces droits.
2. Les villes participants s'engagent, au nom du respect de l'égalité de tous les citoyens devant les charges, à ne pas permettre que les zones ou les activités étant sous leur compétence échappent à la légalité en matière sociale, fiscale, environnementale ou de tout autre ordre ; et elles agissent de façon que les zones d'exception à la légalité disparaissent là où elles existent.

## **DISPOSITIONS FINALES**

## **VALEUR JURIDIQUE DE LA CHARTE ET MECANISMES D'APPLICATION**

1. La Charte, une fois adoptée, restera ouverte à la signature individualisée de toutes les villes qui rejoindront cet engagement.
2. Les municipalités intègrent à leur réglementation municipale avec valeur contraignante les principes et les règles ainsi que les mécanismes de garantie proposés par la Charte et font mention explicite de celle-ci dans les considérants de tout acte municipal.
3. Les villes signataires reconnaissent le caractère de droit impératif général des droits énoncés dans cette Charte et elles s'engagent à rejeter ou à dénoncer tout acte juridique, en particulier tout contrat municipal, dont les conséquences entraveraient les droits reconnus ou seraient contraires à leur réalisation, et à agir pour faire en sorte que les autres sujets de droit reconnaissent aussi la valeur juridique supérieure de ces droits.
4. Les villes signataires s'engagent à créer une commission chargée d'établir tous les deux ans une évaluation de l'application des droits reconnus par la Charte et à la rendre publique.
5. La Réunion de la Conférence Villes pour les Droits de l'Homme, constituée en assemblée plénière des villes signataires, décidera de mettre en place un mécanisme de suivi approprié en vue de vérifier la réception et la bonne exécution de cette Charte par les villes signataires.

### **DISPOSITIONS ADDITIONNELLES**

**PREMIEREMENT** Les villes signataires s'engagent à agir auprès de leurs Etats de façon à ce que les législations nationales de leurs Etats permettent la participation des citoyens de la ville résidents non nationaux aux élections municipales, au sens exprimé à l'article 8.2 de cette Charte.

**DEUXIEMEMENT** Afin de permettre le contrôle juridictionnel des droits contenus dans cette Charte,

les villes signataires s'engagent à demander à leurs Etats et à l'Union Européenne de compléter les déclarations constitutionnelles des Droits de l'Homme ou la Convention Européenne des droits de l'homme.

**TROISIEMEMENT** Les villes signataires élaboreront et mettront en oeuvre des Programmes Agenda

21, en application des accords adoptés lors de la Conférence de l'ONU sur l'Environnement et le Développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992.

**QUATRIEMEMENT** En cas de conflit armé, les villes signataires veilleront au maintien du principe de

la libre administration de la collectivité et au respect des droits proclamés dans cette Charte.

**CINQUIEMEMENT** L'engagement des représentants des villes sera validé par leur assemblée municipale qui pourra alors formuler des réserves sur certains articles si elle le juge nécessaire en fonction de sa législation nationale.

Fait à Saint-Denis, le dix mai deux mille

## Annexe 4

Tableau avec des données de l'IBGE illustrant l'évolution du PNB, total et *per capita*, pour cinq Etats de la fédération brésilienne, démontrant les différences profondes entre eux et leur persistance dans le temps<sup>1317</sup>

Etat	2000		2001		2002		2003		
	PIB								
	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>	Total	<i>Per capita</i>	% PIB national
<b>Maranhão</b>	9,2	1.616	10,3	1.781	11,4	1.949	13,9	2.354	27%
<b>Para</b>	18,9	3.015	21,7	3.393	25,5	3.898	29,2	4.367	50%
<b>Rio Gde. do Sul</b>	85,1	8.302	94,1	9.071	104,4	9.958	128,0	12.071	138%
<b>São Paulo</b>	370,8	9.919	400,6	10.546	438,1	11.352	494,8	12.619	145%
<b>Distrito Federal</b>	29,6	14.223	33,0	15.517	35,6	16.360	37,7	16.920	194%

En effet, en comparant les chiffres concernant le PIB pour l'Etat brésilien le plus pauvre, le Maranhão, et les autres unités de fédération brésilienne présentées sur le tableau, nous allons noter un taux constant marquant leurs différences économiques. Il convient de mentionner, également, qu'une comparaison entre les mêmes données pour l'année 1989 conduit à des taux similaires, à l'exception du District fédéral<sup>1318</sup>.

<sup>1317</sup> Les données concernant le PIB total sont exprimées en milliards de réales ; celles concernant le PIB par habitant sont exprimées en milliers de réales.

<sup>1318</sup> Pour l'année 1989, le PIB de l'Etat du Maranhão a été de 3,82 millions de réales ; celui du Para, de 9,30 millions ; le Rio Grande do Sul, un peu plus de 39 millions ; l'Etat de São Paulo comptait alors un chiffre de 195 millions ; enfin, le District fédéral un peu plus de 25 millions de réales. Or, en réalisant la même opération antérieure, nous avons les taux suivants, respectivement : 0,41 ; 0,09 ; 0,02 et 0,14.

# Annexe 5

## Charte de Leipzig sur la ville européenne durable

Projet - version définitive (2 mai 2007)

### Préambule

La « Charte de Leipzig sur la ville européenne durable » est un document des Etats membres qui a été élaboré avec une large participation des groupements d'intérêts européens. Les ministres en charge du développement urbain des Etats membres ont pris acte des défis, des perspectives et des différentes origines historiques, économiques, sociales et écologiques des villes européennes et se sont mis d'accord sur une série de principes et de concepts communs pour la politique de développement urbain. Les ministres s'engagent à

- lancer, dans leurs pays membres respectifs, un débat politique sur la question de savoir comment les principes et les stratégies de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable pourront être intégrés dans les politiques de développement nationales, régionales et locales,
- soutenir le développement de conceptions de développement urbain intégrées et d'assurer la mise en place des structures de gouvernance indispensables à la réalisation de celles-ci tout en créant les conditions générales nécessaires à cet effet au niveau national,
- promouvoir un développement équilibré du territoire sur la base d'un système urbain polycentrique européen.

Les ministres remercient la Présidence allemande pour la présentation du rapport « Le développement urbain intégré comme condition indispensable à la réussite de la ville durable » et des études « Stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques dans les quartiers déshérités », « Renforcement de l'économie locale et de la politique locale de marché de l'emploi dans les quartiers déshérités », « Politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes dans les quartiers déshérités », « Transports urbains durables et quartiers urbains déshérités » qui, tous, contiennent des exemples de pratiques ayant fait la preuve de leur efficacité sur l'ensemble du territoire européen. Ces études aideront les villes des différentes catégories à appliquer dans la pratique les principes et les stratégies énoncés dans la Charte de Leipzig.

### Les Ministres déclarent

Nous, les Ministres responsables du développement urbain des Etats membres de l'Union européenne, considérons les villes européennes traditionnelles comme un bien économique, social et culturel précieux et irremplaçable.

Dans le but de protéger, de développer et de faire évoluer nos villes, nous soutenons fortement la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable en nous référant au programme de travail de Lille, aux dispositions de l'Acquis Urbain et de l'accord de Bristol auxquels nous sommes disposés de donner suite. Nous soulignons dans ce contexte la nécessité de tenir compte, à la fois et sans restriction, de toutes les dimensions du développement durable, à savoir la prospérité économique, l'équilibre social, le respect des impératifs écologiques. En même temps il est indispensable de tenir compte des exigences au niveau culturel et au niveau de la salubrité. Les capacités institutionnelles des Etats membres sont également à respecter.

Nos villes ont des qualités culturelles et architecturales uniques. Elles possèdent des forces d'intégration sociale considérables et disposent d'options de développement économique extraordinaires. Elles sont à la fois des centres de connaissances et des sources de croissance et d'innovation. Dans nos villes se manifestent toutefois aussi des problèmes démographiques, des signes de déséquilibre social et d'exclusion ainsi que des problèmes d'ordre écologique. A long terme, les villes ne pourront assumer leur rôle de garants du progrès et de la croissance au sens de la stratégie de Lisbonne que si elles réussissent à maintenir l'équilibre social en leur sein même et entre elles ainsi qu'à préserver leur diversité culturelle et à assurer une qualité architecturale et écologique élevée.

Nous avons de plus en plus besoin de stratégies entières et d'une action concertée de toutes les personnes et institutions engagées dans le processus de développement urbain, et ce également au-delà des limites des villes et des communes individuelles. Toutes les instances gouvernementales – au niveaux local, régional, national et européen – assument leur part de responsabilité pour l'avenir de nos villes. Afin de donner à cette responsabilité une efficacité aux différents niveaux il nous incombe de mieux coordonner les champs



politiques sectoriels et de créer un nouveau sens de la responsabilité pour la politique de développement urbain intégré. Nous devons garantir en outre que toutes les personnes dont la tâche consistera à réaliser les objectifs de la ville durable acquièrent les compétences et les connaissances pluridisciplinaires nécessaires à cet effet. Nous saluons vivement les principes et les recommandations de l'Agenda territorial de l'Union européenne ainsi que les travaux des institutions européennes qui encouragent une conception intégrée du développement urbain. Nous apprécions l'importance des « engagements d'Aalborg » comme contribution importante à l'action stratégique et concertée au niveau local ainsi que les conclusions du Forum européen des politiques architecturales « La culture architecturale et son intérêt pour le développement urbain durable » du 27 avril 2007. Nous prenons acte de la Charte européenne pour les villes vivantes (European Charter for a Network VITAL CITIES).

#### **Nous recommandons :**

##### **de mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégrée**

Par une politique de développement urbain intégrée nous entendons la prise en compte simultanée et équitable des impératifs et des intérêts essentiels au développement des villes. La conception d'une politique de développement urbain intégré constitue un processus dans le cadre duquel la concertation des champs politiques urbains essentiels s'effectue d'une manière objective au niveau de l'espace et dans le temps. Dans ce contexte, l'association des acteurs économiques, des groupes d'intérêt et du public s'avère indispensable.

La politique de développement urbain intégré est une condition fondamentale de la mise en oeuvre de la stratégie européenne en faveur du développement durable. La réalisation d'une telle politique est une tâche de dimension européenne qui devra toute fois tenir compte des particularités locales tout en respectant le principe de subsidiarité.

L'équilibre entre les intérêts établi à l'aide de la politique de développement urbain intégré constitue une base de consensus viable entre l'Etat, les régions, les villes, les habitants et les acteurs économiques. Le rassemblement des connaissances et des ressources financières permet à la fois d'augmenter l'efficacité des fonds publics restreints et de mieux concerter les investissements publics et privés. La politique de développement urbain intégré permet d'associer les acteurs externes à l'administration et donne aux habitants la possibilité de participer activement à l'aménagement de leur cadre de vie immédiat. En même temps, une plus grande sécurité en terme d'aménagement et d'investissement peut être garantie.

Nous recommandons aux villes européennes d'explorer la possibilité de mise au point d'un schéma de développement urbain intégré pour l'ensemble des villes concernées. Ces instruments de planification axés sur la mise en oeuvre pratique des mesures prévues devraient permettre de

- décrire les atouts et les inconvénients des quartiers urbains sur la base d'un diagnostic du patrimoine existant,
- fixer des objectifs de développement pour la zone urbaine et de développer une vision pour la ville,
- assurer l'intégration des plans différents des diverses parties du territoire, des plans sectoriels, des plans techniques ainsi que des mesures politiques, et de faire en sorte que les investissements prévus contribuent au développement équilibré de l'espace urbain,
- mettre à profit et coordonner l'utilisation des moyens financiers mis en place par les agents publics et privés,
- assurer leur coordination au niveau local de même qu'au niveau des régions métropolitaines et d'associer les habitants ainsi que toute autre personne concernée qui soit en mesure d'apporter une contribution essentielle au développement de la qualité économique, sociale et écologique des zones.

Il est également important de renforcer la concertation au niveau de la région métropolitaine. Le but visé à l'intérieur des régions urbaines et métropolitaines consiste à conclure un partenariat égalitaire entre les zones urbaines et les zones rurales, d'une part, et entre les villes de petite, de moyenne et de grande dimension, d'autre part. Le traitement isolé de problèmes et de décisions en matière de développement urbain devra être considéré comme une méthode d'approche révolue. Nos villes devraient également constituer les piliers du développement des régions métropolitaines tout en assumant des responsabilités à l'égard de la cohésion territoriale. Dans cette perspective il est utile qu'à l'avenir, nos villes se mettent davantage en réseau au niveau européen.

La politique de développement urbain intégré offre un instrument qui a fait la preuve de son efficacité dans de nombreuses villes du fait qu'il permet de développer des structures de gouvernance modernes, coopératives et efficaces. Cet instrument est indispensable au renforcement de la compétitivité des villes européennes. Cette politique permet de coordonner de manière prospective le développement de l'habitat, de l'économie et des équipements en tenant compte, entre autres, du vieillissement de la population, des tendances migratoires ainsi que des conditions générales dans le secteur de l'énergie.

Dans le cadre de la politique de développement urbain intégré nous considérons que les stratégies d'action suivantes sont d'une importance particulière en vue du renforcement de la compétitivité des villes européennes :

#### ❖ **Création et préservation d'espaces publics de qualité**

La qualité des espaces publics, des paysages culturels urbains ainsi que de l'architecture et de l'urbanisme revêt une importance capitale pour les conditions de vie concrètes des citoyens. En tant que facteurs d'implantation doux pour les entreprises elles offrent par ailleurs des conditions intéressantes pour les entreprises de l'économie de la connaissance, ainsi que pour une main d'œuvre qualifiée et créative, et finalement aussi pour le secteur du tourisme. Pour cette raison, l'interaction des architectes, des auteurs de projets infrastructurels et des urbanistes devra être renforcée dans le but de créer des espaces publics attractifs, d'un niveau culturel et architectural élevé et axés sur les besoins des utilisateurs. La culture architecturale (*Baukultur*) doit être définie au sens large comme la totalité des aspects culturels, économiques, techniques, sociaux et écologiques qui influent sur la qualité des activités de planification et de construction. Les ambitions liées à la culture architecturale ne devront toutefois pas être limitées aux espaces publics. La culture architecturale est une nécessité qui s'impose à la ville dans son ensemble ainsi qu'à ses environs. Il incombe aux villes et à l'État de faire valoir leur influence à cet égard. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne la sauvegarde du patrimoine architectural. Les édifices historiques, les espaces publics ainsi que les valeurs urbanistiques et architecturales qu'ils représentent méritent d'être préservés.

Pour cette raison, la création et la préservation d'espaces urbains et d'équipements opérationnels et ambitieux sur le plan de l'aménagement sont une tâche qui incombe non seulement aux autorités nationales, régionales et communales, mais également aux habitants et aux entreprises.

#### ❖ **Modernisation des réseaux d'infrastructure et augmentation du rendement énergétique**

Une contribution essentielle à l'amélioration des conditions de vie et à la qualité environnementale ainsi qu'à la création de facteurs favorables à l'implantation d'entreprises peut être fournie par des systèmes de transports urbains durables, facilement accessibles et abordables étant dotés de liaisons concertées avec les systèmes de transport urbain et régional. Dans ce contexte, une attention toute particulière devra être attachée à la gestion de la circulation et à l'interconnexion des modes de transports y compris la circulation cycliste et piétonne. Les transports urbains devront se conformer aux exigences utilitaires à l'égard de l'habitat, des activités, de l'environnement et des espaces publics.

Les équipements techniques, notamment l'adduction d'eau, l'épuration des eaux usées et les équipements analogues devront être mis en conformité et adaptés, en temps utile, aux nouvelles conditions, pour assurer qu'ils puissent répondre, à l'avenir également, aux exigences liées à la qualité de vie élevée dans les villes.

L'efficacité énergétique, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et la gestion économique efficace des équipements constituent les conditions essentielles d'une infrastructure d'approvisionnement et d'évacuation durable. Il faudra améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Cela vaut aussi bien pour les bâtiments neufs que pour les bâtiments existants. La rénovation des bâtiments existants apporte une contribution décisive à l'efficacité énergétique et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Dans ce contexte, il faudra notamment attacher une attention particulière aux grands immeubles préfabriqués, aux immeubles anciens ainsi qu'aux édifices et bâtiments dégradés. Des réseaux d'infrastructure performants et optimisés ainsi que des immeubles au rendement énergétique élevé permettent de diminuer les coûts de localisation des entreprises et des habitants.

L'habitat groupé constitue une base importante en vue de l'utilisation efficace et durable des ressources. Ce but peut être atteint en utilisant des méthodes de planification urbaine et régionale permettant d'empêcher l'étalement urbain. Dans ce domaine il faudra veiller avec grand engagement à gérer l'offre de terrains et de contenir toute tendance à la spéculation. Dans ce contexte l'aménagement de quartiers urbains mixtes d'habitat, d'activités professionnelles, de formation, d'approvisionnement et de loisirs apparaît comme étant particulièrement durable.

En utilisant les technologies d'information et de communication les plus modernes dans les domaines de la formation, du marché du travail, des services sociaux, de la santé, de la sécurité et de l'e-gouvernement, les villes devront contribuer à préserver et à améliorer la qualité de vie des hommes et l'attrait des lieux favorables à l'implantation d'entreprises. Dans un même temps, ces technologies d'information et de communication modernes doivent également servir d'outils permettant d'améliorer l'administration urbaine.

Nos villes devront également se conformer aux exigences qui découlent de la menace que constitue le changement climatique. Un développement urbain fondé sur des méthodes d'aménagement et de planification de haut niveau peut entraîner une croissance basée sur un niveau d'émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) peu élevé et contribuer de ce fait à une amélioration de la qualité de l'environnement. Les villes pourront atteindre cet objectif en engageant des mesures de prévention et d'adaptation innovantes qui, de leur côté, pourront encourager l'émergence de nouvelles industries et d'entreprises à faible niveau d'émission de dioxyde de carbone.

### **Politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation**

Le savoir se développe essentiellement dans les villes qui contribuent également à sa prolifération. Le potentiel de connaissance d'une ville et le degré élevé de la mise au profit de ces connaissances dépendent de la qualité de la formation préscolaire et scolaire, de la perméabilité du système scolaire et de la formation professionnelle, des réseaux sociaux et culturels, des opportunités de l'apprentissage tout au long de la vie, du niveau excellent des universités et des organismes de recherche extra- universitaires ainsi que des réseaux de transfert qui existent entre les milieux économiques et scientifiques.

La politique de développement urbain intégré peut contribuer à l'amélioration de ces facteurs en favorisant, par exemple, la rencontre des acteurs concernés, en soutenant les réseaux et en optimisant les structures d'accueil. Le développement urbain intégré encourage le dialogue social et interculturel.

Les concepts de développement urbain intégrés, une gestion coopérative du développement urbain et une gestion efficace des villes permettent à la fois d'utiliser les potentialités des villes européennes au profit de la compétitivité et de la croissance et de combler les disparités qui existent au sein même des villes et entre elles. Ces concepts offrent l'opportunité d'une participation sociale et démocratique.

#### **il. d'accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de l'ensemble des villes concernées**

Dans le contexte de l'évolution des structures économiques et sociales et du phénomène de la mondialisation, les villes se voient confrontées à des défis considérables. Parmi les problèmes spécifiques il faut évoquer notamment le nombre élevé de chômeurs et l'exclusion sociale. Les villes présentent de fortes disparités au sein même de leurs périmètres, ceci en ce qui concerne leurs perspectives respectives sur le plan économique et social mais aussi pour ce qui est de la qualité de l'environnement. En plus, les inégalités au niveau social et les disparités qui caractérisent le développement économique augmentent dans de nombreux cas et contribuent ainsi à la déstabilisation des villes. Une politique d'intégration sociale qui combat les inégalités et l'exclusion sociale est la meilleure prévention pour garantir le maintien de la sécurité dans nos villes.

Une politique de logement sociale bien conçue constitue un outil efficace pour atteindre la cohésion sociale et l'intégration dans les villes et les régions urbaines. Les habitations salubres, à des prix abordables et axées sur les besoins des habitants peuvent contribuer à l'augmentation de l'attractivité des quartiers et par là de la stabilité de ceux-ci, non seulement pour les jeunes, mais également pour les personnes plus âgées.

Afin de mener une politique de développement urbain perspicace, il est nécessaire d'identifier les signes qui annoncent le déclin de certains quartiers, de les prendre au sérieux et d'engager des mesures contre cette situation le plus rapidement possible. Cela permet également d'économiser des coûts. Pour renverser une telle tendance négative au contraire, il faut dépenser des montants bien plus élevés par rapport à une intervention au bon moment.

Nous devons donner une perspective et accorder notre soutien et des mesures de prévention aux habitants des quartiers concernés. Pour trouver la meilleure solution pour chaque quartier urbain défavorisé, une participation active des habitants et une intensification du dialogue entre les responsables politiques, les habitants et les acteurs économiques s'avèrent indispensables.

Dans cette perspective nous considérons que, pour les quartiers urbains déshérités, les stratégies suivantes sont d'une importance primordiale et que ces stratégies doivent constituer une partie intégrante de la politique de développement urbain intégré.

- **Pérenniser les stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques**

Il existe une corrélation directe entre activités économiques et investissements, d'une part, et équipements urbains de haute qualité, environnement bâti correct et infrastructure moderne et performante, d'autre part. Pour cette raison, il est nécessaire de mettre le parc immobilier des quartiers urbains défavorisés en conformité avec les exigences de qualité architecturale, de confort et d'efficacité énergétique. L'amélioration des standards de qualité qui s'appliquent à la construction neuve, aux immeubles d'habitation existants et notamment aux grands immeubles préfabriqués ainsi qu'aux bâtiments anciens dégradés, offrira des possibilités importantes d'accroissement de l'efficacité énergétique à l'intérieur de ME, et par ce fait une perspective d'avancée dans la protection du climat.

Pour assurer la durabilité des investissements réalisés dans l'amélioration des qualités urbanistiques, il faudra que ces investissements s'intègrent dans un projet de développement à long terme qui devra, entre autres, couvrir également les investissements publics et privés à venir.

- **Renforcement de l'économie locale et de la politique locale de marché du travail**

Dans les quartiers déshérités les approches en vue d'une stabilisation de la situation devront se concentrer aussi sur les forces économiques en présence dans ces quartiers. Une politique économique et une politique de marché du travail ciblées sur le développement de l'espace constituent des instruments appropriés à cet effet. La création et la consolidation d'emplois ainsi que l'assistance à la création de nouvelles entreprises devront constituer l'objectif principal. Les perspectives d'accès au marché de travail local devront avant tout être améliorées par des offres de qualification répondant aux besoins de la demande. De même, les possibilités d'emploi et de formation au sein des économies ethniques devront plus largement être mises à profit.

L'Union européenne, les Etats membres et les villes sont appelés à améliorer les conditions et à perfectionner les instruments nécessaires pour renforcer l'économie locale et par là également les marchés de travail locaux. A cet effet, ils devraient surtout promouvoir les établissements socio-économiques et encourager la prestation de services proches des citoyens.

- **Politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes**

L'amélioration de l'enseignement et de la formation au niveau local dans le cadre d'une politique active en faveur des enfants et des jeunes constitue un élément central des efforts à engager pour améliorer la situation dans les quartiers déshérités.

Il est important de proposer et d'améliorer, dans les quartiers déshérités, une formation qui réponde aux besoins et aux carences des enfants et des jeunes qui habitent dans ces quartiers. En pratiquant une politique en faveur des enfants et des jeunes axée sur l'amélioration du milieu social nous devons contribuer à améliorer les perspectives de participation des enfants et des jeunes vivant dans ces quartiers, à renforcer leur capacité à vivre le genre de vie auquel ils aspirent et à assurer l'égalité des chances de manière durable.

### **Encourager la mise en place d'un système de transports urbains performant et à la portée de tous**

De nombreux quartiers urbains défavorisés connaissent des contraintes supplémentaires en raison d'un raccordement insuffisant en matière de transports et de conditions environnementales insalubres ce qui fait diminuer la qualité de ces zones en tant que centres de vie et d'habitat. La mise en place d'un système de transport en commun de qualité, à la portée de tous renforce le droit des habitants de ces quartiers à la mobilité et à l'accessibilité.

Pour remédier à cette situation, il sera nécessaire, dans ces zones, d'axer la planification et la gestion des transports plus fortement sur la réduction des répercussions négatives des transports sur l'environnement. Il convient d'organiser les transports de façon à mieux intégrer ces quartiers urbains dans l'armature urbaine et régionale. Ces mesures devront également s'appuyer sur un réseau de voies piétonnes et cyclables.

Plus nous réussirons à stabiliser la situation économique des quartiers urbains déshérités, à assurer leur intégration sociale ainsi que leur mise en valeur au niveau des transports et de la qualité de design, plus nous allons augmenter les chances de nos villes de rester à long terme les lieux du progrès social, de la croissance et de l'innovation.

**Nous soulignons les impératifs suivants:**

La politique de développement urbain devra être ancrée au niveau national. C'est elle qui devra donner un nouvel élan à la recherche de solutions innovantes.

Nos villes ont besoin d'une marge de manoeuvre qui leur permet d'assumer les tâches communales d'une façon responsable. Elles nécessitent également une base financière solide à long terme. Voilà pourquoi il est primordial que les Etats membres puissent utiliser les fonds structurels européens pour élaborer et financer les programmes en matière de développement urbain intégré de grande envergure. La mobilisation des fonds devra s'orienter le plus étroitement possible aux difficultés et possibilités existantes tout en tenant compte des chances spécifiques et des problèmes qui existent au niveau des Etats membres. Les administrations locales devraient développer les qualifications requises en vue de la mise en oeuvre d'une politique de développement urbain intégré, dans la mesure où de telles capacités font encore défaut. Les nouvelles initiatives de l'UE - JESSICA et JEREMIE - offrent de possibilités prometteuses pour renforcer l'efficacité des sources de financement traditionnelles aux niveaux national et européen pour promouvoir le développement urbain et celui des petites et moyennes entreprises. Ces initiatives devraient s'appuyer sur les instruments de l'ingénierie financière afin de mobiliser de capitaux privés pour réaliser des concepts de développement urbain intégré.

Au niveau national, tous les ministères devront mieux tenir compte du fait à savoir que les villes jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de réaliser des objectifs aux niveaux national, régional et communal, et que leurs mesures politiques ont des répercussions sur les villes. Il sera nécessaire de mieux coordonner et combiner les efforts déployés par les différents ministères actifs dans le domaine du développement urbain ou ayant une influence sur ce domaine.

Nous soulignons l'importance d'un échange systématique et structuré d'expériences et de connaissances dans le domaine du développement urbain durable. Nous demandons à la Commission européenne de présenter les résultats de cet échange de bonnes pratiques à l'occasion d'une conférence basée sur les principes de la Charte de Leipzig et organisée dans le cadre de l'initiative « Les régions, actrices du changement économique ». Parallèlement, une plateforme européenne revêt une grande importance pour mieux mettre à profit cet échange d'expériences en ce qui concerne les bonnes pratiques, les statistiques, les études d'analyses comparatives, les évaluations, les expertises et toutes les autres recherches dans le secteur urbain qui permettra de soutenir les acteurs concernés du développement urbain à tous les niveaux et dans tous les domaines. A l'avenir également, nous allons soutenir et intensifier l'échange de connaissances et d'expériences aux niveaux local, régional, national et européen, entre les décideurs politiques, les praticiens et les milieux scientifiques, et ce dans le but de renforcer la dimension urbaine de la stratégie européenne en faveur du développement durable, de la stratégie de Lisbonne et de la stratégie européenne pour l'emploi. L'Europe a besoin de villes et de régions fortes où il fait bon vivre.

## Annexe 6

Tableau avec les chiffres du mal logement en France, d'après le rapport « L'état du mal-logement en France 2007 », de la Fondation Abbé Pierre.

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	PERSONNES
<b>Sans-domicile-fixe <sup>1</sup></b>	<b>100 000</b>
<b>Personnes privées de domicile personnel</b>	<b>≃ 974 600</b>
- dont résidence principale en chambre d'hôtel <sup>2</sup>	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire... <sup>2</sup>	41 000
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home... <sup>3</sup>	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions et qui vivent dans des conditions de logement très difficiles <sup>4</sup>	150 000
- dont locataires ou sous locataires d'un meublé <sup>5</sup> (355 000 ménages)	≃ 533 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, CPH, résidences sociales*, ALT (hors centres d'hébergement d'urgence) <sup>6</sup>	100 600
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** <sup>7</sup></b>	<b>2 187 000</b>
- dont personnes vivant dans des logements dépourvus de « confort de base » (absence de salle d'eau, de WC, de système de chauffage) <sup>8</sup>	1 150 000
- dont personnes vivant en situation de surpeuplement « accentué » <sup>8</sup> (surpeuplement accentué = nombre de pièces standard - 2 pièces)	1 037 000
<b>NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT</b>	<b>3 261 600</b>

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique <sup>9</sup> (300 000 logements)	≃ 750 000
Personnes en situation de précarité pour impayés de loyer de plus de 2 mois (289 000 ménages)	≃ 722 500
Personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion <sup>10 ***</sup> (64 258 ménages)	≃ 160 645
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué » <sup>8</sup> (surpeuplement au sens large = nombre de pièces standard - 1 pièce)	3 507 000
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles <sup>4</sup>	823 000
<b>NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME</b>	<b>5 963 145</b>

# Annexe 7

## Recommandations et résolutions du CPLR concernant l'aménagement du territoire

A ce titre, nous pouvons mentionner, d'une part, les recommandations n°s : **7** (1994) *relative aux perspectives de l'aménagement du territoire dans l'Europe nouvelle* ; **14** (1995) *sur la Charte européenne des régions de montagne* ; **23** (1996) *sur les Premières Rencontres Economiques Est/Ouest des Régions d'Europe* ; **27** (1996) *sur le 2e Forum Economique des Régions d'Europe* ; **41** (1998) *sur les nouvelles perspectives de la politique de l'aménagement du territoire de la Grande Europe* ; **69** (1999) *sur le partenariat économique régional – facteur de cohésion sociale en Europe* ; **72** (2000) *portant avis sur les «Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen» en préparation de la 12<sup>ème</sup> Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du territoire à Hanovre* ; **75** (2000) *sur le projet de Convention-cadre européenne des régions de montagne* ; **91** (2001) *sur le Forum des villes et régions de l'Europe du Sud-Est - 7<sup>ème</sup> Forum Economique (Skopje, 16-18 novembre 2000)* ; **94** (2001) *sur les conclusions et les suites à donner à la 12<sup>ème</sup> Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Hanovre, 7- 8 septembre 2000)* ; **112** (2002) *sur les Forums des villes et régions de l'Europe du Sud-Est (8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> Forums économiques) - (Istanbul, Turquie, 2-3 novembre 2001 et Novi Sad, République Fédérale de Yougoslavie, 18-20 avril 2002)* ; **130** (2003) *sur la Charte européenne de la montagne* ; **137** (2003) *sur le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux* ; **138** (2003) *sur des régions durables dans le contexte de la mondialisation* ; **145** (2004) *sur les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-Est* ; **146** (2004) *sur le 4<sup>ème</sup> Forum des villes et régions de l'Europe du Sud-Est, Prijedor, Bosnie-Herzégovine, 22-23 septembre 2003* ; **167** (2005) *sur le 5<sup>e</sup> Forum des villes et régions de l'Europe du Sud-Est, Budva, Serbie-Monténégro, 11-12 octobre 2004* ; **175** (2005) *sur l'ultrapériphérie : un défi au développement équilibré et durable du territoire européen* ; **184** (2006) *sur les produits du terroir face à la mondialisation* ; **193** (2006) *sur l'Europe du Sud-Est : 6<sup>ème</sup> Forum des villes et régions (Sinaia, Roumanie 8-9 décembre 2005)*. Et, d'autre part, les résolutions n°s : **9** (1994) *relative aux perspectives de l'aménagement du territoire dans l'Europe nouvelle* ; **38** (1996) *sur les Premières Rencontres Economiques Est/Ouest des Régions d'Europe* ; **42** (1996) *sur le 2<sup>ème</sup> Forum Economique des Régions d'Europe* ; **63** (1998) *sur les nouvelles perspectives de la politique de l'aménagement du territoire de la Grande Europe* ; **86** (1999) *sur le partenariat économique régional – facteur de cohésion sociale en Europe* ; **88** (2000) *sur l'évaluation des résultats des Forum économiques des régions d'Europe et le pacte de stabilité* ; **111** (2001) *sur le Forum des villes et régions de l'Europe du Sud-Est - 7<sup>ème</sup> Forum Economique (Skopje, 16-18 novembre 2000)* ; **114** (2001) *sur les conclusions et les suites à donner à la 12<sup>ème</sup> Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) (Hanovre, 7-8 septembre 2000)* ; **135** (2002) *sur les Forums des villes et régions de l'Europe du Sud-Est (8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> Forums économiques) - (Istanbul, Turquie, 2-3 novembre 2001 et Novi Sad, République Fédérale de Yougoslavie, 18-20 avril 2002)* ; **136** (2002) *sur l'Année Internationale de la Montagne – Un nouveau projet politique pour la montagne en Europe : faire des zones de montagne déshéritées une ressource* ; **163** (2003) *sur le rôle des autorités territoriales dans la gestion des bassins fluviaux* ; **164** (2003) *sur des régions durables dans le contexte de la mondialisation* ; **173** (2004) *sur les enjeux de la démocratie locale en Europe du Sud-Est* ; **174** (2004) *sur le 4<sup>ème</sup> Forum des villes et régions de l'Europe du Sud-Est, Prijedor, Bosnie-Herzégovine, 22-23 septembre 2003* ; **187** (2004) *sur le développement territorial durable du continent européen. Mise en œuvre par les régions de la Recommandation (2002) 1 du Comité des Ministres* ; **198** (2005) *sur le 5<sup>e</sup> Forum des villes et régions de l'Europe du Sud-Est, Budva, Serbie-Monténégro, 11-12 octobre 2004* ; **208** (2006) *sur les produits du terroir face à la mondialisation* ; **217** (2006) *sur l'Europe du Sud-Est : 6<sup>ème</sup> Forum des villes et régions (Sinaia, Roumanie 8-9 décembre 2005)*.

# Annexe 8

## Les articles 182 et 183 de la Constitution fédérale brésilienne de 1988

### CHAPITRE II DE LA POLITIQUE URBAINE

Art. 182. La politique de développement urbain, exécutée par la puissance publique municipale conformément aux directives générales fixées par la loi, a pour objectif d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants.

Paragraphe premier. Le plan directeur, approuvé par le Conseil municipal, obligatoire pour les villes de plus de 20.000 habitants, est l'instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine.

§ 2. La propriété urbaine remplit sa fonction sociale lorsqu'elle répond aux exigences fondamentales d'aménagement de la ville, telles qu'exprimées dans le plan directeur.

§ 3. Les expropriations d'immeubles urbains sont faites moyennant une juste et préalable indemnité.

§ 4. La puissance publique municipale peut, moyennant une loi spécifique concernant des zones comprises dans le plan directeur et selon les termes de la loi fédérale, exiger du propriétaire d'un terrain urbain non bâti, sous-utilisé ou non utilisé, qu'il en fasse un usage adéquat, sous peine, successivement, de:

I - morcellement ou construction obligatoires;

II - imposition sur la propriété urbaine bâtie et non bâtie progressive dans le temps;

III - expropriation avec indemnité versée en titres de la dette publique dont l'émission est préalablement approuvée par le Sénat fédéral, amortissables en dix ans au plus par tranches annuelles, égales et successives, le versement de la valeur réelle de l'indemnité et des intérêts légaux étant garanti.

Art. 183. Celui qui exerce sans opposition la possession d'une zone urbaine n'excédant pas 250 mètres carrés pendant cinq années ininterrompues en l'utilisant pour son habitation ou celle de sa famille en acquiert la propriété dès lors qu'il n'est pas propriétaire d'un autre immeuble urbain ou rural.

Paragraphe premier. Le titre de pleine propriété et la concession de l'usage du terrain reviennent à l'homme, à la femme ou conjointement aux deux, indépendamment de leur état-civil.

§ 2. Ce droit n'est reconnu qu'une fois au même possesseur.

§ 3. Les immeubles publics ne pouvant être acquis par usucapion.



# Annexe 9

## Charte de Brasília

### Carta de Brasília

Os participantes do Seminário Internacional Agenda 21 Local e Desenvolvimento Sustentável nas Cidades do Mercosul, representantes de processos de Agenda 21, de organizações da sociedade civil, de governos nacionais, de governos locais, cidades da Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Rede Mercocidades, jornalistas, estudantes da Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai, reunidos em Brasília nos dias 11 e 12 de dezembro de 2006, com o objetivo de estabelecer uma rede de cooperação regional entre as experiências de Agenda 21 Local das cidades da América Latina e reconhecendo a importância de se promover o desenvolvimento sustentável local, com justiça social e ambiental, consideram que:

O modelo de desenvolvimento vigente, fundado na percepção que os recursos naturais são infinitos, resultou em uma crise ambiental planetária, sem precedentes;

Embora a questão ambiental seja hoje amplamente debatida e divulgada na comunidade internacional, assistimos, nos últimos anos, a um agravamento da crise ambiental planetária, com o modelo dominante de produção e consumo induzindo um estilo de vida insustentável e excludente, que ameaça a continuidade da vida no nosso planeta;

A crise ambiental não é uma crise somente ecológica é, também, social, política e cultural, cujo enfrentamento requer uma ação global em prol de um novo modelo civilizatório;

Na América Latina existem povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, que mantêm e defendem seus territórios, suas culturas e suas economias locais, em harmonia com seus ecossistemas e com base em princípios de equidade, proteção ambiental, participação e cooperação;

O desenvolvimento é fundamental e deve considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas e entender que vivemos na era dos limites. O desenvolvimento que não é capaz de incorporar critérios de sustentabilidade, de conciliar as respostas às necessidades do presente com o direito das gerações futuras, não é desenvolvimento. Da mesma forma, a preservação ambiental que não considera as reais necessidades materiais para alcançarmos o desenvolvimento social não é viável;

A construção da sustentabilidade requer uma profunda mudança do paradigma de desenvolvimento dominante e dos modelos de produção e consumo, processo que deverá ter como elemento central a democracia participativa;

A Agenda 21 Global é um compromisso e instrumento de aplicação de um novo paradigma baseado em princípios éticos que visam a construção de sociedades sustentáveis. Apresenta-se, tanto para o poder público como para a sociedade civil e os setores econômicos, como um instrumento, um grande guia para a promoção de ações que estimulem a integração entre o equilíbrio econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente;

A Agenda 21 foi elaborada de forma a ser desdobrada em diferentes níveis: global, nacional e local, integrando as dimensões social, ambiental, econômica, cultural, ética e política, com ênfase na elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento sustentável, resultado da responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade civil;

O capítulo 28 da Agenda 21 enfatiza a importância do nível local, enquanto nível privilegiado para a construção e implementação de políticas para a sustentabilidade, enfatiza a necessidade de integração dos níveis global, nacional e local e o compromisso do poder público na implementação dos planos locais de desenvolvimento sustentável;

A gravidade dos problemas ambientais ultrapassa fronteiras geo-políticas. Portanto, a Agenda 21 como estratégia para o desenvolvimento sustentável local trabalha com diferentes bases territoriais: município, bacia hidrográfica, bioma, consórcio de municípios, entorno de áreas protegidas etc propõem:

A adoção dos princípios da Carta da Terra como referência ética para a construção de sociedades sustentáveis;

A adoção urgente de um novo modelo de desenvolvimento, proposto na Agenda 21 Global, baseado nos princípios de justiça social, equidade e respeito pela vida, que integre as dimensões ambiental, social, econômica, cultural e política para o alcance da sustentabilidade;

A valorização da atual conjuntura política na América Latina e a ampliação dos espaços de articulação e participação do poder público local e da sociedade civil, por meio das Agendas 21 locais, para o debate sobre um novo modelo de desenvolvimento para a região;

O fortalecimento das Agendas 21 Locais, espaços de diálogo e intercâmbio existentes no nível regional e sub-regional, entre o conjunto dos governos locais e sociedade civil;

A criação de espaço de intercâmbio e articulação permanente entre experiências de Agenda 21 Local nos países da América Latina;

Que a Unidade Temática Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Rede Mercocidades seja o espaço de intercâmbio e articulação permanente entre experiências de agendas 21 locais nas cidades que fazem parte da Rede.

Este documento será encaminhado à Cúpula Social do Mercosul, que se reúne em Brasília-DF, nos dias 13 e 14 de dezembro de 2006, e às instituições do Mercosul.

Este documento deve ser divulgado amplamente para todas as instituições públicas e privadas da região do Mercosul e América Latina, organismos internacionais e organismos de cooperação.

Brasília, 12 de dezembro de 2006.

# Annexe 10

## Charte de Goiânia

Carta de Goiânia

Os representantes do Ministério Público (Federal e Estaduais), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco, Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente - Abrampa, Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira ^ Agepel, Prefeitura Municipal de Goiânia, presentes no 1º ENCONTRO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL, realizado nos dias 22 e 23 de outubro de 2003, na cidade de Goiânia-GO;

Considerando que a humanidade é um mosaico de diversidade e de cultura e a sua riqueza é constituída preponderantemente pela diversidade e complementariedade das diferentes culturas, e a pluralidade cultural é tão valiosa quanto a biodiversidade;

Considerando que o Brasil é signatário da Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de 1972 e tem o compromisso ético de preservar seus bens inscritos na lista do Patrimônio Mundial;

Considerando a responsabilidade que a Constituição Federal impõe ao Ministério Público, ao Poder Público e à sociedade no sentido de defender, promover e preservar o Patrimônio Cultural brasileiro (artigos 127, caput, 129, III, 216, § 1º, 225);

Considerando que, conforme estabelece a Constituição Federal, o Patrimônio Cultural brasileiro é constituído pelos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (artigo 216, caput);

Considerando que a valorização do Patrimônio Cultural brasileiro depende, necessariamente, do seu conhecimento e de sua preservação, da consciência e do orgulho que possuímos de nossa própria identidade;

Considerando que os princípios que regem o direito ambiental são aplicáveis às ações de defesa e promoção do Patrimônio Cultural brasileiro;

Considerando a necessidade da criação, pelo Poder Público, de uma política pública que seja claramente voltada para a promoção e defesa do Patrimônio Cultural brasileiro, nela incluída a regulamentação, mediante instrumentos específicos voltados para a gestão do Patrimônio Cultural;

Considerando que a integração dos órgãos ambientais e culturais nos níveis federal, estadual, distrital e municipal com os Ministérios Público (Federal e Estaduais), propicia maior agilidade e eficácia na adoção das ações de promoção e defesa do Patrimônio Cultural brasileiro;

Considerando que após ações de identificação, valorização e reconhecimento, objetos e obras singulares da cultura nacional ^ principalmente as que são especialmente dotadas de significado histórico e sagrado, o que as leva a ser identificadas como objeto de arte ou de veneração -- são bens de relevante valor cultural;

Considerando que tais peças, não raro, de autoria de renomados artistas do período colonial, pertenceram originariamente a monumentos religiosos, e se tomaram o destino ilícito de coleções particulares, é porque foram furtadas, indevidamente doadas ou vendidas por quem deveria ser responsável por sua guarda;

Considerando que as agressões e os atentados contra o patrimônio histórico, artístico e devocional do país, por meio de furtos, saques, roubos e outras formas suspeitas de aquisição em edificações religiosas têm se acentuado nos últimos tempos e representam um considerável desfalque ao acervo cultural e sacro brasileiro;

Considerando que um bem cultural nunca deve ser desvinculado do meio onde foi produzido e que nunca deveria deixar seu local de origem, senão quando condições ambientais o ameaçassem, devendo regressar tão logo essas condições sejam sanadas;

Considerando que o Código dos Direitos Canônicos e as determinações do Concílio Vaticano II proibem ao clero a venda de objetos sagrados, de culto ou de valor artístico e cultural;

Considerando que a Lei nº 4.845/65 proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e ofícios produzidos no país, até o fim do período monárquico, e o Decreto-Lei nº 72.312/73 dispõe sobre medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas de bens culturais;

Considerando que aproximadamente 60% do patrimônio de bens móveis das igrejas mineiras foram deslocados da sua origem para acervos particulares e comerciantes de antigüidades;

Considerando, numa visão mais ampla, a existência de paisagens culturais ameaçadas, mesmo quando protegidas por tombamento, enquanto os órgãos culturais convergem esforços para a preservação do acervo arquitetônico, descuidando-se do contexto mais amplo no qual se inserem;

Considerando que muitas categorias de bens declarados como Patrimônio Cultural brasileiro pela Constituição não foram, até o momento, objeto de ações protetoras, como é o caso do patrimônio arqueológico; Votam e aprovam as seguintes conclusões:

1. A preservação do Patrimônio Cultural não é uma alternativa ou uma opção à preservação da memória e da identidade. É uma imposição de natureza política de garantia, de soberania, de segurança nacional, e de manutenção da face da nação;
2. O processo de desenvolvimento não pode ser homogêneo, imposto a custo de valores tradicionais. A cultura determina os modelos de desenvolvimento adequados, os quais, portanto, não podem prescindir das variáveis sociais e culturais;
3. A preservação da memória e da identidade não pode e não deve ser encarada e entendida como um elemento de impedimento ao progresso e ao desenvolvimento do país. Ao contrário, deve ser considerada como uma variável privilegiada de valor econômico agregado na promoção desse desenvolvimento;
4. Só por meio da educação é possível mudar valores e incluir a preservação do Patrimônio Cultural na rotina de vida dos cidadãos. É preciso que as instituições de cultura, educação e a sociedade em geral incluam a educação sobre o patrimônio em seus projetos;
5. É necessário que o Patrimônio Cultural seja compreendido como um recurso capaz de promover o desenvolvimento local. Quaisquer ações devem envolver todos os agentes que se relacionam com o Patrimônio Cultural, principalmente nos processos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação dessas ações;
6. O desenvolvimento do turismo em sítios históricos -- que deve ter como base a preservação e incluir formas de patrimônio imaterial, como a culinária regional, as festas e os festejos populares --, configura-se como a forma mais bem sucedida de inserção do patrimônio no desenvolvimento das cidades e regiões. O turismo cultural, portanto, pode e deve ser considerado como um importante pilar da economia e do desenvolvimento sustentável;
7. O Brasil ressentiu-se de uma Política de Patrimônio Cultural, da organização da sociedade civil sob a forma de Organizações Não Governamentais ^ ONGs, voltadas à preservação e proteção do Patrimônio Cultural e, principalmente, de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural;
8. O Brasil ressentiu-se, ainda, da inexistência de legislação de preservação do Patrimônio Cultural por iniciativa de particulares, de forma similar à Lei de RPPN;
9. O Brasil deve adotar uma Política de preservação do Patrimônio Cultural que contemple a eleição de um conjunto de representações de seu patrimônio histórico-cultural de forma a viabilizar uma lista indicativa de sítios para inscrição na lista do Patrimônio Mundial. Da mesma maneira, deve se dar com as Reservas de Biosfera e Parques Nacionais representativos dos diversos ecossistemas do país para inscrição na lista do Patrimônio Natural;
10. O Patrimônio Cultural não deve limitar-se apenas à materialidade documental ou monumental de seus bens móveis e imóveis, mas também, e no mesmo grau de importância, na singularidade do imaterial, consubstanciado no acervo de ritos, crenças, tradições, costumes, fazeres e comportamentos;
11. A arte pública, representada pelas obras, estátuas e monumentos artísticos construídos nas cidades, está incluída no conceito de Patrimônio Cultural e imaterial;
12. O Decreto-Lei 25/37 é uma fonte de direito excepcional ^ fenômeno legislativo no Brasil ^ e constitui o pressuposto e a base teórica da construção de legislação ambiental no Brasil;
13. Os Estados e os Municípios devem exercer, na sua plenitude, as suas respectivas competências constitucionais concernentes à proteção e promoção do patrimônio cultural, por meio, principalmente, da atividade legiferante complementar e supletiva, imprescindíveis, inclusive, à organização do procedimento de tombamento;
14. As diretrizes do Estatuto da Cidade são normas gerais de direito urbanístico (C.F., art. 24, I) e, portanto, de observância compulsória pelos Municípios;
15. A preservação do Patrimônio Cultural deve ser inserida como princípio do planejamento urbano das cidades, que também deve contemplar a justa distribuição de ônus e benefícios por meio do planejamento econômico dos índices construtivos, materializados, principalmente, na outorga onerosa do direito de construir;
16. A transferência do direito de construir não é compatível com a outorga onerosa do direito de construir e somente deve ser utilizada no pagamento de indenizações;
17. A limitação da propriedade em função do interesse público, em princípio, não é indenizável;
18. O Ministério Público deve buscar a efetividade dos instrumentos de planejamento urbano coibindo veementemente a concessão gratuita de índice construtivo a uma propriedade e a inexistência de cobrança da outorga do direito de construir, o que configura liberalidade com o dinheiro público, e, por conseguinte, enriquecimento sem causa;

19. As políticas públicas de urbanismo e de preservação do Patrimônio Cultural devem assegurar a prevalência do uso da língua portuguesa na toponímia de ruas e logradouros públicos, salvo em casos de toponímia tupi-guarani ou afro-brasileira;
20. Nos processos de tombamento, em se tratando de conjunto urbano, o Poder Público deverá, obrigatoriamente, delimitar a área tombada e a Administração estabelecer os critérios de preservação ou critérios que nortearão as intervenções novas, onde e como poderão ser admitidas;
21. Deve-se garantir ao Poder Público a preferência de compra de um bem, pertencente a particular e tombado, colocado à venda;
22. A obrigação de não demolir, não mutilar, não destruir, e não descaracterizar o bem tombado não se restringe ao proprietário, se estendendo a todos;
23. O Iphan, em nível federal, e os órgãos estaduais e municipais de proteção, preservação e promoção do Patrimônio Cultural têm o dever de proceder aos serviços de restauração em bens tombados, na situação de comprovada insuficiência econômica do proprietário;
24. No Brasil a arqueologia pré-histórica refere-se às civilizações indígenas pré-cabralinas e os sítios arqueológicos tombados não podem ser sequer pesquisados. A pesquisa arqueológica não deverá ser incentivada quando efetuada por métodos escavatórios que destroem importantes registros do sítio, devendo ser dada preferência à moderna tecnologia que investiga o subsolo sem escavações;
25. A lei 3924/61 que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, visa preservar e proteger especificamente os sambaquis e sítios de escavação, devendo ser complementada para a proteção integral e eficaz do patrimônio arqueológico;
26. Deverá ser concedida às paisagens arqueológicas expressivas a mesma atenção que se dispensa aos sítios arqueológicos;
27. Somente o Iphan pode autorizar e permitir a pesquisa e exploração em sítios e bens arqueológicos;
28. Como forma de evitar a saída de peças arqueológicas do país, o Iphan deverá elaborar um instrumento legal e um procedimento administrativo regulando a produção de réplicas, de forma a evidenciar, aos olhos de leigos, a diferença entre um objeto autêntico e a réplica;
29. Em todas as belas paisagens há evidências arqueológicas e a Paisagem, onde o homem viveu, morou e erigiu sua cultura, por vezes, é a única forma e o único testemunho de transmissão da cultura, sobretudo em casos de culturas desaparecidas;
30. Há necessidade premente de novas formas de acautelamento para efetiva proteção da paleontologia e das paisagens culturais (patrimônio paisagístico e paleontológico);
31. O patrimônio paleontológico brasileiro é um dos mais ricos, cobiçados e dilapidados do mundo -- não se confunde com o patrimônio arqueológico e carece de maior proteção legal e estatal, haja vista que o único instrumento legal e específico de proteção ao patrimônio paleontológico é o Decreto-Lei 4.146/42;
32. São perfeitamente aplicáveis à defesa do Patrimônio Cultural, os princípios norteadores do Direito Ambiental, em especial, os princípios da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável, da participação e do poluidor-pagador;
33. A responsabilidade por danos ao Patrimônio Cultural é objetiva; 34. É vinculada, e não discricionária, a atividade do Poder Público na proteção, preservação e promoção do Patrimônio Cultural, sob pena de responsabilização;
35. A Ação Civil Pública é um marco na história da defesa do Patrimônio Cultural brasileiro e sua utilização também deve visar à proteção dos interesses urbanísticos;
36. Segundo a Constituição Federal o que torna um bem dotado de valor cultural é o seu valor em si, é a natureza do próprio bem, e não o fato de estar protegido legal ou administrativamente. Dessa forma, é perfeitamente defensável a defesa do Patrimônio Cultural, ainda que não reconhecida pelo poder público, por via judicial;
37. O Poder Judiciário pode, numa Ação Civil Pública, reconhecer a necessidade de se preservar determinado patrimônio; 38. Os bens culturais, não por domínialidade estatal, mas em oposição ao regime puramente privado, são bens públicos pela destinação à fruição pública. É público por seu conteúdo finalístico, em sentido objetivo e no sentido em que o domínio é coletivo e não estatal;
39. O Ministério Público pode provocar a instauração do processo de registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem Patrimônio Cultural Brasileiro;
40. O Inquérito Civil, de uso privativo do Ministério Público, tem se revelado um importante instrumento de fomento de políticas públicas preservacionistas;
41. As igrejas têm obrigação de cuidar de seu acervo devendo, também, inventariar os bens móveis dotados de valor cultural e integrados às suas edificações;
42. A guarda, proteção e conservação dos bens móveis e integrados às edificações religiosas também são de responsabilidade da igreja e das comunidades e não só dos órgãos oficiais de preservação e proteção do Patrimônio Cultural;

43. Organizações religiosas como as dioceses, paróquias, irmandades, confrarias ou ordens terceiras devem observar o Código dos Direitos Canônicos e dotar de maior segurança as igrejas, capelas e monumentos de valor histórico, haja vista a fragilidade das técnicas e dos materiais empregados nessas construções;
44. Em nenhuma hipótese o estado de abandono ou a fragilidade dos edifícios justificam a guarda de peças dotadas de valor cultural por colecionadores ou em antiquários;
45. A compra ou aquisição sob qualquer forma de um objeto sacro sem o conhecimento de sua origem ou procedência é crime, devendo ser responsabilizado, também, aquele que detém sua posse em tais condições;
46. As vistorias e fiscalizações nos antiquários devem ser mais sistemáticas, principalmente para apurar a origem e o valor cultural dos bens, e a Lei nº 4.845/65 deve ser revista no sentido de se proibir, também, a saída, para o exterior, de obras e ofícios produzidos no país, a partir do final do século XIX;
47. Os órgãos de proteção e preservação do Patrimônio Cultural devem realizar um inventário sistemático dos bens tombados, principalmente aqueles móveis e integrados às edificações religiosas, de forma a viabilizar a preservação de seus respectivos acervos;
48. A ausência de regulamentação dos artigos 26, 27 e 28 do Decreto-Lei nº 25/37 ^ que descrevem a obrigação dos negociantes de antiguidades e de obras de arte de possuir registro especial no Iphan, ou de apresentar ao Instituto a relação das peças para serem autenticadas antes de negociadas -- tem prejudicado a fiscalização do Iphan e impedido a proteção de importantes acervos;
49. O Ministério Público deve coibir o comércio clandestino de bens culturais e zelar para que se cumpra o art. 26 do Decreto Lei nº 25/37, -- que determina que negociantes de antiguidades, de obras de arte de qualquer natureza, de manuscritos e livros antigos ou raros são obrigados a um registro especial no Iphan, cumprindo-lhes, outrossim, apresentar semestralmente a esse instituto relações completas de coisas históricas e artísticas que possuem;
50. Em se constatando o descumprimento de tal norma (art. 26 do Decreto Lei nº 25/37) o Ministério Público deverá promover a responsabilização do agente pela prática da contravenção penal de „exercício ilegal do comércio de coisas antigas e obras de arte%o (art. 48 da LCP), sem prejuízo da adoção das medidas cíveis pertinentes;
51. O Ministério Público deve exigir compensação (indenização) pelo dano moral causado as comunidades lesadas e privadas de bens portadores de referência cultural, em razão do comércio ilícito de bens culturais;
52. Para coibir o tráfico de bens culturais, é fundamental uma efetiva parceria entre os Ministérios Públicos, órgãos de proteção e defesa do Patrimônio Cultural, Receita Federal e polícias, principalmente, a Polícia Federal/Interpol;
53. Novas ações devem ser implementadas para evitar que o patrimônio coletivo seja desviado para as mãos de particulares, como, por exemplo, campanha de divulgação, envolvimento e participação da sociedade, objetivando a devolução espontânea de peças sacras por partes de colecionadores ou incentivando denúncias de posse ilícita desses objetos;
54. Para o efetivo combate ao comércio ilícito de bens culturais faz-se necessário a criação de grupos de trabalho permanentes, integrados por representantes do Ministério Público (Federal e Estaduais), Iphan e Polícia Federal/Interpol;
55. O Ministério Público (Federal e Estaduais) devem fomentar a criação de grupos especiais permanentes de atuação na defesa do Patrimônio Cultural;
56. No âmbito do Ministério Público, as funções cíveis e criminais de preservação do meio ambiente, urbanismo e Patrimônio Cultural, que são indissociáveis, devem ser concentradas no mesmo órgão de execução;
57. O Decreto Federal nº 3.551 de 04 de agosto de 2000, que Institui o registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem Patrimônio Cultural Brasileiro, é legal e visa, precipuamente, a destinar apoio e incentivo às manifestações culturais;
58. O Licenciamento Ambiental, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, também deve ser usado como instrumento na defesa preventiva do Patrimônio Cultural;
59. Os estudos ambientais, que necessariamente precedem o processo de licenciamento ambiental, devem contemplar a análise das interações e impactos face ao Patrimônio Cultural, inclusive aqueles ainda por descobrir;
60. Os órgãos culturais e ambientais devem desenvolver trabalhos conjuntos e integrados no âmbito do licenciamento ambiental;
61. Os órgãos ambientais devem ter em seus quadros técnicos capacitados para o trato e exame das questões relativas ao Patrimônio Cultural e firmar convênio com os órgãos de proteção e defesa do Patrimônio Cultural para treinamento e capacitação desses profissionais;
62. É imprescindível e urgente a criação de uma legislação que estabeleça a Política Nacional do Patrimônio Cultural e o respectivo Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, visando à implantação efetiva dos deveres constitucionais de proteção e promoção do Patrimônio Cultural brasileiro;
63. O Ministério Público (Federal e

Estaduais), quando da instalação de suas sedes pelo país, devem dar prioridade à utilização, adaptação e reciclagem de imóveis de valor histórico/cultural;

64. Deve ser fomentada e posta em prática a gestão compartilhada do patrimônio cultural, diante da diversidade de situações e contextos existentes nos diversos rincões do país, da assimetria da capacidade instalada dos diversos agentes governamentais e não-governamentais que atuam na preservação do patrimônio cultural e do desafio de promoção dessa preservação;

65. Deverão ser buscadas formas de articulação entre órgãos do Poder Público e a coletividade, visando à gestão compartilhada, no caso de bens e paisagens que não dispõem de leis ordinárias para sua preservação, como é o caso de paisagens culturais e do patrimônio paleontológico;

66. A promoção do desenvolvimento de Planos de Preservação de Sítios Históricos Urbanos, como instrumento de gestão compartilhada, voltada para a proteção, valorização e reabilitação urbana dessas áreas, deve ser fomentada e estimulada;

67. Deve ser apresentado Projeto de Lei, que complemente o Decreto-Lei nº 25/37, voltado para a gestão de sítios históricos urbanos à luz das experiências internacionais;

68. O Iphan pode atuar subsidiariamente em defesa de bens culturais tombados pelos Estados e Municípios, em caso de omissão e ineficiência técnica dos órgãos estaduais e municipais prioritariamente responsáveis pelos respectivos bens;

69. Ao Iphan e aos órgãos estaduais e municipais de defesa, proteção e promoção do Patrimônio Cultural, deve ser atribuída a função concernente à lavratura do auto de infração ao Patrimônio Cultural e instauração dos respectivos processos administrativos, permitindo, assim, a aplicação, por esses órgãos, de sanções administrativas às infrações ao Patrimônio Cultural;

É do anseio de todos que em breve seja realizado o 2º Encontro Nacional do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Cultural.

# Annexe 11

## L'engagement de Curitiba

L'engagement de Curitiba en matière de développement viable

Source : Association mondiale des grandes métropoles *et al.*, 1992

l'engagement de Curitiba en matière de développement viable

*Ce document accompagne la Déclaration commune des villes et des autorités locales adoptée à Rio de Janeiro le 15 janvier 1992, en vue de le présenter à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. La Déclaration commune est le résultat de plusieurs conférences organisées par les villes et les autorités locales sur les questions environnementales; elle a été rédigée sous les auspices de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, l'Association mondiale des grandes métropoles, Métropolis, la Fédération mondiale des Cités unies, du Sommet des grandes villes du monde, ainsi que d'autres associations internationales et régionales d'autorités locales.*

A l'aube du troisième millénaire, la recherche d'un équilibre entre les besoins de développement et la protection de l'environnement représente le plus grand défi auquel l'humanité doit faire face.

Les villes sont le produit de rêves, de visions et de grandes réalisations. Elles sont des centres de création de richesse, de cultures diverses et d'occasions multiples pour l'individu et la société.

Un nombre sans cesse croissant d'hommes et de femmes habitent la ville. Au cours de cette décennie seulement, 500 millions de personnes s'ajouteront aux populations urbaines, principalement dans les pays en développement. D'ici à l'an 2000, les citadins représenteront la moitié de la population mondiale. Et des millions de gens vivront dans la misère, et bon nombre d'entre eux seront des enfants, cette nouvelle génération dans laquelle se fondent nos espoirs. Ils méritent un nouveau départ dans la vie pour qu'ils soient en mesure de briser le cycle de la pauvreté.

Notre négligence envers les écosystèmes et la façon dont nous dilapidons de précieuses ressources, menacent la qualité de vie de tous les peuples. La situation est aujourd'hui critique.

Il faut changer d'orientation. La communauté internationale doit prendre des mesures radicales, comme, par exemple, alléger le poids de la dette internationale, elle-même cause potentielle de dégradation de l'environnement.

De nombreux problèmes environnementaux à l'échelle mondiale ont pour origine les villes; c'est donc des villes que doit émaner leur solution. L'action locale est nécessaire à la survie globale.

La première étape consiste à ne pas aggraver la situation et, partant de là, à l'améliorer. Les solutions ne doivent pas obligatoirement être toutes radicales; des idées créatives mais simples feront l'affaire.

Ces idées peuvent naître et se développer en rassemblant tous les secteurs de la société dans un partenariat. Il est vital que la collectivité tout entière participe.



Les villes doivent devenir "viables", c'est-à-dire qu'elles doivent gaspiller le moins possible et économiser le plus possible.

Elles peuvent ainsi promouvoir le changement dans le monde entier, en partageant leur savoir-faire et leur expérience avec d'autres villes. Ces actions collectives sont à même de créer une nouvelle solidarité mondiale.

Nous, en tant que leaders de gouvernements locaux et dirigeants de villes et de régions métropolitaines du monde entier, nous engageons :

### **Engagements**

- dans un premier temps, à faire en sorte de fournir les services essentiels à tous nos citoyens, sans causer aucune dégradation supplémentaire de l'environnement ;
- à accroître progressivement l'efficacité énergétique ;
- à réduire progressivement toute forme de pollution ;
- à gaspiller le moins possible et à économiser le plus possible ;
- à combattre les inégalités sociales, les inégalités entre les sexes ainsi que la pauvreté ;
- à donner la priorité aux besoins des enfants et à l'application de leurs droits ;
- à intégrer la planification environnementale et le développement économique ;
- à impliquer de plus en plus l'ensemble des acteurs de la collectivité dans la gestion de l'environnement ;
- à mobiliser tous nos efforts dans le sens d'une coopération accrue entre les collectivités locales.

### **Plans d'action**

Pour remplir les engagements mentionnés précédemment et visant un développement viable, il est convenu que chaque gouvernement local devrait élaborer un plan d'action ou "Agenda 21 local", comprenant des objectifs et des calendriers, notamment des mesures telles que :

- la mise en place d'un mécanisme de consultation permettant aux représentants d'organismes communautaires, des secteurs industriel et des affaires, d'associations professionnelles et des syndicats, des institutions pédagogiques et culturelles, des médias et des gouvernements, de se réunir dans le but de créer des partenariats susceptibles de promouvoir le développement viable;
- la formation d'un comité interservices au sein de l'appareil municipal, chargé de coordonner les activités de planification, d'élaboration de politiques et de développement menant à des pratiques en matière d'utilisation des sols, de transport, d'énergie, de construction, de gestion des déchets et de l'eau, qui soient respectueuses de l'environnement;
- la réalisation, à intervalle régulier et avec la participation de tous les secteurs de la collectivité, de bilans environnementaux et la mise sur pied de banques de données sur les conditions environnementales locales;
- la révision et l'amélioration des procédures de recouvrement de taxes, amendes et impôts déjà perçus par la municipalité, afin a) de favoriser les comportements viables et de décourager les activités non viables; b) de faire payer, dans leur intégralité, les coûts environnementaux de tout type d'activité et c) d'augmenter les budgets aux fins d'investissements dans des projets locaux de développement viable;
- l'adoption de politiques d'approvisionnement privilégiant l'achat de produits et de matériaux respectant l'environnement;
- l'instauration d'un programme en matière de développement viable qui sera enseigné dans les écoles et autres institutions de compétence municipale;

- la création, dans le cadre de la formation continue des dirigeants municipaux et communautaires, d'un forum sur les questions ayant trait à l'environnement et au développement viable;
- l'adhésion et la participation à des réseaux régionaux et internationaux de dirigeants locaux, afin d'accroître les échanges d'information et d'assistance technique entre les municipalités. Et l'incitation des gouvernements nationaux à soutenir et à financer leurs objectifs relatifs à l'environnement et au développement.

Les autorités locales, les villes et les régions métropolitaines unissent leurs efforts, par leurs associations et réseaux, pour relever les défis de l'Agenda 21, le programme d'actions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Elles prépareront leurs plans d'actions, y compris les objectifs et calendriers correspondants, et présenteront un rapport sur ces plans à leurs associations respectives d'ici un an.

Les quatre associations citées dans le préambule en coordonneront le suivi.

Curitiba, le 29 mai 1992

# Annexe 12

## Indicateurs de la durabilité des établissements humains

Le processus de notation des villes propose les indicateurs suivants :

La *dynamique urbaine* : démographie, emploi/chômage ; le *développement économique* : poids des cadres, des étudiants, des services, diversification du portefeuille d'activités, spécialisations, créations d'entreprises ; le *dynamisme commercial* : organisation commerciale, dynamisme et qualité de l'appareil commercial de centre-ville, des centres commerciaux de périphérie, des polarités de quartier ; la *mobilité et accessibilité internes* : performances des transports en commun ; l'*accessibilité externe* ; gouvernance, leadership, démocratie locale ; la *cohésion sociale* : intégration sociale, santé, structures d'accueil, logements sociaux ; la *vie quotidienne* : proximité des services, établissements scolaires, commerces, culture, sports, sécurité ; l'*environnement* : air, bruit, déchets, eau, énergie ; le *cadre de vie* : qualité du patrimoine bâti, esthétique urbaine, habitat, urbanisme, environnement, espaces verts ; les *finances locales* : pression fiscale, endettement, capacité de remboursement.

M. FEHR et al. « Proposal of indicators to assess urban sustainability in Brazil », *in Environment, Development and Sustainability* n° 6/2004, pp. 355-366, proposent ces indicateurs :

Densité et évolution démographique ; Transports publics ; Gestion de déchets solides ; Gestion des effluents urbains ; Surveillance de la qualité de l'air ; Approvisionnement en eau douce ; Education publique ; Santé publique ; Manifestations culturelles ; Approvisionnement en énergie ; Maintenance des espaces verts ; Utilisation du sol et préservation des ressources naturelles.

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail propose ces indicateurs pour la durabilité et la performance :

Climat global ; qualité de l'air ; acidification due à la pollution ; toxification de l'écosystème ; mobilité urbaine et transports propres ; gestion des déchets ; consommation d'énergie ; consommation d'eau ; nuisances sonores, olfactives et visuelles ; justice sociale ; qualité de l'habitat ; sécurité urbaine ; économie urbaine ; espaces verts publics ; patrimoine historique et culturel ; participation citoyenne ; indicateur unique de durabilité.

Nous proposons ces indicateurs pour vérifier la durabilité d'un établissement humain :

Indicateurs économiques. Activités industrielles certifiées (ISO 14000, EMAS, certifications locales) ou engagées dans le développement durable (production de biens *verts*, adoption de solutions novatrices en matière de combat à la pollution, etc.), activités commerciales engagées dans une démarche durable (emballages, recyclage, commerce de proximité, etc.), génération d'emploi dans l'industrie et dans le commerce durable (les emplois *verts*), exploitation durable des ressources naturelles (y compris l'utilisation et l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la gestion de déchets). Il s'agit, certes, de calculer une sorte de PNB pour chaque établissement humain, néanmoins dans des conditions où un souci d'équilibre entre la fonction économique et les fonctions sociale et environnementale de cet établissement sont présentes et tendent vers l'équilibre.

Indicateurs sociaux. Démographie, accès et qualité des services publics (santé, éducation, transports), cadre de vie, information et participation de la population aux

processus décisionnels, accès et promotion de la culture et du patrimoine culturel (matériel et immatériel).

Indicateurs environnementaux. Parc de véhicules propres, infrastructure de transports publics (propre ou non), gestion durable des ressources naturelles (approvisionnement en eau, génération et/ou achat d'électricité, gestion des déchets), incitations fiscales à la consommation de toute sorte durable, mise en place d'Agenda 21 local, gestion des risques naturels et technologiques, entretien des espaces verts, *verdissement* de l'établissement humain, intégration entre les milieux et les activités urbaines et rurales, protection et mise en valeur du patrimoine culturel.

---

# Table de matières

---

## Vers un droit pour les établissements humains durables

Introduction.....	1
Titre 1. Un concept aux origines non juridiques et hétérogènes.....	17
Chapitre 1. Des nouvelles pensées sur le contenant et le contenu de l'habitat humain.....	19
Paragraphe premier. La Charte d'Athènes, un paradigme pour les établissements humains durables aux apports mitigés.....	20
A. Un refus du développement chaotique des villes, pourtant sans avoir une vision d'ensemble des problèmes des établissements humains .....	21
1. La Charte de LE CORBUSIER et les problèmes urbains.....	21
2. La Charte, les normes juridiques et les établissements humains : une conjugaison nécessaire .....	25
B. Entre 1933 et 2003, la nouvelle Charte d'Athènes : des propositions qui peuvent conduire à des établissements humains durables .....	26
1. La ville cohérente et l'établissement humain durable.....	27
2. Les thèmes dominants pour la ville de demain et la construction du concept d'établissements humains durables .....	30
Deuxième paragraphe. Ekistics, la science des établissements humains...	33
A. Les éléments d'Ekistics, une approche du concept d'établissement humain.....	34
1. Les éléments naturels .....	35
2. Les éléments fonctionnels.....	38
B. Une approche contemporaine pour Ekistics, à la lumière du concept d'établissement humain durable.....	39
1. Ekistics et le diagnostic des problèmes des établissements humains .....	41
2. Les lois ekisticiennes dans un cadre juridique contemporain .....	43
Paragraphe premier. Une fixation sur le milieu urbain et ses problèmes...	48
A. La sociologie urbaine est née en milieu urbain, pour le milieu urbain .....	49
1. La sociologie urbaine au 19 <sup>ème</sup> siècle : l'industrialisation des villes et la misère de la classe ouvrière.....	50
2. L'Ecole de Chicago : le point de rassemblement de la sociologie urbaine.....	51
B. La sociologie urbaine étendue : l'affirmation de la notion d'établissement humain.....	53
1. L'antagonisme urbain-rural et ses impasses dans la sociologie urbaine.....	54
2. La notion d'établissement humain dans la sociologie urbaine .....	55
Deuxième paragraphe. La sociologie et le développement durable au cœur des établissements humains : une voie ouverte par l'écologie urbaine.....	57
A. A l'origine, une prise en compte de l'aspect vivant de l'établissement humain.....	57
1. L'écologie urbaine dans l'Ecole de Chicago .....	58
2. La deuxième vie de l'écologie urbaine dans les années 1950.....	60
B. Une voie contemporaine ouverte sur le développement durable.....	61
1. La recherche sociologique et le développement durable .....	61

2. L'écologie urbaine et les établissements humains durables.....	63
Chapitre 2. L'évolution des établissements humains durables dans les sphères onusiennes : les conférences Habitat et la Conférence de Rio (1992) .....	65
Paragraphe premier. Les apports généraux des conférences Habitat relatives à l'établissement humain durable .....	66
A. La présence d'éléments concernant la structure et le contenu d'un établissement humain durable dans les déclarations Habitat .....	67
1. Stricto sensu : la planification .....	67
2. Lato sensu : l'intégration.....	69
B. La prise en considération des concepts d'établissement humain et d'établissement humain durable dans les documents issus des conférences Habitat.....	72
1. L'Agenda Habitat.....	72
2. Les fora urbains mondiaux.....	76
Deuxième paragraphe. Une juridicisation des établissements humains durables lente, mais constante.....	78
A. Le concept d'établissement humain durable s'est lentement imprégné de droit.....	78
1. D'abord, en tant que conséquence de l'évolution du droit de l'environnement .....	79
2. Ensuite, comme résultat d'une demande locale .....	80
B. La juridicisation des établissements humains durables est constante	82
1. Au niveau international : une évolution notable dans les fora urbains mondiaux et dans les documents d'ordre international .....	82
2. Au niveau interne : une réception régulière des principes et préconisations internationales .....	84
Paragraphe premier. Le contenu du Chapitre 7 d'Agenda 21 .....	86
A. Politiques publiques .....	87
1. Les politiques publiques au niveau local.....	87
2. Les politiques publiques visant le niveau supra-local .....	90
B. Règles juridiques .....	92
1. Assurer certains droits individuels : une voie indispensable pour l'atteinte des objectifs d'Agenda 21 .....	92
2. L'importance d'une approche intégrant les normes urbanistiques et environnementales.....	95
Deuxième paragraphe. L'Agenda 21 local, Chapitre 28 d'Agenda 21 .....	98
A. L'Agenda 21 local en tant que condition sine qua non pour les établissements humains durables .....	98
1. Les domaines concernés et la gestion des établissements humains vers la durabilité .....	99
2. Agir localement, penser globalement.....	101
B. Un document intermédiaire qui permet la mise en œuvre juridicisée de l'Agenda 21 de Rio.....	102
1. Les compromis intrinsèques de l'Agenda 21 local .....	103
2. Les normes juridiques pour sa mise en œuvre .....	104
Titre 2. Les éléments qui composent un établissement humain durable.....	105
Chapitre 1. La normativité juridique : garantie et limitation de droits.....	107
Paragraphe premier. Les éléments des établissements humains durables et les droits de l'Homme .....	109

A. L'assurance de la dignité de la vie par les droits individuels : obligations, mais aussi attitudes individuelles positives.....	109
1. Les droits civils et politiques .....	110
2. Les droits économiques, sociaux et culturels.....	113
B. Les droits collectifs et diffus : une convergence vers un droit au développement durable ? .....	114
1. Le développement durable en tant que point de convergence entre les droits à l'environnement et au développement.....	116
2. Le droit de vivre dans un établissement humain durable.....	118
Deuxième paragraphe. La jurisprudence internationale des droits de l'Homme et les établissements humains durables : une affirmation encore à parachever .....	120
A. Une jurisprudence qui s'affirme et qui évolue.....	121
1. Des textes inadaptés qui conduisent à une interprétation évolutive : l'exemple de l'affaire Öneriyildiz c/ Turquie .....	122
2. L'amélioration des conditions d'exécution des arrêts.....	125
B. Les effets limités de la jurisprudence humaniste.....	127
1. L'hésitation du juge, l'inadaptation des textes.....	127
2. Les justiciables et l'accès à la justice.....	130
Paragraphe premier. Le droit de propriété et son régime dans le cadre d'un établissement humain durable .....	132
A. La fonction sociale de la propriété .....	133
1. La taxation, péréquation sociale immatérielle .....	134
2. Une condition sine qua non pour l'exercice de certains droits ....	136
B. La fonction environnementale de la propriété.....	140
1. Une conséquence de la dualité du droit à l'environnement .....	141
2. L'extension des limitations, conséquence d'une prise en compte élargie de l'environnement.....	143
Deuxième paragraphe. Les libertés publiques dans les établissements humains durables : une jouissance conditionnée .....	145
1. La liberté d'entreprendre et ses limites : une fonction socio-environnementale ? .....	146
2. Les limites d'ordre social .....	147
2. Les limites environnementales.....	148
B. L'extension des libertés publiques quotidiennes dans un établissement humain durable.....	149
1. Les libertés individuelles .....	150
2. Les libertés collectives .....	152
Chapitre 2. Les éléments « transversaux » d'un établissement humain durable : politiques publiques, normes techniques et intégration .....	155
Paragraphe premier. L'objectif d'intégration sociale .....	156
A. La lutte contre la précarité et l'inégalité sociale .....	157
1. Un objectif phare des politiques publiques en général.....	157
2. Les établissements humains durables en réseau et en partenariat	159
B. La promotion de la citoyenneté.....	161
1. L'information du public en tant qu'outil indispensable à la mise en œuvre de la citoyenneté.....	162
2. La participation, un corollaire du droit à l'information .....	163
Deuxième paragraphe. L'objectif d'intégration environnementale .....	166
A. Le principe d'intégration et l'établissement humain durable.....	167

1. La question de la portée juridique .....	168
2. Les modalités de l'intégration .....	169
B. Réduire l'empreinte écologique d'un établissement humain .....	171
1. Au niveau de la consommation de ressources.....	172
2. Une immixtion environnementale moins exigeante.....	174
Paragraphe premier. Une relation classique : le rural vers l'urbain .....	177
A. La maîtrise des flux sociaux par un renouveau d'activités économiques classiques.....	178
1. Limiter l'exode rural : un objectif.....	179
2. Mise en valeur des activités rurales classiques, association à de nouvelles activités urbaines .....	180
B. Exploitation durable de l'environnement naturel, conservation et mise en valeur du patrimoine culturel.....	182
1. Une gestion adaptée pour un environnement naturel multifonctionnel .....	183
2. La richesse du patrimoine culturel rural et sa mise en valeur .....	184
Deuxième paragraphe. Les aspects de l'urbain vers le rural .....	186
A. Les activités économiques urbaines migrantes .....	186
1. Activités relevant de l'infrastructure urbaine.....	187
2. Activités particulières.....	189
B. Le flux socio-économique majeur : l'habitat.....	191
1. Les structures et les formes des zones urbaines déterminent la situation de l'habitat .....	192
2. Le combat de la rurbanisation .....	193
Conclusion de la 1 <sup>ère</sup> partie : la nécessité d'une définition juridique pour le concept d'établissement humain durable.....	195
Titre 1. L'établissement humain durable est un objectif par ricochet de politiques publiques sectorielles, tant au plan intrinsèque que temporel .....	203
Chapitre 1. Une fracture intrinsèque, qui conduit à l'inadaptation des politiques publiques par rapport aux objectifs et éléments d'un établissement humain durable.....	205
Section 1. La fragmentation du développement durable dans le cadre des politiques publiques.....	205
Paragraphe premier. Au niveau supra local : une fragmentation parfois délibérée .....	206
A. Une fragmentation délibérée : le développement durable entrave certains objectifs des politiques publiques .....	207
1. Sur le plan économique, les contraintes de la mondialisation.....	208
2. Sur le plan politique, le rôle des élus .....	210
B. Une fragmentation qui emporte des conséquences négatives pour les établissements humains durables .....	212
1. Des conséquences politico administratives .....	212
2. Des conséquences de fait – économiques, sociales et environnementales.....	214
Deuxième paragraphe. Au niveau local : une fragmentation à la hauteur des moyens et des intérêts .....	216
A. L'intégration des politiques publiques entraîne une véritable révolution dans la gestion publique.....	216
1. Les difficultés pour appliquer la planification à long terme .....	217



2. Au vu des coûts, une concertation en demi-teinte au sein de l'Administration locale .....	219
B. Les influences locales sur les politiques publiques et leur mise en œuvre.....	221
1. Des politiques publiques parfois très dépendantes de certains intérêts.....	221
2. Une mise en œuvre sectorielle, selon les besoins locaux.....	223
Section 2. Le cas d'Agenda 21 : une faveur équivoque, en l'absence d'encadrement juridique .....	224
Paragraphe premier. Un décalage considérable entre les Agenda 21 locaux et les prescriptions formulées en 1992.....	225
A. L'état des Agenda 21 locaux, au Brésil et en France, démontre que cet instrument est politiquement très répandu.....	226
1. Le nombre d'Agendas 21 locaux est croissant.....	227
2. L'Agenda 21 local, ses limitations politiques et économiques....	229
B. Le cadre de 1992 versus le cadre actuel : quelles défaillances/différences ? .....	231
1. Au niveau supra local.....	232
2. Au niveau local .....	234
Deuxième paragraphe. L'absence de juridicisation des Agenda 21 locaux : une faiblesse d'ordre majeur .....	236
A. L'aspect non contraignant du texte de 1992, un facteur qui se reflète dans sa mise en œuvre.....	237
1. Une nomenclature qui conforte la planification de la planification .....	238
2. Des actions sous forme de partenariats et engagements pro forma .....	239
B. L'absence de référentiel stable des Agendas 21 locaux .....	240
1. Des actions partielles qui peuvent se placer sous le label Agenda 21, sans un vrai contrôle : atout ou faiblesse ?.....	241
2. La Commission du développement durable et l'impossibilité de contrôle des démarches Agenda 21.....	243
Chapitre 2. Une fracture temporelle, entraînée par une inadaptation des moyens .....	247
Section 1. Des moyens financiers, publics comme privés, inadaptés aux coûts du développement local durable .....	247
Paragraphe premier. La mise en œuvre des recettes financières originaires et des recettes de transfert au bénéfice des établissements humains durables .....	249
A. Les recettes originaires et le développement local durable : une application inégale et résiduaire.....	249
1. Les obstacles légaux et organiques .....	251
2. L'insuffisance des moyens financiers .....	253
B. La réalité des recettes de transfert et l'absence d'un outil efficace pour une péréquation durable.....	255
1. L'insuffisance de l'instrument juridique.....	257
2. La péréquation ne prend pas en compte des critères de développement durable .....	258
Deuxième paragraphe. Les recettes dépendant des partenariats : une alternative qui a un prix .....	261

A. Les partenariats dans le secteur public : conditions et contreparties incertaines.....	261
1. Des conditions fortement liées au jeu politique .....	262
2. Les partenariats publics et ses contreparties : une application originale du principe not in my backyard.....	263
B. Les partenariats avec le secteur privé.....	265
1. La réticence et les exigences du secteur privé dur .....	266
2. Les OSC et la constitution de partenariats : des actions dépendantes vis-à-vis des aspects financier et politique des acteurs du développement .....	267
Section 2. L'inadaptation des structures administratives et des acteurs locaux aux nouvelles exigences de développement local durable.....	268
Paragraphe premier. Les structures administratives inadaptées à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques de développement local durable .....	269
A. Une conception défailante, axée pourtant sur l'intérêt public.....	270
1. La prise en compte de la réalité et des acteurs locaux .....	270
2. L'intérêt public ne coïncide pas toujours avec l'intérêt collectif.....	273
B. Une mise en œuvre qui laisse à désirer.....	274
1. Une pratique d'imposition, avec des préjudices pour la population et son environnement .....	274
2. Les bonnes pratiques et les effets de mode, deux éléments constants dans les actions publiques .....	276
Deuxième paragraphe. Un manque d'engagement personnel et envers la collectivité des acteurs locaux.....	277
A. L'engagement personnel défailant, l'éducation et la conscientisation citoyenne pour le développement durable.....	278
1. L'illisibilité d'Agenda 21, comme des politiques locales pour le développement durable .....	279
2. Une éducation encore insuffisante pour la citoyenneté.....	281
B. Un engagement envers la collectivité qui est hésitant et onéreux ...	283
1. Le manque d'engagement des citoyens.....	283
2. Les coûts de la promotion de l'engagement collectif des acteurs .....	284
Titre 2. Les systèmes juridiques contemporains sont inadéquats au concept d'établissement humain durable.....	287
Chapitre 1. Du point de vue matériel, des règles inadaptées et dépourvues du principe d'intégration .....	289
Section 1. Des règles inadaptées, par rapport à la réalité des établissements humains .....	289
Paragraphe premier. Des règles à vocation palliative, qui suivent des politiques publiques inadaptées.....	290
A. Les normes d'urgence au sein d'un établissement humain .....	290
1. Les situations d'urgence qui se présentent.....	291
2. Les réponses légales à ces urgences .....	294
B. La délimitation entre les politiques et le droit ne se fait pas sans conflit .....	296
1. Les politiques publiques en deçà des règles juridiques.....	297
2. Le contrôle juridique des politiques publiques : une limitation au pouvoir de la parole.....	298

Deuxième paragraphe. La réalité des établissements humains face aux règles juridiques .....	299
A. Le décalage entre le monde de l'être et le monde du devoir-être ...	299
1. En théorie, des règles juridiques adéquates .....	300
2. En pratique, une expérimentation quasi constante .....	302
B. Le droit comme instrument de régularisation voire d'incitation aux irrégularités et/ou aux illégalités .....	304
1. La régularisation d'irrégularités et/ou d'illégalités .....	304
2. L'incitation aux irrégularités et/ou aux illégalités .....	306
Section 2. La portée limitée du principe d'intégration dans les règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme .....	308
Paragraphe premier. Au niveau local, la priorité aux équipements urbains .....	309
A. Une intégration de l'environnement naturel qui est à la fois limitée et menacée .....	310
1. Les limites de l'intégration de l'environnement .....	311
2. Des régressions légales qui menacent le principe d'intégration ..	313
B. La place du patrimoine culturel dans l'aménagement des établissements humains .....	316
1. Une protection mitigée qui privilégie le patrimoine concret .....	318
2. Une place restreinte pour le monde rural et son patrimoine .....	320
Deuxième paragraphe. Au niveau supra local, l'intégration prend en compte notamment les enjeux économiques d'un territoire, mais intègre progressivement l'environnement .....	324
A. Une caractéristique qui découle des objectifs de l'aménagement territorial .....	325
1. Les objectifs économiques .....	326
2. Les objectifs sociaux .....	327
B. L'intégration éparpillée de l'environnement par le biais du développement durable : le Conseil de l'Europe et l'Union européenne .....	329
1. L'aménagement du territoire et l'environnement au sein du Conseil de l'Europe .....	329
2. L'intégration au niveau des politiques et règles communautaires : une influence souhaitable pour l'aménagement du territoire en France .....	331
Chapitre 2. En termes de mise en œuvre : l'effectivité et l'efficacité normatives, sous les angles pratique et jurisprudentiel .....	333
Section 1. L'applicabilité des normes conduisant vers un EHD .....	333
Paragraphe premier. Une effectivité qui trouve des obstacles dans la subsidiarité et dans le manque de mécanismes de contrôle/contrainte ....	334
A. La subsidiarité et la décentralisation dans la réglementation des normes générales .....	334
1. Une subsidiarité qui peut anéantir l'effectivité législative, voire le mens legis .....	335
2. Des efforts de décentralisation en conflit : protection renforcée ou atteinte imposée .....	338
B. L'insuffisance des mécanismes de contrôle a posteriori de l'effectivité législative .....	339
1. Les mécanismes institutionnels .....	340

2. Les mécanismes à vocation populaire : l'accès à la justice.....	343
Deuxième paragraphe. Une efficacité qui se heurte aux aléas et à la réalité du terrain .....	347
A. Les aléas liés à la mise en œuvre des normes juridiques.....	347
1. Les effets pervers de la politique et le principe de la continuité de l'action publique.....	348
2. Le manque de volonté politique de l'administrateur.....	350
B. L'inefficacité législative face à la réalité du terrain .....	351
1. Les moyens et les délais pour respecter les préconisations législatives.....	352
2. Les besoins réels face aux exigences de la norme .....	354
Section 2. Les fragments d'un puzzle : la jurisprudence concernant les établissements humains durables .....	357
Paragraphe premier. Une reconnaissance grâce à la protection de l'environnement lato sensu, et qui annonce le développement durable...	357
A. La protection de l'environnement, au nom du développement durable, et les établissements humains durables .....	358
1. L'affirmation juridictionnelle du développement durable au niveau international et les établissements humains durables .....	359
2. La protection de l'environnement dans l'établissement humain durable se traduit par sa gestion intégrée .....	360
B. La propriété privée et l'établissement humain durable : de la fonction sociale à la fonction socio-environnementale, au bénéfice du développement durable .....	364
1. L'affirmation de la fonction socio-environnementale de la propriété .....	365
2. Garantir le développement durable de l'établissement humain, un élément essentiel à la qualité de vie .....	368
Deuxième paragraphe. Les éléments qui demandent encore une reconnaissance claire de la jurisprudence .....	369
A. Le droit au logement.....	370
1. L'affaire Öneriyildiz et l'affirmation du droit au logement au niveau international.....	371
2. Les contours pour le droit au logement dans la jurisprudence brésilienne et française .....	373
B. L'accès aux services publics de base.....	374
1. En amont : le développement urbain et les services publics de base .....	376
2. En aval : la notion de logement décent et les services publics.....	377
Conclusion de la 2 <sup>ème</sup> partie : l'affirmation juridique du concept d'établissement humain durable est encore partielle.....	381
Titre 1. Les sources, les acteurs et les temps du droit des établissements humains durables .....	385
Chapitre 1. Les sources juridiques et para juridiques, aux plans international et national .....	387
Section 1. Les sources pour le droit des établissements humains durables au niveau international .....	387
Paragraphe premier. Les normes internationales .....	388
A. Le cadre onusien.....	389
1. Les normes concernant la protection de l'environnement .....	390

2. Le droit au développement et les établissements humains durables .....	392
B. Les réseaux non gouvernementaux, leurs déclarations et les bonnes pratiques en matière d'établissements humains .....	393
1. Les préconisations solennelles pour les établissements humains durables .....	394
2. Les bonnes pratiques : une portée juridique à définir .....	395
Deuxième paragraphe. La construction juridique d'un établissement humain durable dans le cadre régional .....	398
A. Le besoin d'un cadre juridique régional de base pour les établissements humains durables .....	399
1. Des compétences clairement définies .....	399
2. Des normes qui fixent les minima en matière d'établissements humains durables .....	400
B. Un suivi constant, visant l'efficacité de ce cadre juridique de base .....	403
1. Un suivi non juridictionnel .....	404
2. Le renfort des compétences et l'évolution juridictionnelle souhaitée .....	405
Section 2. Au plan national, un cadre législatif contraignant et intégré, aux niveaux local et supra local .....	407
Paragraphe premier. Des valeurs fondamentales pour conforter l'effectivité des règles juridiques du cadre général .....	408
A. Les valeurs fondamentales : portée juridique et limites .....	409
1. Une portée liée à l'orientation, notamment au niveau de l'interprétation judiciaire de la norme .....	410
2. Des limites qui renvoient à l'aspect téléologique des normes juridiques qui concernent les établissements humains durables .....	411
B. L'effectivité des normes face au fédéralisme et à la décentralisation .....	411
1. Les deux sens du principe de subsidiarité dans la Fédération brésilienne .....	412
2. La décentralisation française et les actes locaux : vers une action concertée .....	414
Deuxième paragraphe. L'intégration du cadre juridique transversal à la réglementation des établissements humains durables, aux niveaux local et supra local .....	415
A. L'horizontalité des normes concernant les établissements humains durables .....	416
1. L'intégration du développement durable en tant qu'élément d'intérêt général .....	417
B. Au niveau local : l'utilité de la codification pour la décision intégrée .....	418
1. Codifier les normes concernant les établissements humains durables au niveau local pour une plus grande lisibilité .....	419
2. L'applicabilité d'un cadre juridique et le dépassement du principe d'indépendance des législations .....	421
Chapitre 2. Les acteurs et les temps du droit des établissements humains durables : l'exigence d'une gouvernance adaptée .....	423
Section 1. Le rôle rigoureusement défini des acteurs, de droit public et de droit privé .....	424

Paragraphe premier. Parmi les acteurs de droit public, l'Administration est intégralement concernée par une gestion intégrée .....	424
A. L'intégration et l'implication verticale de l'Administration vis-à-vis du droit des établissements humains durables.....	425
1. L'établissement humain durable, une affirmation juridique autant locale que supra locale .....	426
B. La portée horizontale du droit des établissements humains durables dans l'Administration.....	427
1. La collaboration inter administrative : un principe à respecter....	428
2. Les objectifs des établissements humains durables en tant que conditions pour l'exercice des actes administratifs.....	430
Deuxième paragraphe. Le rôle de la société civile, organisée ou non .....	431
A. Les acteurs de la société civile et les établissements humains durables .....	431
1. Les acteurs sociaux.....	432
2. Les acteurs économiques.....	434
B. Gérer un établissement humain durable implique la mise en œuvre des droits à l'information et à la participation du public.....	435
1. Information et participation : deux piliers d'Aarhus appliqués au droit des établissements humains durables.....	436
2. Encourager l'engagement individuel et quotidien, un objectif pour les règles juridiques concernant les établissements humains durables .....	438
Section 2. Le droit des établissements humains durables et les dimensions espace-temps : planification, gestion et contrôle intégrés.....	440
Paragraphe premier. En amont, un droit qui pose les éléments fondamentaux pour la planification et pour la gestion d'un établissement humain durable.....	440
A. Une planification à des différents niveaux et secteurs .....	441
1. La multiplicité de niveaux pour la planification : l'intégration entre les règles d'aménagement du territoire, d'environnement et d'urbanisme.....	442
2. La multiplicité de secteurs de la planification d'un établissement humain durable : une mise en œuvre renforcée du principe d'intégration .....	444
B. La gestion des établissements humains durables s'étend sur trois temps différents : décrire, analyser, préconiser.....	445
1. Connaître et faire connaître le terrain d'action par le biais d'une description analytique .....	445
2. Préconiser des solutions concertées, par rapport aux divers intérêts .....	446
Deuxième paragraphe. En aval, un contrôle plus efficace des actes, publics et privés .....	447
A. Le contrôle institutionnel des actes publics et privés.....	448
1. Dans le contrôle de légalité, l'Administration doit avoir pris en compte les principes de l'établissement humain durable en tant que norme de référence .....	448
2. Renforcer et spécialiser les institutions et les instruments de contrôle, pour l'efficacité du droit des établissements humains durables .....	450

B. Pour une mise en œuvre élargie du droit d'accès à la justice en matière d'établissements humains durables.....	451
1. Le contrôle diffus des actes administratifs, avec la possibilité d'un rappel à l'ordre citoyen .....	452
2. Les obstacles à lever pour un accès à la justice ouvert en matière d'établissements humains durables.....	453
Titre 2. Instruments et effectivité du droit des établissements humains durables	457
Chapitre 1. Des instruments juridiques spécifiques pour l'affirmation d'établissements humains durables.....	459
Section 1. La juridicisation d'instruments qui se rattachent à l'affirmation d'un établissement humain durable.....	459
Paragraphe premier. Juridiciser le développement durable des établissements humains.....	460
A. L'affirmation du concept et du droit de vivre dans un établissement humain durable.....	460
1. L'affirmation juridique du concept est une contribution à l'efficacité du droit des établissements humains durables.....	461
2. La garantie du droit de vivre dans un établissement humain durable : la possibilité d'une consécration jurisprudentielle pour les établissements humains durables .....	463
B. La juridicisation et la labellisation de l'Agenda 21 local : mise en œuvre et contrôle renforcés.....	465
1. Un label Agenda 21 : des conditions à remplir pour une obligation de moyens et pour une obligation de résultats .....	465
2. Le renfort des compétences de la CDD et les fora spécifiques au niveau interne : pour un meilleur suivi des Agendas 21 locaux .....	467
Deuxième paragraphe. L'institution d'obligations positives vis-à-vis du droit de vivre dans un établissement humain durable .....	468
A. Volet socio-économique.....	469
1. Le droit au logement, comme le droit à la terre, impliquent une action à deux versants des pouvoirs publics .....	470
i. Le droit au logement .....	470
ii. Le droit à la terre.....	473
2. La mise en valeur des ressources locales, un moteur de développement et de qualité de vie.....	474
3. La garantie de services publics efficaces et durables.....	476
B. Des obligations environnementales qui révèlent une protection intégrée.....	478
1. Une réduction progressive et constante de l'empreinte écologique des établissements humains, alliée à une meilleure qualité globale de l'environnement .....	478
2. La protection et la promotion des biens du patrimoine humain, matériel et immatériel .....	480
Section 2. Diversité des moyens et renforcement de la responsabilité vis-à-vis de l'affirmation de la durabilité des établissements humains .....	483
Paragraphe premier. Les finances publiques et l'affirmation d'établissements humains durables.....	483
A. Une fiscalité à deux orientations, selon les exigences de l'établissement humain et l'engagement citoyen .....	484
1. Une incitation fiscale multiple .....	484

2. La sur taxation des conduites contraires à l'affirmation des établissements humains durables .....	487
B. Dans les finances publiques, la garantie de moyens pour affirmer les établissements humains durables .....	489
1. Le rôle essentiel de la péréquation .....	489
2. La garantie de l'investissement public minimum dans le développement local durable.....	491
Deuxième paragraphe. Un renforcement de la responsabilité des agents politiques et/ou publics.....	492
A. Les agents politiques et leurs propositions face à la moralité administrative .....	493
1. Un « nouveau vieux » paradigme dans l'affirmation des établissements humains durables .....	493
B. L'institution de la responsabilité pour les investissements dans le développement durable des établissements humains .....	495
1. Intégration obligatoire du développement durable dans la gestion publique.....	496
2. Dans le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, un contrôle financier spécifique, adapté à l'objectif de développement durable.....	498
Chapitre 2. L'effectivité du droit des établissements humains durables implique en tout temps son adaptation à leur réalité .....	501
Section 1. Connaître la réalité, juridique et matérielle, des établissements humains .....	501
Paragraphe premier. La nécessaire prise en compte du cadre juridique existant .....	502
A. Une adaptation de ce cadre aux éléments et aux fonctions des établissements humains durables .....	502
1. Les nouveaux paradigmes dans les éléments juridiques et transversaux qui intègrent le concept .....	504
2. Le développement durable, une synthèse pour les fonctions des établissements humains .....	506
B. Les normes visant une gouvernance adaptée aux établissements humains durables.....	507
1. Les caractéristiques de cette gouvernance .....	508
2. Les conditions pour sa mise en œuvre .....	509
Deuxième paragraphe. Les impacts du droit et de la gestion des établissements humains durables sur leur terrain d'action : une analyse nécessaire .....	511
A. L'étude d'impact législative et sa contribution à l'affirmation du développement durable .....	511
1. Un instrument capable de contribuer à la production de normes essentielles et de qualité .....	512
2. Caractéristiques, méthode et prospective, en vue de l'intégration du développement durable .....	513
B. L'étude d'impact stratégique et la gestion des établissements humains durables .....	515
1. Une évaluation complémentaire qui contribue au développement durable des établissements humains.....	516



Section 2. Un droit qui évolue avec son objet, les établissements humains durables .....	518
Paragraphe premier. Le besoin d'un suivi large de la mise en œuvre du cadre juridique, au bénéfice de l'affirmation d'établissements humains durables .....	519
A. Un suivi plurisectoriel et intégré, mais qui respecte les priorités de l'établissement humain .....	520
1. Le suivi du droit, dans les différents domaines de la gestion de l'établissement humain .....	520
2. La priorisation des priorités et l'équilibre entre les fonctions de l'établissement humain .....	521
B. Après les études d'impact, un suivi juridique à but constructif .....	522
1. Une continuité des études d'impact .....	523
2. Suivre et favoriser l'évolution du droit des établissements humains durables .....	524
Deuxième paragraphe. La notation des villes, un outil capable de contribuer à l'évolution des établissements humains durables et de leurs normes .....	525
A. Un outil de gouvernance en expérimentation.....	526
1. Les apports de la notation à la durabilité des établissements humains .....	527
B. Critiques et prospective en vue du droit des établissements humains durables .....	528
1. Institutionnaliser la notation pour un rééquilibre des fonctions de l'établissement humain .....	529
2. Juridiciser la notation, pour l'affirmation des bonnes pratiques et le suivi de l'évolution du droit des établissements humains durables .	529
3. Des indicateurs pour la notation des établissements humains .....	531
Conclusion de la 3 <sup>ème</sup> partie – Le droit des établissements humains durables, un droit d'intégration à deux sens .....	535
Conclusion générale.....	537
Bibliographie.....	545
Annexes.....	573