

Les évolutions du droit de l'urbanisme à la lumière du « droit à la ville »

Pour l'auteur, économiste et juriste, le concept de « droit à la ville » lancé par le philosophe Henri Lefebvre dans les années 1960, donne une bonne grille de lecture de la sociologie et des politiques urbaines, des phénomènes de gentrification et de ghettoïsation, des revendications à vivre en ville et à faire la ville, en prise avec le verrou foncier.

La société n'a jamais été aussi urbaine. Pour Henri Lefebvre¹ et ses disciples contemporains², cette urbanisation est la traduction spatiale de l'essor du capitalisme. Le droit à la ville, dès lors, est appréhendé comme la légitime attente des individus d'accéder à la ville et aux potentialités qu'elle offre, au monde consumériste et à la (post)modernité. Ainsi, le concept de droit à la ville provient, d'abord, d'une revendication politique et sociale des exclus de l'urbanité. Au-delà des aspects sociologiques, c'est la traduction juridique du concept de droit à la ville qui nous intéressera ici. Après la question de savoir si la ville a un droit, en ce sens qu'elle constituerait un sous-ensemble du droit public³, les juristes se sont interrogés sur le fait de savoir si elle est un droit⁴. Le

droit à la ville recouvre essentiellement la possibilité d'accéder à la ville, de profiter des services essentiels qu'elle offre (santé, éducation, loisirs, consommation, logement) et d'y vivre dans des conditions de tranquillité, de sécurité et de salubrité convenables (on retrouve, indirectement, la notion d'ordre public qui paraît avoir été largement façonnée par le droit à la ville).

L'ordre public semble ainsi avoir été la première des manifestations du droit à la ville. Il constitue, en effet, l'outil le plus classique dont dispose le droit afin d'assurer, au moyen de la police administrative, la tranquillité, la sécurité, et la salubrité publiques ; l'idée étant que la première condition de réalisation du droit à la ville est le droit d'y vivre ou de la traverser sans que des troubles viennent en affecter la jouissance. Or, si l'ordre public et son instrument, la police administrative, ont, sous l'effet de l'œuvre créatrice des juges administratifs, constamment évolué pour refléter les dimensions les plus modernes de l'ordre public (la dignité humaine, par exemple) et, partant, sauvegardé le « vivre en ville », il ne constitue pas un moyen suffisant de promotion du droit à la ville. Essentiellement réactif, l'ordre public permet de ne faire observer qu'une faible part du droit à la ville. Ce dernier nécessite, en effet, d'irradier la conception même de la ville et, partant, ses modes de fabrication, et les mécanismes relatifs à la production de l'espace.

Or si le droit à la ville n'apparaît pas clairement dans le droit français, les références ne manquent pas : soit que le législateur utilise le droit à la ville comme raison d'être de certains textes (c'est, surtout, le cas du

¹ Voir par ex Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, Paris, 1968 ; *La révolution urbaine*, Paris, 1970 ; *Du rural à l'urbain*, Paris, 1970 ; *La production de l'espace*, Paris, 1974.

² Voir par ex. Laurence Costes, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés*, 2010/1 (n° 140-141), p. 177-191 ; Nathan Sayre, « Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre », édité par Kanishka Goonewardena, Stefan Kipfer, Richard Milgrom et Christian Schmid, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 1088-1090, 2009 ; Marie-Hélène Bacqué, Mario Gauthier, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein », *Participations*, 2011/1 (n° 1), p. 36-66 ; Romain Bony-Cisternes, « La recomposition de l'action publique territoriale autour de l'intercommunalité : renouveau du service public local ? Illustration au travers des petits et grands cycles de l'eau », étude, *Revue de la recherche juridique*, RRJ, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2018/3 ; David Harvey, *Villes rebelles, du droit à la ville à la révolution urbaine*, 2015.

³ Jean-Bernard Auby, *La ville, nouvelle frontière du droit administratif ?*, AJDA, 2017, p. 853.

⁴ Jean-Bernard Auby, *Droit de la ville, du fonctionnement*

juridique des villes au droit à la ville, LGDJ, 2016.

droit de l'urbanisme), soit que l'application du droit par les pouvoirs publics serve, au contraire, à assurer l'effectivité du droit à la ville (l'ordre public, donc). Éclaté au sein du droit, le droit à la ville se retrouve, pourtant, indirectement, dans la norme. De manière générale, il semble se matérialiser au travers de deux sous-catégories de droits fondamentaux : le droit de vivre en ville et le droit de faire la ville. L'habiter et le fabriquer la ville constituent, alors, les deux versants d'un même droit. Or le caractère normatif et, partant, rigide, de la règle de droit, semble difficilement s'accommoder du fait urbain, qui, au contraire, relève du mouvant, du souple, du spontané.

D'un point de vue conceptuel, le droit à la ville s'est élargi, depuis Lefebvre, aux aspects les plus saillants de la vie urbaine postmoderne : il englobe désormais le droit de vivre en centre-ville (et de s'y loger décentement), le droit à la mobilité (se déplacer à bas coût, être près de son lieu de travail, pouvoir travailler en ville lorsqu'on vit en périphérie), aux loisirs, à la connectivité, à la délivrance des services publics, à la salubrité... Ce faisant, il conduit à de nouvelles aspirations : le droit de respirer un air pur, de vivre dans un environnement sain, de participer à la gouvernance de sa ville, c'est-à-dire de « faire la ville », d'être un acteur de la production de l'espace, d'occuper l'espace, d'être en mesure de peser sur les processus de décision et de façonner la ville « par le bas ».

L'entrée dans la postmodernité a reconfiguré le droit à la ville de Lefebvre. Le postulat selon lequel la production de l'espace est un reflet des mutations économiques reste vrai, mais il épouse des contours nouveaux : il ne s'agit plus seulement de la traduction spatiale de l'antagonisme de classes (vision marxiste de la ville), mais de la recomposition du rapport entre capital et travail, dans la mesure où la spéculation foncière et la décorrélation des revenus du capital et du travail ont engendré des phénomènes combinés de gentrification et de ghettoïsation. Par ailleurs, les aspects participatifs ont, eux, notablement progressé : depuis les écrits de Lefebvre, la notion politique de démocratie locale a trouvé une assise dans le concept juridique, désormais constitutionnalisés, de décentralisation.

Aussi, l'observation des grandes lois sur l'urbanisme, depuis la révolution entamée par la loi SRU⁵ en 2000, à savoir les lois

Alur et Elan, témoigne du glissement progressif opéré par le législateur urbain vers le droit à la ville. L'évolution du droit de l'urbanisme suggère, depuis les années 60, la prise en compte grandissante du débat public dans les processus d'urbanisation. À l'urbanisme planificateur, administré et vertical des années d'après-guerre, symbolisées par la Loi d'orientation foncière⁶ de 1967, a succédé un urbanisme concerté, davantage ancré sur la notion de territoire. Le territoire s'est complexifié, il a été défini comme système, caractérisé par une interaction de flux⁷. L'approche quantitative, statistique, et administrée ne pouvait, alors, être maintenue. La réalisation du droit à la ville ne pouvait s'accommoder d'une planification urbaine par trop étatisée.

En effet, dans le sillage du mouvement de décentralisation (1982, 2003, 2010, 2014, 2015), les autorités publiques, conscientes de la rigidité normative du droit face au caractère protéiforme du fait urbain, ont tenté d'assouplir le degré de normativité du droit entourant la production de l'espace. De la sorte, à la Loi d'orientation foncière (1967) et à l'approche de l'ancien commissariat général au Plan ont succédé des approches moins descendantes et davantage contractuelles. Le contrat de plan État-Région constitue, à cet égard, un exemple topique. La logique de contractualisation de l'action publique, et, notamment, des relations entre l'État et les collectivités, dans le sillage du mouvement de rationalisation des finances publiques et du passage « d'une logique de moyens à une logique de résultats » permet, en tout cas théoriquement, à la planification urbaine d'être davantage ascendante. Relayées par les collectivités locales, sensées, au préalable, avoir soumis à la population les documents d'urbanisme dont elles sont la charge (SRADDT, Scot, PLUi, PLU, Padd), les doléances des citoyens devraient, normalement, irradier l'ensemble de la chaîne de la production urbaine, de la planification au financement (et à l'octroi de fonds correspondants).

Par ailleurs, le droit de l'urbanisme s'est constamment enrichi de nouvelles dispositions relatives à la concertation, au débat public, et à l'information préalable des citoyens visés par un projet urbain. De la

sorte, la planification urbaine est voulue ascendante et non plus descendante. Ces mesures destinées à promouvoir le débat public se conjuguent, au demeurant, fort bien avec la nouvelle approche « durable » des territoires, à la prise en compte de l'environnement (dans les Padd par exemple) et à l'extension du champ de la planification (le Scot, et non plus le PLU, devient l'unité de base de la planification en 2000, à l'image de la montée en puissance, dès 1999⁸, de l'intercommunalité). Une ordonnance⁹ du 3 août 2016 a réformé les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Les réformes portées par ce texte concernent la concertation préalable, la modernisation des procédures de participation du public et l'enrichissement des techniques de participation du public. Un débat public, même très en amont, peut être organisé pour les projets d'aménagement et d'urbanisme. La Commission nationale du débat public (CNDP) peut être saisie. Un référendum local peut être organisé afin de consulter les citoyens sur toutes les affaires de la compétence de la commune¹⁰. Une consultation peut être organisée. C'est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet¹¹.

La notion de débat public est emblématique du versant « fabriquer la ville » du droit à la ville. Son intégration et son renforcement au sein du droit français de l'urbanisme suggère le basculement vers un urbanisme négocié, à rebours d'un urbanisme administré ou autoritaire. La profusion de mouvements sociaux urbains (ZAD, sitings, protestations, occupations) témoigne, à l'inverse, de la sensibilité des citoyens face aux rémanences d'un urbanisme autoritaire. En réaction aux protestations, se créent de nouvelles formes de production de l'espace : coalition d'habitants, comités de quartier *ad hoc*, urbanisation *in situ*. L'exemple du projet de revitalisation urbaine de La →

⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁶ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

⁷ Alexandre Moine, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie » in *L'Espace géographique*, tome 35, n° 2, 2006, p. 115-132.

⁸ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

⁹ Ordonnance n° 2106-1060 du 3 août 2016, publiée au *Journal officiel* n° 0181 du 5 août 2016

¹⁰ Article L. 1112-15 CGCT.

¹¹ Article L. 1112-15 du CGCT et article L.135-2 du Code des relations entre le public et l'administration.



La ville est à nous.

© Creativemarc/Adobe Stock

→ Plaine (Marseille 6^e) et de l'occupation de la place souligne cette nouvelle tendance : outre la constitution des habitants du quartier en comité, des opposants au projet venus de tous les horizons (parfois de Notre-Dame-des-Landes) ont publiquement manifesté leur désapprobation en occupant la place et en y installant des formes d'habitat *ad hoc* (tentes, structures de bois, cuisines).

Derrière ces pratiques, on retrouve l'une des composantes essentielles du droit à la ville, celle de la réappropriation de l'espace public par les citoyens. Elles matérialisent, ce faisant, l'existence d'une fracture entre les politiques publiques et les citoyens, en renforçant la nécessité d'utiliser les instruments du droit de l'urbanisme (comme le débat public) pour faire converger les visions qu'ont politiciens et habitants de la ville. Face à la diversification des modes d'habiter, ces derniers ne s'accommodent guère

d'une vision monolithique de la ville, et notamment d'une revitalisation des centres urbains qui ne s'articulerait qu'autour d'une centralité axée sur le développement de l'offre commerciale, en délaissant le vivre ensemble. Ces revendications expriment clairement une vision du droit à la ville axée sur la liberté de faire, de créer, d'occuper l'espace public de manière *ad hoc* (spectacles de rue, événements improvisés), en s'affranchissant des contraintes particulières du droit de l'urbanisme : l'affectation des espaces à un objet particulier et déterminé, exclusif de tout autre, est, par exemple, une illustration des rigidités dont le droit est porteur, en empêchant le déploiement d'un droit à la ville revisité.

Le droit à la ville est également le droit d'y loger, dignement, décemment, et à un prix abordable. C'est cette idée directrice que l'on retrouve dans l'adoption des lois destinées à lutter contre la spéculation foncière et l'in-

flation locative. Pour lutter contre la hausse excessive des loyers, la loi Alur¹² a créé, dans les zones qui connaissent une forte tension du marché locatif un dispositif complémentaire au dispositif d'encadrement de l'évolution des loyers, le dispositif d'encadrement du niveau des loyers. Il s'appuie sur des références de loyers déterminées à partir des données observées par un observatoire local des loyers agréé¹³. Le dispositif d'encadrement des loyers est complété par la loi dite Elan¹⁴, nouvellement adoptée.

L'échec relatif de la mesure promise, à l'époque, par François Hollande, notamment en Île-de-France, souligne la difficulté des pouvoirs publics et, en particulier, du droit, à se saisir d'un phénomène de nature

¹² Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹³ Voir loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), Décret n°2015-650 du 10 juin 2015.

¹⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

économique et urbaine afin de l'encadrer. Le droit (autrement dit, la normativité) est, en effet, confronté à la puissance des sous-jacents économiques de l'envolée des prix des loyers : la spéculation foncière visant à faire de l'immobilier une valeur refuge, toute politique publique d'urbanisme, particulièrement celles qui affectent les centres villes ou centre-bourgs (revitalisation) s'accompagne, mécaniquement, d'une envolée des prix à l'achat ou à la location (gentrification).

Or les mesures destinées à encadrer le prix des loyers, parce qu'elles cherchent à restaurer une certaine corrélation entre les revenus du travail et ceux du capital, se heurtent à la résistance des phénomènes économiques. Si la raison d'être d'une telle mesure se comprend aisément, et si sa capacité à influencer à la baisse le montant des loyers ne fait pas débat, théoriquement, elle est, pourtant, susceptible de générer des externalités négatives caractérisées par des pratiques illégales (des arrangements entre propriétaires et locataires sur le montant réel des loyers ce qui, au passage, amoindrit la matière fiscale appréhendable au titre des revenus fonciers) ou, pire, de dissuader les propriétaires de mettre en location des biens dans des agglomérations dites « en tension », préférant, alors, les céder plutôt que de les louer. C'est, pour finir, l'offre locative, notamment pour les étudiants et travailleurs précaires, qui s'en trouve amoindrie.

Outre la décentralisation des compétences d'urbanisme aux collectivités locales, les pouvoirs publics ont utilisé le droit de l'urbanisme et les entités déconcentrées de l'État (la Datar, puis le CGET, la Dreal) pour promouvoir une certaine idée de l'égalité des territoires. Or, derrière cette idée d'égalité des territoires, c'est bel et bien le droit à la ville que l'on retrouve, avec la problématique de l'équilibre entre territoires ruraux et urbains et celle de l'accès aux services essentiels, y compris pour les ruraux. Car le droit à la ville ne concerne pas que les habitants de la ville eux-mêmes, mais, également, les habitants des espaces périphériques, contraints de venir en ville pour y accéder aux services essentiels.

Au titre de sa politique de cohésion régionale, l'Union européenne a institué des mécanismes de péréquation destinés à gommer les déséquilibres territoriaux entre régions de l'Union, l'idée étant que ces déséquilibres ralentissent l'intégration du Marché unique, qu'ils soient de nature économique, démographique ; qu'ils consistent

en une fracture entre territoires urbains et ruraux ou entre niveaux de développement ; qu'ils concernent l'intégration des périphéries proches ou éloignées par rapport aux centralités ou, plus généralement, la justice spatiale. Ainsi, derrière l'instauration du Fonds européen de développement régional (Feder) ou du Fonds de solidarité européen (FSE), qui représentent, au niveau du budget de l'UE, le second poste de dépense après la Politique agricole commune (PAC), l'on retrouve essentiellement la volonté de dynamiser les territoires en marge de l'urbanisation et des services essentiels, dont le développement économique et social accuse un certain retard. Dès lors, ce puissant instrument de l'Union européenne concourt, en sus de l'action de l'État et des collectivités locales, au droit à la ville.

Or il apparaît que les modalités même d'utilisation des fonds européens semblent davantage servir le droit à la ville que la pure application du droit français de l'urbanisme. En effet, ces fonds structurels (selon leur appellation générique) ne s'incorporent pas directement au sein des budgets des autorités en charge de l'aménagement urbain (généralement les collectivités territoriales) mais sont gérés de manière autonome par des autorités de gestion (en France, les conseils régionaux) qui les affectent, selon une logique de sélection, à des porteurs de projets publics ou privés qui s'engagent à s'inscrire dans un cadre stratégique général et dont les projets concourent à la réduction de la fracture territoriale.

Si les évolutions du droit de l'urbanisme témoignent d'une prise en compte grandissante, quoiqu'indirecte et diffuse, du droit à la ville, le droit n'est pas parvenu à juguler les importantes forces à l'œuvre affectant la matière foncière. Or cette dernière est particulièrement liée au droit à la ville : en établissant un lien entre la valeur marchande du foncier et la capacité des individus à accéder à la ville, en fonction de leurs revenus, le marché tend à diviser la société entre les propriétaires fonciers, dont les droits de propriété constituent une garantie (bancaire, financière) et une réserve de valeur, aptes à se constituer un patrimoine transmissible, et les exclus de la propriété. De la sorte, l'exclusion pécuniaire du foncier entraîne, par un jeu de vases communicants, l'exclusion de la ville. Ce phénomène s'accroît par la constitution de réserves patrimoniales foncières importantes, du fait de l'accumulation de capital et de patrimoine de manière intergénérationnelle, alors que,

dans le même temps, la concurrence internationale et la déstructuration du marché de l'emploi exercent, sur les revenus du travail, de constantes pressions à la baisse.

Or la fiscalité, et, particulièrement, la fiscalité foncière, qu'elle frappe les revenus fonciers (à travers l'impôt sur le revenu) ou les stocks de patrimoine (taxe foncière, ex-ISF), ne génère pas suffisamment d'incitations et n'est pas assez contra-cyclique pour infléchir la tendance et provoquer un mouvement tendant à faire converger les revenus du capital et ceux du travail. Le foncier devient alors le premier levier de réalisation ou d'anéantissement du droit à la ville. Le droit de l'urbanisme n'apparaît, ainsi, profiter qu'à une fraction des urbains, ceux qui ont, préalablement, pu accéder à la ressource foncière. Pour les périurbains, en revanche, l'inflexion des processus de fabrique urbaine n'apparaît destinée qu'à leur faciliter l'accès à la ville, en rapprochant, par des mécanismes d'intégration, les périphéries des centralités. Le droit ne leur ménage, en revanche, pas, la possibilité d'une intégration directe à la ville.

La condition d'un aboutissement total du droit à la ville semble, au préalable, devoir se régler sur le terrain foncier. Or le droit s'est montré largement incapable de contenir la spéculation immobilière à l'exception, à supposer que cela constitue une règle de droit, des politiques monétaires menées par les banques centrales et tendant, par le resserrement des taux d'intérêt, à ralentir la spéculation foncière par la raréfaction du crédit. Ces mesures, au demeurant efficaces, peuvent, toutefois, engendrer d'autres difficultés : en témoignent les tendances déflationnistes actuellement observées, associant des taux d'intérêt bas à des prix de l'immobilier également en baisse.

Finalement, la question de la réalisation du droit à la ville a moins trait aux évolutions du droit de l'urbanisme qu'aux mécanismes de spéculation foncière. Si le droit de l'urbanisme constitue un adjuvant au droit à la ville, en accompagnant la tendance citoyenne de fond, la normativité du droit ne permet pas, en l'état, de constituer un puissant frein contra-cyclique à la volatilité foncière. ■