

L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME

Audrey DAMERON¹

Résumé

Les documents d'urbanisme s'intéressant à l'adaptation au changement climatique ne le font que de manière ponctuelle ou implicite et aucune planification n'y est spécifiquement dédiée. Cependant, il est possible d'identifier des leviers urbanistiques d'adaptation des territoires au changement climatique tant à travers la hiérarchie des normes d'urbanisme (SRCAE, SRADDET, SAR...) que les potentialités des documents d'urbanisme (limitation de l'artificialisation des sols, raffermissement des règles de construction des bâtiments...). Pour ce faire, la volonté politique voire citoyenne, notamment forgée par les articles L. 153-54 ; L. 300-6 ou L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, demeure indispensable, car elle peut faire plier un document de planification face à un projet ambitieux et négocié en amont. Il conviendrait donc de repenser l'articulation des normes afin que l'accumulation des mesures d'adaptation puisse trouver une application plus concrète.

Abstract

Urban code does not make explicit reference to climate change adaptation. This study proposes to search the existence of levers, coming from urban documents hierarchy and contents of urban documents, in order to adapt territories to climate change. If local actors are able to use them, they must want to use them. Finally, even citizens have to express themselves about choices of climate change adaptation.

« Penser global, agir local », tel est le leitmotiv de l'adaptation aux changements climatiques, selon lequel une fois le consensus apparu entre les États, c'est aux territoires – lieux privilégiés de l'adaptation² – de tout mettre en œuvre pour atteindre cet objectif. La matière urbanistique s'y prête bien grâce à son caractère largement décentralisé³. Nous verrons que si l'État peut être vu comme

1 Docteure en droit public, Chargée d'enseignement, Université de La Réunion, Faculté de droit et d'économie, Membre du Centre de recherche juridique (CRJ – EA 14).

2 E. RICHARD, *L'adaptation aux changements climatiques – Les réponses de l'action publique territoriale*, Thèse Tours, PUR, Rennes, 2016, p. 12.

3 Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite loi « Defferre », articles 35 à 68

un garde-fou contre les carences locales, ce rempart étatique doit demeurer l'absolu dernier recours car cette politique nécessite avant tout une sensibilisation territoriale, tant des élus et des administrations que des citoyens, pour être efficace. C'est donc par l'application du principe de subsidiarité que la saisie de l'enjeu « adaptation aux changements climatiques » doit se réaliser avant tout au niveau local.

Pourtant, une grande incertitude entoure encore la question climatique, tant sur les effets du changement que sur les vulnérabilités, les capacités d'adaptation et sur la pertinence des éventuelles réponses à apporter. Une chose est certaine : il demeurera impossible pour les scientifiques de tout connaître du changement climatique. D'où la question de la possibilité d'agir en situation d'incertitude⁴ quant à la réalisation d'un dommage : le principe de précaution commande aux autorités publiques de mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et d'adopter des mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation de dommages⁵. Aiguiseur de la décision publique, ce principe permet de construire une échelle de l'acceptabilité des risques⁶. Il est pourtant critiqué et malaisé à manier⁷ car il procède du modèle anticipatif et mêle nécessairement droit et politique⁸. D'ailleurs il a, pour l'heure, surtout été sollicité en matière de pure activité de police, pour autoriser ou interdire un produit ou une pratique⁹, ce qui n'est pas exactement transposable en matière d'adaptation aux changements climatiques par les documents d'urbanisme.

Tout d'abord, le principe de précaution est-il vraiment applicable à la présente situation ? Si le changement climatique est encore incertain dans ses formes, son envergure ou encore le lieu et le moment de son occurrence, il s'agit clairement d'un phénomène déjà enclenché. Les prévisions de Météo France pour 2100 à La Réunion¹⁰ envisagent une augmentation de la température moyenne de 1 à 3 °C, une augmentation de l'intensité des cyclones, ainsi qu'une élévation du niveau des mers de 40 à 60 cm touchant particulièrement les zones littorales de l'ouest. La Réunion fait preuve d'une grande ambition en matière d'autonomie énergétique et de préservation de la biodiversité¹¹ mais cela ne suffit pas car son insularité et l'occupation de son littoral la rendent particulièrement vulnérable à la chaleur, aux pluies et vents puissants, ou encore à la submersion marine. Ainsi, ne serait-il alors pas

4 G. SIMONET, « De l'ajustement à la transformation : un essor de l'adaptation ? », *Développement durable et territoires*, 2016, vol. 7, n° 2 (<https://developpementdurable.revues.org/11320>) ; A. ROUYÈRE, « Principe de précaution et risques : prescrire ou traiter ? », in J.-M. LAVIEILLE (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit – Échecs du droit et appels au droit*, Bruylant, Bruxelles, p. 289-291 : « L'entreprise juridique se donne pour objet le tangible, l'avéré, le vérifié. [...] Le paradoxe réside en cela : prescrire un comportement, alors même que l'on n'a pas la connaissance précise de ce contre quoi on se prémunit. ».

5 Article 5 de la Charte de l'environnement article L. 110-1 II 1° du code de l'environnement.

6 E. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, Lexis Nexis, Paris, 2014, 2^e éd., p. 94.

7 Voir par exemple A. ROUYÈRE, « Principe de précaution et risque : prescrire ou traiter ? », *op. cit.*, p. 291. Pour une critique sévère : S. CHARBONNEAU, « Les défaillances de la précaution et de la prévention », in J.-M. LAVIEILLE (sous la direction de), *Les catastrophes écologiques et le droit – Échecs du droit et appels au droit*, *op. cit.*, p. 399 : « notre droit de la prévention et de la précaution apparaît peu armé car reposant sur le socle branlant de l'idéologie du « développement durable », dont l'objectif n'est que de perfectionner un système programmé pour une catastrophe finale afin d'en différer l'inéluctabilité ».

8 E. NAIM-GESBERT, « Le principe de précaution, pensée du plausible en droit. Méthode et raison des juges administratif français et communautaire », *REDE*, 2009, n° 2, p. 141.

9 Il en a été ainsi à propos du maïs transgénique (CE, 25 septembre 1998, Association Greenpeace France, *Gaz. Pal.*, 1999, 1, doctrine 140, note M. Rémond-Gouilloud) ou de l'insecticide Gaucho (CE, 31 mars 2004, Union nationale de l'apiculture française, *Rev. Env.*, 2004, n° 5, p. 30, note P. TROUILLY).

10 Études Acclimate in Plan climat-énergie territorial du TCO, approuvé 12 octobre 2015, p. 6.

11 À propos de la vulnérabilité accrue des espaces insulaires, voir F. BERTRAND et E. RICHARD, « Adaptation des territoires insulaires : éléments de réflexion à partir de deux îles françaises (Ré et La Réunion) », *Vertigo*, 2010, n° 3, (<https://vertigo.revues.org/10473>).

possible de mobiliser le principe de prévention, déployé en situation de risque prouvé ? Une réponse positive semblerait appropriée car les perspectives d'augmentation des températures, des événements de sécheresse ou encore de l'intensité des cyclones, sont connues. Néanmoins, l'application du principe de prévention ne servirait que la mise en œuvre d'une responsabilité pour carence fautive¹², et non la recherche idéale d'une stratégie locale d'adaptation. Il faut dépasser la question des émissions de gaz à effet de serre pour passer à la vitesse supérieure et dorénavant, intégrer ce changement et s'y adapter. Cela signifie qu'il faut réduire la sensibilité du territoire, son exposition à l'aléa et accroître sa résilience dans ses multiples dimensions : environnementale, sociale, politique, institutionnelle, économique, et même éthique¹³. La non-adaptation aux changements climatiques ne risque pas seulement de compromettre l'environnement, entendu au sens large et intégrant l'Homme. Elle risque également de mettre en péril des activités économiques ou encore de creuser les inégalités sociales. Il faut donc parvenir à une approche intégrée. Au vu de la disparité des outils cognitifs relatifs aux changements climatiques, il est préférable de considérer que le principe de précaution demeure de mise.

Enfin, la présente étude questionne la planification, à savoir la recherche d'un projet de territoire pour l'avenir, ce qui suppose une application différente de celle visant « simplement » à autoriser ou interdire, comme cela est le cas en matière d'organismes génétiquement modifiés¹⁴ ou d'antennes-relais de téléphonie mobile¹⁵. Il s'agit d'intégrer la gestion d'un risque encore incertain à la planification urbanistique – mission de service public¹⁶ – et d'« organiser un futur désiré »¹⁷, sur la base des connaissances scientifiques disponibles¹⁸. L'adaptation aux changements climatiques est même avant tout une question de planification¹⁹ car c'est le cadre juridique de base pour maîtriser les risques au plan local²⁰. D'ailleurs, la conférence Habitat III des Nations unies d'octobre 2016 a ouvert une réflexion sur la ville durable, inclusive et résiliente²¹ et a reconnu le rôle des villes dans l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation des risques, passant notamment par la planification²².

12 La contribution de Safia Cazet dans cet ouvrage en fera d'ailleurs l'analyse.

13 J.-P. CERON, « Les perspectives de catastrophe liées aux changements climatiques : une approche à partir des travaux du GIEC », in J.-M. LAVIELLE (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit – Échecs du droit et appels au droit*, Bruylant, Bruxelles, p. 44 ; F. BERTRAND et E. RICHARD, « Les initiatives d'adaptation aux changements climatiques : entre maintien des logiques de développement et renforcement des coopérations entre territoires », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 2012, (<http://tem.revues.org/1799>).

14 P. BILLET, « L'interdiction de mise en culture du maïs génétique modifié », *Rev. Env.*, 2014, n° 12, p. 27 ; J.-C. MÉNARD, « L'interdiction des cultures de maïs « OGM » déclarée conforme à la Constitution », *Gaz. Pal.*, 2014, n° 247, p. 18.

15 C. KROLIK, « Le régime juridique des antennes-relais : des solutions pragmatiques pour des intérêts discordants », *RFDA*, 2013, p. 1082.

16 R. RADIGUET, *Le service public environnemental*, thèse Toulouse I, 2016, p. 263 ; G. S. VLACHOS, *Planification et droit public*, Librairie de l'Université Aix-en-Provence, 1970, p. 234 et s.

17 P. GRELLEY, « Contrepoint. Du commissariat général du plan au Centre d'analyse stratégique », *Informations sociales*, 1/2010, n° 157, p. 89.

18 TPICE, 11 septembre 2002, Pfizer Animal Health c/ Conseil, aff. T-13/99, rec. 2002, p. II.1961, point 161. Il était question en l'espèce de l'utilisation de la virginiamycine comme additif alimentaire pour les animaux, mais comportant un risque pour la santé humaine.

19 V. MORARD, in *Préface, L'adaptation aux changements climatiques – Les réponses de l'action publique territoriale*, Thèse Tours, PUR, Rennes, 2016, p. 9.

20 T. Aoustin, « La planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques », in J.-M. LAVIELLE (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit, op. cit.*, p. 348 ; H. PAULIAT, « Les services publics et les catastrophes écologiques », in J.-M. LAVIELLE (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit, op. cit.*, p. 263 ; P. JANIN, *L'espace en droit public interne*, thèse Lyon III, 1996 p. 550 et s. La contribution d'Olivier Dupéré dans cette ouvrage portant déjà sur une analyse spécifique du plan de prévention des risques, celui-ci ne sera pas étudié.

21 E. COSSE, Cheffe de la délégation France « Agir ensemble, pour des villes innovantes, solidaires et écologiques » Habitat III, Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable 17-20 octobre 2016, Quito (Equateur), (http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/2016_10_17-20_habitat_iii.pdf).

22 Déclaration de Quito, 20 octobre 2016 ; (<http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/habitat-iii-2016-lonu-adopte-un-nouvel-agenda-urbain>).

L'incertitude en matière de planification urbaine concerne surtout le choix de la valeur que à protéger. La question n'est plus « s'adapter à quoi ? » mais « adapter quoi ? ». Au vu de la multitude d'aléas et de vulnérabilités, la démarche d'adaptation est protéiforme car un même phénomène peut être traité de diverses façons. Par exemple, face à l'élévation du niveau de la mer, il est possible de ne rien faire, de déménager, de construire un barrage ou encore, de n'autoriser que des constructions adaptées à la montée des eaux. C'est là que l'appréhension culturelle du risque est déterminante²³ et génère un défi démocratique pour choisir ce qui peut être sacrifié et ce qui doit être sauvegardé.

Ce nécessaire choix dans la stratégie d'adaptation contamine d'ailleurs plus largement les grands débats du droit de l'urbanisme²⁴ et révèle des dilemmes. Par exemple, l'adaptation à la hausse des températures impliquerait d'espacer les bâtiments et de créer plus d'espaces verts pour favoriser l'ombre et la circulation de l'air en ville, ce qui nuirait à la densification. À l'inverse, la densification risque de favoriser les îlots de chaleur mais elle permet d'éviter l'étalement urbain donc de préserver la biodiversité et d'éviter de grignoter les espaces naturels et agricoles qui font office d'éponges lors d'événements pluviaux importants, donc permettent d'éviter la survenance d'inondations²⁵.

Le défi est de parvenir à se saisir de la question dans une démarche « gagnant-gagnant » et de faire de l'adaptation aux changements climatiques non plus une contrainte mais un argument de marketing territorial, comme le font déjà les villes de Londres ou de Manchester²⁶. La présente étude a cherché les potentialités offertes par les documents d'urbanisme en vue d'adapter les territoires, en particulier celui de La Réunion, aux changements climatiques. En effet, le droit est un instrument de résilience²⁷ jouant non pas sur l'aléa – une tempête ne peut être empêchée²⁸ – mais sur l'exposition à cet aléa et sur la vulnérabilité à cet aléa²⁹. La planification, qui a pour objet de projeter l'emplacement préférentiel des Hommes et des activités sur un territoire donné, est donc particulièrement appropriée.

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme présente la multitude d'objectifs de la discipline et évoque l'adaptation aux changements climatiques. Or il ne s'agit que de son point 7°, c'est-à-dire le

23 E. RICHARD, *L'adaptation aux changements climatiques – Les réponses de l'action publique territoriale*, op. cit., p. 103 : si au Japon et en Californie, le choix social se porte surtout sur l'adaptation à la sismicité, à La Réunion, c'est le risque cyclonique qui cristallise les craintes.

24 « Le droit de l'urbanisme est le droit du paradoxe », (Rapport d'information n° 265 rendu en 2000 au nom de la commission des affaires économiques par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme par Monsieur Louis Althapé, p. 44), en témoignent les objectifs, souvent difficiles à concilier, qui lui sont imposés : lutte contre l'étalement urbain mais droit au logement opposable, nature en ville mais densification... Voir d'ailleurs H. REIGNER, « Étalement urbain » in H. REIGNER (et alii) (dir.), *Nouvelles idéologies urbaines – Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, PUR, Rennes, 2013, p. 51 et s.

25 C'est assurément une densité intermédiaire qui doit être atteinte : suffisamment élevée pour rapprocher les services des habitants, suffisamment faible pour laisser de la place à la nature en ville : J. DAMON et T. PAQUOT, « Densité » in *Les 100 mots de la ville*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2014, p. 14.

26 E. RICHARD, « L'action publique territoriale face au défi de l'adaptation : déterminants et effets de la prise en compte des changements climatiques à l'échelle régionale », *VertigO*, 2014, hors série, 20, (<https://vertigo.revues.org/15283>).

27 J. BÉTAILLE, « Les catastrophes et le droit : un jeu d'influences réciproques ? », in J.-M. LAVIELLE (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, op. cit., p. 488.

28 Précisons toutefois qu'à travers l'économie du régime climat, le droit peut contribuer à rendre cet événement moins intense en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

29 C'est la vulnérabilité sociale et humaine, l'exposition à un phénomène naturel qui le transforme en catastrophe : Rousseau, répondant à l'émoi de Voltaire à propos du tremblement de terre de Lisbonne, cité in J.-M. LAVIELLE (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, op. cit., p. 8 : « Convenez, par exemple, que si la nature n'avait point rassemblé là 20 000 maisons de 6 à 7 étages, et que si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également, et plus légèrement logés, le dégât eût été beaucoup moindre, et peut-être nul ».

dernier. Ce classement peut être sans conséquence normative mais il révèle, sinon un intérêt réduit, au moins un intérêt très récent du législateur³⁰. La préoccupation liée à l'adaptation aux changements climatiques a donc bien été intégrée à cette matière mais elle est loin d'être prioritaire. Cela se vérifie au sein des documents d'urbanisme. Dans un souci de clarté, seuls le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU) seront ici considérés comme des documents d'urbanisme, notamment car le code les qualifie explicitement comme tels³¹.

Il convient alors de se demander si les documents d'urbanisme – les PLU et les SCOT – constituent un levier pertinent pour permettre aux territoires d'élaborer une stratégie locale d'adaptation aux changements climatiques. S'inscrivant au sein d'une hiérarchie des normes contenant des documents de planification explicitement tournés vers l'adaptation aux changements climatiques, les potentialités d'une politique locale d'adaptation existent déjà en filigrane au sein des documents d'urbanisme (I). Pour autant, il ne faut pas occulter les influences que connaissent les documents d'urbanisme, que celles-ci soient ascendantes ou descendantes. Il s'agira donc de voir combien ces potentialités d'adaptation sont influençables (II).

I. Une adaptation aux changements climatiques décelable

Aujourd'hui, les PLU et les SCOT n'ont pas l'obligation explicite d'élaborer une stratégie d'adaptation aux changements climatiques. Or *nommer* est important pour pouvoir *normer*³². Les documents qui le font explicitement sont le (SAR), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), le plan climat-air-énergie territoriale (PCAET), ainsi que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), lesquels s'imposent aux PLU et aux SCOT au moyen de rapport de compatibilité ou de prise en compte. Une coloration d'adaptation aux changements climatiques peut donc se retrouver au sein des PLU et des SCOT grâce à l'empilement des documents de planification. En outre, en lisant entre les lignes, les PLU et les SCOT ne font peut-être pas explicitement référence à l'adaptation, mais ils en font certainement de façon implicite voire inconsciente. En effet, leurs contenus imposent ou permettent une réflexion sur certains leviers de réduction de la vulnérabilité des territoires et des personnes. L'adaptation aux changements climatiques est alors non seulement imposée par les documents de planification supérieurs (A), elle est également dissimulée au sein des documents d'urbanisme (B).

30 L'ancien article L. 110 du code de l'urbanisme évoquait lui aussi l'adaptation aux changements climatiques en dernière position.

31 Articles L. 131-1 et s. du code de l'urbanisme ; avis CE, 28 novembre 2007, Flory B, req. n° 303421.

32 A. ROUYÈRE, « Principe de précaution et risques : prescrire ou traiter ? », *op. cit.*, p. 295 ; E. NAIM-GESBERT, *Droit général de l'environnement*, *op. cit.*, 269 p. ; O. JOUANJAN, « Nommer/Normer – Droit et langage selon la « Théorie structurante du droit », *Le temps des savoirs*, 2000, n° 1, p. 39.

A. Une adaptation aux changements climatiques dictée par les documents de planification supérieurs

Seront étudiés le PCAET, le SAR, le SRADDET et le SRCAE car si les SDAGE et les SAGE suivent globalement une politique d'adaptation, la police de l'eau ne s'y attache pas outre mesure.

Le PCAET, élaboré à l'échelle intercommunale, analyse la vulnérabilité des territoires aux effets du changement climatique et définit les objectifs en vue d'« atténuer le changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter »³³. Puis il fixe le programme d'action à réaliser afin de « favoriser la biodiversité pour adapter le territoire aux changements climatiques »³⁴. Il ne s'impose au PLU que selon le rapport normatif le plus faible, la prise en compte³⁵, mais son rôle en matière d'adaptation est certain. Pour exemple, celui adopté le 12 octobre 2015 par le Territoire de la Côte Ouest de La Réunion prescrit une limitation de l'étalement urbain, une densification autour de l'écocité en cours de réalisation³⁶ et une sensibilisation aux risques de submersion marine, de mouvements de terrain et d'inondation. Par ailleurs, il fixe plusieurs objectifs : l'obtention d'un territoire résilient face aux changements climatiques grâce à la réduction du mitage, au développement des transports alternatifs et à la protection des zones à risques ; l'encouragement de nouvelles pratiques pour prendre en compte l'adaptation aux changements climatiques dans les documents d'urbanisme ; ou encore la sécurisation des lieux vulnérables. Si ce document fait l'effort d'identifier les vulnérabilités et de fixer un cap, les mesures concrètes ne peuvent relever que des PLU et des SCOT.

Prévu à l'article du L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, le SAR est quant à lui élaboré par la région et doit fixer les orientations fondamentales « en matière d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique ». Valant en outre SMVM³⁷, il détermine les vocations générales des espaces littoraux³⁸. Bien qu'aucune disposition ne l'y oblige car son rôle est surtout d'organiser les activités économiques, portuaires ou encore de loisirs sur le littoral³⁹, le SMVM de La Réunion se veut volontariste et fixe pour objectif d'anticiper les risques naturels dans la perspective du réchauffement climatique et pour ce faire, de ne plus artificialiser le rivage et de protéger la barrière de corail qui constitue un rempart naturel face à la houle. Enfin, il prescrit la prise en compte des changements climatiques dans la conception des équipements de port et de pêche, ou encore dans les projets d'aménagement balnéaire. Son rôle est donc explicite, mais aussi prégnant : il s'impose au SCOT selon le rapport de compatibilité, rapport plus contraignant que celui de prise en compte.

33 Article L. 229-26 II 1° du code de l'environnement.

34 Article L. 229-26 II 2° du code de l'environnement.

35 Élaboré à l'échelle intercommunale, il se trouve subordonné au SCOT, qu'il doit prendre en compte (article L. 229-26 VI du code de l'environnement). Rappelons que les rapports normatifs entre documents de planification sont classiquement présentés sous un triptyque. Le rapport de conformité est le rapport le plus contraignant, il impose le respect strict du document supérieur, sans marge d'appréciation pour le document inférieur. Le rapport de compatibilité est un rapport de non contrariété laissant une marge de manœuvre au document inférieur, sans que celui-ci puisse faire obstacle à l'application du document supérieur. Enfin, le rapport de prise en compte est le rapport le moins contraignant et s'applique généralement aux législations indépendantes qui doivent simplement ne pas ignorer leurs objectifs respectifs. Voir J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, Orléans, 2006, p. 49.

36 http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4_ECO_CITE_light_cle1168ef.pdf

37 Article L. 4433-15 du code général des collectivités territoriales.

38 Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

39 Étonnamment, le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer ne traite aucunement de l'adaptation aux changements climatiques.

Les régions métropolitaines sont quant à elles dotées d'un document de planification englobant plusieurs schémas épars⁴⁰ : le SRADDET. Régi par les articles L et R. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, il ne concerne que les régions ne disposant pas de document régional particulier comme le SAR. Il faut l'évoquer ici malgré tout car une réflexion est aujourd'hui menée à La Réunion afin de solliciter une habilitation législative dans le but d'abandonner le SAR au profit du SRADDET⁴¹. Son opposabilité aux documents inférieurs est toutefois asymétrique : ses règles générales s'imposent aux SCOT selon un rapport de compatibilité, mais ses objectifs doivent simplement être pris en compte⁴². Cette nuance prend tout son sens à la lumière de l'étude du SRCAE.

En effet, le SRCAE est régi par les articles L et R. 222-1 et suivants du code de l'environnement et il constitue un levier important d'adaptation aux changements climatiques. Élaboré par le préfet de région, son but est d'analyser les vulnérabilités de la région aux effets des changements climatiques⁴³, puis « d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter ». À La Réunion, sont identifiés des secteurs vulnérables prioritaires, dont l'aménagement du territoire et l'organisation des villes face aux aléas climatiques tels que le ruissellement et les îlots de chaleur. Surtout, le SRCAE s'impose aux SCOT de façon plus puissante dans les départements et régions d'outre-mer qu'en métropole car, étant intégré au SAR, il s'impose selon un rapport de compatibilité de façon uniforme. Dans les régions métropolitaines en revanche, le SRCAE est fondu au sein du SRADDET et s'impose donc au SCOT ou au PLU de façon différenciée : selon un rapport de compatibilité dans ses règles générales, et selon un rapport de simple prise en compte dans ses objectifs⁴⁴. Or, l'adaptation aux changements climatiques ne fait partie que des objectifs du SRADDET, lesquels ne doivent qu'être pris en compte par les documents inférieurs. Le fascicule – l'autre partie du SRADDET –, qui pose les règles générales en étant plus contraignant car s'imposant selon un rapport de compatibilité, ne traite pas de l'adaptation. Il ne s'intéresse au climat qu'à travers les mesures à prendre en matière d'énergies⁴⁵, ce qui est assez réducteur.

Par conséquent, dans une perspective normativiste, l'adaptation aux changements climatiques apparaît plus opérationnelle à travers le SAR, s'imposant au SCOT par un rapport de compatibilité, qu'à travers le SRADDET, dont les objectifs en matière d'adaptation aux changements climatiques ne doivent qu'être pris en compte par le SCOT. Cette situation n'est pas sans rappeler celle du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), dont les dispositions sont plus contraignantes à La Réunion – encore une fois grâce au SAR qui fixe directement les trames vertes et bleues et s'impose au SCOT selon le rapport de compatibilité – qu'en métropole, où il ne doit qu'être pris en

40 Voir notamment M. MOLINER-DUBOST, « Loi NOTRe – La « nouvelle » planification environnementale (déchet et SRADDET) », *AJCT*, 2015, n° 11, p. 562.

41 Avis du Conseil économique, social et environnemental régional, 26 avril 2016, sur l'exercice du droit régional à l'expérimentation (article 72 alinéa 4 de la Constitution), p. 5 : « Le CESER reconnaît que le SAR ne correspond plus aux réalités réunionnaises et qu'il est également trop complexe et rigide au regard des évolutions de notre société et du Monde. Il est donc favorable à ce que le Conseil régional mène une réflexion sur un nouveau schéma [...], le CESER prend acte de la proposition de la Collectivité régionale de faire évoluer le SAR vers un SRADDET spécifique à la Réunion ».

42 Article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales.

43 C'est d'ailleurs ce qu'explique le SRCAE de La Réunion en page 12 : « l'anticipation du changement climatique par une stratégie locale d'adaptation apparaît indispensable ».

44 Articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'urbanisme.

45 Article R. 4251-10 du code général des collectivités territoriales.

compte par les documents inférieurs⁴⁶. Ceci est néanmoins voué à évoluer car le SRADDET traite désormais des continuités écologiques dans son fascicule par des règles générales et permet donc au SRCE de s'affirmer selon un rapport de compatibilité en outre-mer comme en métropole⁴⁷. En tout état de cause, cette comparaison permet d'identifier les fausses avancées promises par le SRADDET puisqu'en stricts termes d'adaptation aux changements climatiques, il apparaît peu judicieux de le préférer au SAR.

Les PLU et les SCOT ont donc à connaître de l'adaptation aux changements climatiques à travers la hiérarchie des normes. Pourtant, les rapports normatifs imbriquant ces documents les uns aux autres n'apparaissent pas suffisants. Un réflexe serait d'imposer le rapport de conformité – rapport le plus contraignant – entre d'une part le SRCAE et le SCOT et d'autre part le PCAET et le PLU. Or un tel carcan n'est pas souhaitable. La planification doit demeurer un choix territorial. Les décideurs politiques ont besoin d'une certaine marge de manœuvre afin d'être les plus pertinents face aux spécificités qu'ils rencontrent. Le rapport de compatibilité apparaît comme le plus adapté afin de rendre sa cohérence à cette hiérarchie des normes. Ainsi, il nous apparaît que le SCOT devrait être compatible avec le SRCAE, que celui-ci figure au SAR ou au SRADDET. En outre, en sa qualité de schéma pivot, il devrait intégrer le PCAET afin que celui-ci s'impose au PLU selon un rapport de compatibilité et devienne opposable aux projets. Notons que ce foisonnement de documents nuit à la lisibilité de la hiérarchie des normes⁴⁸ – à tel point d'ailleurs que l'une des propositions du livre blanc sur la ville durable réunionnaise, présenté par le Préfet de La Réunion en juin 2016, consiste à fusionner le SAR et le SCOT, ou de supprimer l'un d'eux – et c'est pourquoi une collaboration étroite entre les divers services et institutions intervenant sur ces documents devrait être plus largement opérée⁴⁹.

En outre, les PLU et les SCOT peuvent élaborer leur propre stratégie d'adaptation aux changements climatiques, parfois même sans le savoir.

B. Une adaptation aux changements climatiques dissimulée dans les documents d'urbanisme

Le SCOT et le PLU n'ont pas l'obligation expresse de rechercher des méthodes d'adaptation aux changements climatiques. Néanmoins, à la lecture de ce que le code de l'urbanisme leur impose ou permet, il est possible d'identifier des formes implicites d'adaptation aux changements climatiques.

Concernant l'adaptation à la hausse des températures en ville, la lutte contre les îlots de chaleur urbains peut trouver un écho parmi les règles posées par les PLU et les SCOT qui favorisent voire imposent des espaces verts, ou des bâtiments à performances énergétiques. Au sein des zones urbaines

46 A. DAMERON, « La biodiversité outre-mer en milieu urbain », in T. Aoustin (dir.), Journée doctorale – La protection de la biodiversité outre-mer, PUAM, Aix-Marseille, 2011, p. 207.

47 Article R. 4251-11 du code général des collectivités territoriales.

48 R. NOGUELLOU, « La règle d'urbanisme et les PLU – Où se trouve la règle d'urbanisme ? », *RFDA*, 2016, n° 5, p. 872.

49 Elsa Richard en dresse également le constat dans sa thèse (*op. cit.*, p. 258).

nouvelles, le document d'orientations et d'objectifs du SCOT peut poser des objectifs de maintien ou de créations d'espaces verts⁵⁰ et imposer aux constructions des performances environnementales et énergétiques renforcées⁵¹. Le règlement du PLU quant à lui peut définir, en fonction des circonstances locales, des règles d'implantation des constructions⁵², ce qui pourrait constituer un levier intéressant en termes d'adaptation des règles à la pluralité de territoires et de risques.

Concernant l'adaptation à la hausse du risque d'inondation, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'imperméabilisation des sols constituent des solutions pertinentes que l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme a primé comme objectifs importants⁵³. Ainsi, le rapport de présentation du SCOT doit identifier les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification. Son projet d'aménagement et de développement durable fixe les objectifs de lutte contre l'étalement urbain. Enfin, son document d'orientations et d'objectifs a pour mission de déterminer les grands équilibres entre les espaces urbanisés et à urbaniser d'une part et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers d'autre part et de fixer les conditions d'un développement urbain maîtrisé à travers des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace⁵⁴. Mais certaines prescriptions sont soumises au bon vouloir du politique. Il en est ainsi de la possibilité de fixer un minimum de densité, ou celle d'imposer une étude de densification des zones déjà urbanisées. Le PLU, pour sa part, analyse la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que la capacité de densification. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et surtout, son règlement peut imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables afin de contribuer au maintien de la nature en ville⁵⁵. Il peut imposer une densité minimale dans certains secteurs⁵⁶. Il peut également lutter contre les inondations à travers des règles spécifiques toutes facultatives, telles que la différenciation de règles de constructions en fonction de la situation en rez-de-chaussée ou en étages⁵⁷, l'édification d'installations de gestion des eaux pluviales pour en faciliter l'écoulement⁵⁸, ou la limitation de l'imperméabilisation des sols afin de maîtriser le débit des eaux pluviales⁵⁹.

Le code de l'urbanisme offre donc plusieurs opportunités aux PLU et aux SCOT pour s'adapter aux changements climatiques. Encore faut-il que la volonté politique s'en saisisse car si les territoires ne parviennent pas à utiliser ces leviers au sein de leurs documents d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme (RNU) et les règles spécifiques au littoral sont insuffisants.

50 Article L. 141-11 du code de l'urbanisme.

51 Article L. 141-22 du code de l'urbanisme. Cette possibilité se retrouve aussi pour le règlement du PLU à l'article L. 151-21 du code.

52 Article L. 151-17 du code de l'urbanisme. Voir également l'article R. 151-33 du code de l'urbanisme.

53 1°b) et 1°c) : ces rangs apparaissent plus flatteurs que celui attribué à l'adaptation aux changements climatiques, située en dernière position.

54 Article L. 141-6 du code de l'urbanisme.

55 Articles L. 151-22 et R. 151-43 du code de l'urbanisme.

56 Article L. 151-26 du code de l'urbanisme.

57 Article R. 151-42 4° du code de l'urbanisme.

58 Article R. 151-43 7° et 8° du code de l'urbanisme.

59 Article R. 151-49 du code de l'urbanisme.

Le RNU pose certaines règles obligatoires, telles que le refus d'autorisations d'urbanisme pour des motifs de sécurité⁶⁰. Surtout, pour les départements d'outre-mer, il impose, dans les bâtiments ou ensembles de bâtiments à usage d'habitations comprenant plusieurs logements, que chaque logement soit disposé de telle sorte que la moitié au moins des pièces habitables prenne jour sur une façade exposée aux vents dominants⁶¹. Apparaît donc une règle d'aération minimale dans les logements collectifs. Les articles L. 111-16 et R. 111-23 disposent enfin qu'une autorisation d'urbanisme ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables, de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou encore de brise-soleils. Encore faut-il que les pétitionnaires en aient l'idée.

Pour ce qui concerne le littoral des départements et régions d'outre-mer, la règle des 50 pas géométriques⁶² n'est pas des plus volontaristes au regard des politiques d'adaptation aux changements climatiques car elle autorise l'urbanisation pour certains motifs d'intérêt public⁶³. Or au vu du risque de submersion marine, il semble peu judicieux d'autoriser, certes de manière dérogatoire, des affectations supplémentaires sur ces espaces susceptibles d'augmenter l'exposition et la vulnérabilité des personnes et des activités aux aléas. Pour finir, le schéma d'aménagement des plages aurait pu être pertinent contre ce risque mais pour l'heure, il ne sert qu'à concilier l'accès aux plages avec l'enjeu environnemental de préservation du littoral sans véritablement se soucier de l'adaptation aux changements climatiques⁶⁴. C'est un outil qui mériterait certainement une relecture en ce sens.

Par conséquent, il conviendrait d'insérer l'aspect climatique aux règles de gestion des zones littorales, qu'il s'agisse de la bande littorale ou de la zone des cinquante pas géométriques. Ainsi, les territoires devraient réfléchir aux divers usages du littoral en fonction des risques de submersion, de houle ou de recul du trait de côté et ainsi, notamment, interdire les activités au sein des zones identifiées comme soumises à un aléa fort, ou du moins les limiter ou les déplacer vers des zones moins exposées. Il faut reconnaître pourtant que la bande des cent mètres et la zone des cinquante pas géométriques ne sont pas les outils les plus appropriés car ils n'ont pas pour objectif premier de zoner le territoire. C'est donc au PLU de ne pas autoriser de nouveaux usages sur des zones exposées. Le *statu quo* est de mise.

Concernant l'interdiction pour le RNU d'empêcher l'autorisation de projets volontaristes, il faudrait que les pétitionnaires en aient connaissance. La sensibilisation à travers le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), qui siège régulièrement au sein des mairies pour informer et conseiller les pétitionnaires, est une solution simple à mettre en place, pour informer la population sur cette aide. L'instauration d'un crédit d'impôts pourrait être envisageable mais cette mesure, risquant de mettre à mal les finances publiques, nécessite une volonté politique intense.

60 Article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

61 Article R. 111-53 du code de l'urbanisme.

62 Cette réserve domaniale de 81,20 mètres ne diffère finalement que peu de la bande littorale de droit commun pour ce qui concerne notre objet d'étude. Elle se destine surtout à compenser la faible amplitude des marées limitant d'autant la délimitation du domaine public maritime. Voir notamment J.-F. INSERGUET, « Zone des cinquante pas géométriques », in Y. JÉGOUZO (dir.), *Droit de l'urbanisme – Dictionnaire pratique*, *op. cit.*, p. 1029.

63 Articles L. 121-46 et s. du code de l'urbanisme.

64 Articles L. 121-28 et suivants et R. 121-7 et suivants du code de l'urbanisme.

En tout état de cause, les diverses mesures incitatives apparaissent comme le meilleur biais pour l'heure, tant que la sensibilisation du public n'est pas uniforme. L'approche contraignante risque de crispier les citoyens qui se trouvent déjà sous une masse assommante de normes de construction, donc d'engendrer l'effet anxiogène non recherché. La sensibilisation du public et des élus, combinée à l'incitation à travers les PLU et les SCOT, apparaissent donc comme les meilleures solutions car bien que *soft law*, elles ne sont pas dépourvues d'efficacité⁶⁵ et elles sont les mieux à même d'enclencher un changement de perception des enjeux climatiques, dans une perspective « gagnant-gagnant ».

Par conséquent, les documents sectoriels que sont les PCAET, les SRCAE, les SAR et les SRADDET sont les seuls à explicitement s'intéresser à l'adaptation aux changements climatiques. Ils impulsent, à travers les rapports de prise en compte ou de compatibilité, une politique volontariste au sein des documents d'urbanisme que sont le SCOT et le PLU. Ces derniers peuvent en traiter mais uniquement de façon incidente, presque involontaire. En effet, les leviers utiles ont avant tout été mis en place dans le but de lutter contre l'étalement urbain ou d'insérer de la nature en ville, lesquels objectifs permettent, en définitive, de faire de l'adaptation aux changements climatiques. Ces outils ne sont pas – encore – formalisés ainsi mais ils peuvent déjà être mobilisés en ce sens par les collectivités volontaristes. Évidemment, des améliorations peuvent être apportées mais elles doivent continuer de relever de l'incitation et de la sensibilisation, afin que l'enjeu climatique ne génère pas l'effet pervers de rejet.

Cette présentation de la diversité des leviers réglementaires urbanistiques déjà existants ne doit pas occulter une réalité quelque peu contradictoire de la matière : celle permettant à des volontés extérieures d'influencer les documents locaux d'urbanisme. Ces perturbations ascendantes et descendantes sont ambivalentes. Autant elles viendraient contrecarrer les aspirations d'adaptation aux changements climatiques des documents de planification, autant elles pourraient les stimuler.

II. Une adaptation aux changements climatiques influençable

Plusieurs hypothèses sont organisées par le code de l'urbanisme afin de faire échapper un projet à l'application des règles, voire de faire modifier un document afin de le rendre compatible avec ledit projet. Cette inversion de la hiérarchie des normes d'urbanisme pourrait aussi bien mettre à mal que renforcer tous les efforts fournis au moment de la planification⁶⁶ (A). À côté de ces influences extérieures ascendantes, les documents d'urbanisme connaissent des influences descendantes, venant de l'État et des experts, lesquelles pourraient constituer un levier supplémentaire d'adaptation (B).

65 A. FLÜCKIGER, « Pourquoi respectons-nous la soft law ? », *RESS*, 2009, XLVIII-144, « Rationalité et émotions : un examen critique », p. 73 (<https://ress.revues.org/68#tocto3n3>).

66 B. DROBENKO, « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », in C. LARONDE-CLERAC (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questions juridiques*, PUR, Rennes, 2015, p. 52.

A. Les influences ascendantes

La logique de police strictement descendante n'est plus d'actualité⁶⁷ et les documents d'urbanisme ne sont pas immuables, notamment car leur imbrication est si complexe que le code organise lui-même des procédures pour les contourner⁶⁸. Ainsi l'article L. 152-3 du code de l'urbanisme pose le principe de l'interdiction de déroger aux documents d'urbanisme mais il admet des adaptations mineures et des dérogations, dans un souci de souplesse⁶⁹. Ces hypothèses de non-application des règles d'urbanisme potentiellement porteuses d'adaptation aux changements climatiques attirent l'attention.

Les dérogations au PLU en vue de délivrer un permis peuvent être à la fois en faveur et en défaveur d'une meilleure adaptation aux changements climatiques. À La Réunion, seules les dérogations *a priori* favorables à l'adaptation aux changements climatiques sont possibles. Elles peuvent permettre, à l'occasion de la reconstruction de bâtiments détruits à la suite d'une catastrophe naturelle⁷⁰, de faire prévaloir les prescriptions de sécurité sur certaines règles du PLU, réduisant ainsi leur vulnérabilité aux aléas climatiques ; ou encore, les dérogations peuvent autoriser des installations d'isolation ou de protection solaire qui contreviendraient aux règles d'emprise au sol, de hauteur ou d'aspect extérieur des constructions⁷¹, réduisant ainsi leur exposition aux hausses de température. Les dérogations plus attentatoires à l'éventuelle stratégie d'adaptation, illustrant le paradoxe du droit de l'urbanisme, tiraillé entre les enjeux de développement durable et ceux de logement⁷² ne sont pas applicables à La Réunion. Pour exemple, l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme autorise de déroger aux règles de densité – potentiellement porteuses d'adaptation aux hausses de température – dans un objectif de mixité sociale, au sein des zones tendues identifiées par décret. L'on se réjouit qu'aucune zone réunionnaise ne soit concernée. Pourtant, une telle mesure permettrait de densifier et de réduire la distance lieu d'habitation-lieu de travail⁷³ – problème particulièrement aigu à La Réunion au vu du réseau lacunaire de transports publics – et pourrait donc servir l'adaptation aux changements climatiques. Voilà encore une illustration du choix primordial sur ce que l'on souhaite adapter et ce que l'on souhaite préserver.

67 J. BRUMÉLOT, T. VILMIN, « Du PLU à l'opération, le maillon manquant », *Ét. fonc.*, 2011, n° 149, p. 18. Voir également H. CHARLES : « Droit économique et droit de l'urbanisme », p. 117 in F. PRIET (dir.), *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, Orléans, 2006, 616 p. : « la planification urbaine [...] est le fruit moins d'une décision souveraine de la collectivité locale compétente ou de l'État, que d'un lent travail de consultation et même de concertation entre tous les intéressés. [...] Pour les autorisations, qui manifestent encore le pouvoir de décision unilatéral de l'administration, la pratique enseigne que l'instruction permet aux intéressés de discuter, sinon même de négocier, avec les services de l'autorité compétente ».

68 E. CARPENTIER, « Le droit de l'urbanisme et la sécurité juridique », in V. LE GRAND (dir.), *Quel droit pour une urbanisme durable ?*, Mare et Martin, coll. Droit public, Paris, 2014, p. 33.

69 F. BARLOY, « Quelques observations sur la présence du contrat en droit de l'urbanisme », in G. CLAMOUR et M. UBAUD-BERGERON, (dir.), *Contrats publics – Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal*, volume II, Presses de la Faculté de Droit de Montpellier, 2006, p. 60.

70 Article L. 152-4 1° du code de l'urbanisme.

71 Article L. 152-5 du code de l'urbanisme.

72 Y. JÉGOUZO, « De l'urbanisme de projet à l'urbanisme sommaire », *AJDA*, 2012, p. 626.

73 Pour une critique de cette équation, voir H. REIGNER, « Étalement urbain » in H. REIGNER *et alii*, *Nouvelles idéologies urbaines – Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, PUR, Rennes, 2013, p. 54 : la densité morphologique n'est pas un gage de réduction de l'étalement fonctionnel car de plus en plus de ménages résident dans une ville dense tout en travaillant, en se distrayant ou en étudiant dans une autre ville dense. Ainsi, le gain potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre serait marginal. Il faudrait donc davantage jouer sur les performances de l'habitat.

Au-delà de ces dérogations plutôt favorables, sont organisées par le code de l'urbanisme des procédures de mise en compatibilité des documents au projet. Ces mécanismes témoignent d'une volonté certaine de faciliter l'activité⁷⁴. Mais ils semblent surtout organiser une inversion du processus juridique⁷⁵ ordinaire selon lequel les projets doivent s'insérer dans les règles préexistantes d'occupation des sols, ce qui peut altérer la réflexion d'adaptation des documents d'urbanisme. La procédure, posée aux articles L. 153-54 et suivants pour le PLU et L. 143-44 et suivants pour le SCOT, est assez délicate à mener mais elle est ouverte pour toute opération qui revêtirait le sceau de l'intérêt général.

En outre, des procédures spéciales de mise en compatibilité sont prévues, aux articles L. 300-6 et L. 300-6-1, afin de répondre à la pénurie de logements⁷⁶ et à la crise économique⁷⁷. Elles permettent de mettre en compatibilité non seulement le PLU et le SCOT, mais également le SDRIF, le PADDUC et le SAR⁷⁸. Ces deux procédures spéciales peuvent même toucher aux documents supérieurs qui pourraient être affectés par cette mise en compatibilité, en les adaptant. Cette procédure de mise en cohérence de la hiérarchie des normes ne peut être conduite que par l'État et peut concerner le SRADDET, la charte de parc national ou de parc naturel régional, le SDAGE, le SAGE, la ZPPAUP, le SRCE, le PCAET, les DTA, les AMVAP, les PDU, les PLH et même les différents PPR.

Malgré la présence de garde-fous⁷⁹ et la nécessité de répondre à la multitude d'enjeux auxquels le droit de l'urbanisme doit répondre, l'onde de choc d'une procédure de mise en compatibilité peut être de grande ampleur et atteindre des documents particulièrement sensibles à la politique d'adaptation aux changements climatiques. Cette dernière risque de souffrir des mécanismes intervenant *a posteriori*, alors que les réflexions quant aux moyens d'obtenir un territoire résilient auront déjà été menées, si tant est qu'elles aient été menées. Sauf l'hypothèse où le projet serait plus favorable à l'adaptation aux changements climatiques que ne l'est le document, auquel cas la procédure de mise en compatibilité serait « pro-adaptation », la pratique d'urbanisme de projet permettrait d'intégrer ces perturbations en amont afin de réfléchir de façon globale et intégrée à un territoire résilient.

En effet, la fonction de planification cherche à établir un diagnostic du territoire, identifier ses enjeux et définir le projet global vers lequel doivent tendre toutes les opérations qui y seront réalisées⁸⁰. Parvenir à un « urbanisme de projet », une culture de projet, facilitant la réalisation de

74 G. FAUVET, « Urbanisme de projet : un changement de culture avant tout », *Techni cités*, 2014, n° 267, p. 20.

75 P. BILLET, « Loi Duflot 2 : la relance du logement », *JCPA*, 2013, n° 39-40, 2278.

76 L. SANTONI, « La « PIL » : une déclaration de projet « spéciale logement » », *Constr.-Urb.*, 2013, n° 11, commentaire 147 ; L. SANTONI, « Une PIL qui ne s'use que si l'on s'en sert : modalités de mise en oeuvre de la procédure intégrée pour le logement », *Constr.-Urb.*, 2015, n° 5, commentaire 68 ; Y. JÉGOUZO et J.-P. LEBRETON, « Le droit de l'urbanisme au défi de l'accélération de la construction ? », *AJDA*, 2013, p. 2487.

77 P. SOLER-COUTEAUX, « Deux nouvelles ordonnances pour accélérer les projets de construction », *RDI*, 2014, p. 8 ; GRIDAUH, « Contrat et urbanisme », (GRIDAUH_Contrat_et_Urbanisme_version_publiee_2_.pdf).

78 Une limite est fixée : lorsque la procédure est initiée par l'État, ses établissements publics, le département ou la région, la mise en compatibilité ne peut pas porter atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable du document. Une telle atteinte ne peut être introduite que par la commune ou l'EPCI. Sinon, pour porter atteinte au projet d'aménagement et de développement durable, l'autorité doit engager la procédure de révision du document (articles L. 153-31 et s. et L. 143-29 et s. du code de l'urbanisme pour le PLU et le SCOT). Mais là aussi, l'initiative doit venir de l'autorité compétente pour le document.

79 L'article L. 300-6-1 IV pose par exemple une limite : ces adaptations ne doivent pas conduire à méconnaître les objectifs des documents, « ni porter atteinte à l'intérêt culturel, historique ou écologique des zones concernées », mais « seulement prévoir des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée ».

80 V. LAVALLÉE, « La conception de la règle par l'urbaniste », in V. LE GRAND (dir.), *Quel droit pour une urbanisme durable ?*, op. cit., p. 78.

projets novateurs, simplifiant les procédures⁸¹ et intégrant tous les acteurs en amont⁸², constitue la solution la plus évidente mais la plus délicate à mettre en œuvre car il s'agit de gouvernance⁸³. Si l'on part du principe que la norme d'urbanisme ne se crée plus *in abstracto* mais par la confrontation des intérêts publics et des intérêts privés et leur négociation⁸⁴, c'est le projet conjoint qui définira la règle d'urbanisme applicable en conciliant les enjeux socio-économiques et climatiques⁸⁵. Ainsi, le projet de résilience devient l'objectif des documents d'urbanisme et le centre de gravité des décideurs publics⁸⁶ se déplace vers les acteurs de l'aménagement. Le document varie grâce à la marge de manœuvre laissée par le législateur et il « devient un révélateur de projets au service desquels tout doit être subordonné »⁸⁷.

Cette atténuation de l'unilatéralité de la norme, voire même cette « ambiance contractuelle sans contrat »⁸⁸, ne font pas l'unanimité car ils peuvent compliquer les rapports juridiques⁸⁹. En tout état de cause, il ne relève que de la bonne volonté de collectivités audacieuses de faire en sorte que l'urbanisme de projet s'accomplisse⁹⁰ puisqu'aucun texte ne l'impose pour le moment. Cette pratique est encore ardue mais si elle est vecteur de flexibilité⁹¹ de la norme, peut-être serait-elle vecteur d'adaptabilité de la norme, en fonction de risques climatiques, ce qui contribuerait à une stratégie d'adaptation aux changements climatiques : l'indéterminé suppose la plasticité de l'action administrative⁹². S'il s'agit pour l'heure seulement de *soft law*⁹³, deux solutions sont plus concrètement envisageables.

La première consiste à élargir la notion d'intérêt général à l'adaptation aux changements climatiques. Ainsi, tout projet d'intérêt général bénéficiant de la procédure de mise en compatibilité présenterait nécessairement des caractères adaptés aux changements climatiques, ne pouvant ainsi que confirmer

81 P. HOCREITÈRE, « De quelques aspects relatifs aux nouvelles procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme », *Constr.-Urb.*, 2013, n° 2, étude 2.

82 Voir notamment J.-M. HENNIN, « Une concertation insuffisante : quelle participation du public ? », in V. LE GRAND (dir.), *Quel droit pour une urbanisme durable ?*, *op. cit.*, p. 95 ; A. DAMERON, *L'aménagement urbain – Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique*, thèse La Réunion, 2015, p. 330 et suivants ; Y. GRAFMEYER, J.-Y. AUTHIER, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, 3^e éd., Paris, 2011, p. 104.

83 Il s'agit d'un processus insistant sur l'interaction entre l'État, les collectivités et le secteur privé, caractérisé par la négociation, la coopération, la coordination et la coproduction. La gouvernance urbaine génère de nouvelles articulations, une redistribution des compétences et des interrogations sur la légitimité politique des institutions et promeut un mode d'action reposant sur des réseaux horizontaux d'acteurs et non un râteau étatique vertical, établi par des fonctionnements et des instruments souples et flexibles pour s'adapter aux questions et aux territoires traités (J. DAMON et T. PAQUOT, « Gouvernance » in *Les 100 mots de la ville*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2014, p. 82).

84 Voir par exemple O. CHAMBORD, *Nouveau droit de l'aménagement. Contribution à l'étude des rapports entre acte unilatéral et contrat*, Thèse Bordeaux IV, 2012, p. 43 ; S. MARIE, *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, thèse Caen, 2009, p. 513 et s. ; X. COUTON, *Le contrôle public des zones d'aménagement concerté*, thèse Nantes, 2000, p. 139.

85 E. FATÔME, « L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme », *RDI*, 2010, p. 8.

86 Cela est valable également en matière de PLU intercommunal, produit d'une « intelligence collective » (V. LE GRAND, « L'intercommunalité creuset de l'urbanisme durable », in V. LE GRAND (dir.), *Quel droit pour une urbanisme durable ?*, *op. cit.*, p. 159).

87 S. PÉRIGNON, *Le nouvel ordre urbanistique – Urbanisme, propriété, libertés*, Éditions du CRIDON – Répertoire du notariat Defrénois, Paris, 2004, p. 203.

88 M. PÂQUES, « La contractualisation dans la planification et les autorisations », in GRIDAUH, *Cahiers du GRIDAUH – La contractualisation dans le droit de l'urbanisme*, La documentation française, Paris, 2014, p. 44.

89 E. FATÔME et J.-P. LEBRETON, « Problèmes juridiques du partenariat public-privé dans le renouvellement urbain », in *La Caisse des dépôts, Partenariat public-privé et collectivités territoriales*, La Documentation française, coll. Les séminaires de la Caisse des dépôts, Paris, 2002, p. 85.

90 E. FATÔME, « À propos de l'urbanisme de projet », in V. LE GRAND (dir.), *Quel droit pour une urbanisme durable ?*, *op. cit.*, p. 169.

91 E. CARPENTIER, « La sanction de la règle d'urbanisme (Réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », *RFDA*, 2016, n° 5, p. 877.

92 E. NAIM-GESBERT, « Le principe de précaution, pensée du plausible en droit. Méthode et raison des juges administratif français et communautaire », *op. cit.*, p. 141.

93 Selon l'une des acceptions de la thèse de Benjamin Lavergne, à savoir « un modèle de comportement recommandé [...], une interprétation prospective et extensive en recommandant un comportement non prévu par l'ordre juridique » : B. LAVERGNE, *Recherches sur la soft law en droit public français*, thèse Toulouse 1 Capitole, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole et LGDJ, Toulouse, 2013, p. 233.

ou renforcer les velléités figurant au document. Cette solution s'appliquerait aussi bien aux procédures de mise en compatibilité de droit commun des articles L. 153-54 et L. 143-44 qu'à celles plus spécifiques des articles L. 300-6 et L. 300-6-1, toutes soumises au critère d'intérêt général et elle est envisageable dans la mesure où la notion d'intérêt général est protéiforme⁹⁴. La difficulté est que l'intérêt général d'une opération est reconnu dès lors qu'un seul intérêt général est satisfait, tel que la construction de logements, d'activités de loisirs, ou encore la simple rentabilité économique⁹⁵. Or pour que cette solution fonctionne, il faut que l'adaptation aux changements climatiques devienne une composante obligatoire de l'intérêt général, ce qui est délicat. Il faudrait ajouter cette condition au sein des articles concernés du code de l'urbanisme. Le cas échéant, il appartiendra aux juges ambitieux de refuser d'apposer le sceau de l'intérêt général, malheureusement nécessairement *a posteriori*, sur une opération qui ne présente aucune réflexion liée à l'adaptation aux changements climatiques.

La seconde solution consiste à se placer en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme pour que les perturbations ascendantes deviennent des moyens de perfectionnement de l'adaptation aux changements climatiques. Il faudrait rendre plus attractives les procédures de participation du public⁹⁶ lors de l'élaboration des documents, qu'il s'agisse de la concertation préalable de l'article L. 103-2 1° du code de l'urbanisme ou de l'enquête publique de l'article L. 123-1 du code de l'environnement⁹⁷. La première intervient en amont de l'élaboration du document, là où les grands axes du projet de territoire sont encore malléables. La seconde présente l'inconvénient d'intervenir en fin de procédure, lorsque les avis ne peuvent que difficilement être pris en compte. C'est pourquoi c'est la concertation préalable qui apparaît la plus adaptée dans l'optique d'une sensibilisation large et d'une intégration efficace des revendications ascendantes au sein des documents, d'autant que son déroulement est librement organisé par l'autorité publique, laissant ainsi une marge de manœuvre appréciable. Cette gouvernance permet une meilleure appropriation des enjeux par le public, ainsi qu'une réflexion avec lui du choix des valeurs à préserver dans une perspective de projet urbain⁹⁸. Certaines collectivités sont toutefois encore frileuses et ne parviennent pas à les utiliser à bon escient. Il conviendrait alors de former les agents publics à ces procédures⁹⁹ et d'abaisser le niveau de concertation à un niveau très local car l'intercommunalité peut apparaître comme trop vaste pour discuter d'adaptation aux changements climatiques de façon concrète : la ville, mais surtout le quartier¹⁰⁰, semblent plus appropriés¹⁰¹.

94 V. COQ, *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, thèse Nancy, 2013, p. 12 ; D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, thèse Paris, LGDJ, 1977, p. 263 ; Conseil d'État, Rapport public – *L'intérêt général*, La Documentation française, Études et documents n° 50, Paris, 1999, p. 287 ; D. LINOTTE, *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse Bordeaux, 1975, p. VI.

95 A. HOMONT, *AjDA*, 1972, p. 228, note sous l'arrêt CE, 20 juin 1971, Ville de Sochaux, req. n° 80804 ; arrêt CE, 26 juin 1974, Sieurs Robert-Léon Weyl et Léon Weyl et Delle Mathilde Schneider, req. n° 90004-90005-90006, note *AjDA*, 1975, p. 84.

96 La contribution de Loïc Peyen dans cet ouvrage s'y intéresse spécifiquement.

97 L'enquête publique s'applique aux SCOT et à certains PLU en vertu des articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme (article L. 123-2 2° du code de l'environnement).

98 Le projet urbain constitue plus une prospective qu'une procédure (J. DAMON et T. PAQUOT, « Projet urbain », in *Les 100 mots de la ville*, *op. cit.*, p. 88 ; P. INGALLINA, *Le projet urbain*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2e éd., Paris, 2003, p. 9).

99 Les communes de La Possession ou encore de Tours ont des pratiques intéressantes en la matière.

100 Le quartier se trouve au cœur des grands enjeux du droit de l'urbanisme. Non seulement il est le lieu approprié d'une recherche de stratégie d'adaptation aux changements climatiques, mais il constitue également l'échelle idéale de l'aménagement urbain pour fabriquer la ville (A. DAMERON, *L'aménagement urbain – Contribution à la reconnaissance d'une notion juridique*, *op. cit.*, p. 213 et s.)

101 Propos recueillis lors d'un entretien avec le chef de projet PCAET d'une intercommunalité réunionnaise.

Les perturbations ascendantes s'accompagnent d'un mouvement inverse qui participe lui aussi à l'adaptation aux changements climatiques.

B. Les influences descendantes

Malgré la décentralisation, l'État a conservé des compétences en matière de planification et d'urbanisme dans le but de veiller à la préservation d'intérêts supérieurs¹⁰² – parmi lesquels se trouve l'adaptation aux changements climatiques – et à la prise en compte des projets d'intérêt général (PIG) et des opérations d'intérêt national (OIN).

Le PIG a précisément été conçu pour permettre à l'État de compenser la décentralisation¹⁰³. Le préfet peut ainsi qualifier de PIG tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique. Son objet est multiple¹⁰⁴ et il affecte les compétences décentralisées¹⁰⁵, donc les éventuels documents d'urbanisme qui seraient hardis en matière d'adaptation aux changements climatiques. Or un PIG peut constituer une mesure de protection, sans travaux. Il en a été ainsi du PIG prescrivant l'inconstructibilité d'une zone autour d'une usine de produits chimiques¹⁰⁶. L'on peut alors imaginer qu'un PIG prescrivant l'inconstructibilité d'une zone pour cause de risque climatique trop important revêtirait le caractère d'utilité publique nécessaire pour être valide et s'imposer aux collectivités qui rechigneraient à élaborer leur stratégie d'adaptation aux changements climatiques¹⁰⁷.

Le PIG s'impose aux documents d'urbanisme locaux par un rapport de prise en compte¹⁰⁸. Ce rapport est en théorie le moins contraignant¹⁰⁹. Mais le code autorise le préfet à demander que des modifications soient apportées au PLU qui serait contraire à un PIG¹¹⁰, voire à y procéder lui-même¹¹¹ ; de même pour le SCOT. Ce rapport de prise en compte est donc renforcé d'un pouvoir de sanction¹¹².

102 Article L. 132-1 du code de l'urbanisme. Voir notamment F. PRIET, *La décentralisation de l'urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985*, thèse Orléans, LGDJ, Paris, 1995, p. 73 ; F. PRIET, « Les principes régissant l'attribution des compétences en matière d'urbanisme », *Constr.-Urb.*, 2015, n° 9, étude 11 ; E. CARPENTIER, *op. cit.*, p. 32 : « le droit de l'urbanisme a du mal à trouver sa voie entre centralisation et décentralisation ».

103 S. GRAND-DELEAGE, *La concertation dans le droit de l'urbanisme*, Thèse Lyon III, 1992, p. 402.

104 Les articles L. 102-1 et L. 102-2 du code de l'urbanisme indiquent qu'il peut porter sur une opération d'aménagement ou d'équipement, le fonctionnement d'un service public, l'accueil ou le logement de personnes défavorisées ou de ressources modestes, la protection du patrimoine naturel ou culturel, la prévention des risques, la mise en valeur des ressources naturelles, l'aménagement agricole et rural ou encore la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques. Le PIG peut également mettre en œuvre une DTADD.

105 P. VALADOU, *Urbanisme et pouvoir communal*, thèse Paris X, 1985, p. 455.

106 Arrêt CE, 3 février 1992, Commune de Soulom, req. n° 107037.

107 Cette condition renforcée d'utilité publique justifie l'action de l'État dans un domaine qu'il a lui-même décentralisé car il s'agit d'un « plus grand intérêt général ». Voir G. KALFLECHE, *Droit de l'urbanisme*, PUF, Paris, 2012, p. 121 ; H. JACQUOT, « Projet d'intérêt général », in Y. JÉGOUZO (dir.), *Droit de l'urbanisme – Dictionnaire pratique*, *op. cit.*, p. 783 ; J. MORAND-DEVILLER, « Projet d'intérêt général (PIG). Condition d'utilité publique. Mise en œuvre », *JCP N*, 1993, n° 2, 100068.

108 Article L. 132-1 du code de l'urbanisme.

109 J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, Orléans, 2006, p. 49.

110 Article L. 123-25 du code de l'urbanisme.

111 Article L. 153-51 du code de l'urbanisme.

112 S. TRAORÉ, « Nature de l'arrêté de qualification d'un projet d'intérêt général », *Dr. adm.*, 2012, n° 10, commentaire 87.

En outre, le PIG s'impose aux documents locaux *via* la mise en compatibilité afin d'assurer la cohérence de la hiérarchie des normes dans l'hypothèse où un document inférieur se confronterait au PIG, selon les articles L. 153-49 et suivants pour le PLU et L. 143-40 et suivants pour le SCOT¹¹³.

Enfin, l'opération d'intérêt national (OIN) est elle aussi de la compétence de l'État. Si la liste qui en est donnée à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme montre que ces opérations relèvent avant tout de la politique nationale d'aménagement du territoire¹¹⁴, il faut noter la présence d'opérations de requalification des copropriétés dégradées. Il s'agit d'une mise en œuvre de l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation qui permet à l'État d'utiliser cette qualification lorsque l'opération « présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements ». C'est la difficulté de la situation conjuguée à la défaillance des collectivités pour traiter le quartier¹¹⁵ qui justifient cette récupération étatique.

La lecture de ces outils aux mains de l'État pour imposer certains intérêts supérieurs aux collectivités locales, notamment lorsqu'elles sont défaillantes, laisse imaginer leur extension au profit de l'adaptation aux changements climatiques. En effet, autant ces dispositifs peuvent venir mettre à mal des documents d'urbanisme ambitieux en termes d'adaptation aux changements climatiques en imposant un projet de construction de logements par exemple, autant ils peuvent imposer à des documents locaux peu sensibilisés à cet enjeu de réduire des expositions ou des vulnérabilités et ainsi de prévenir des risques. Les spécialistes géographes et sociologues de la question sont nombreux à considérer que l'État doit impulser les dynamiques d'adaptation aux changements climatiques, quitte à forcer la main des collectivités décentralisées, lesquelles cumulent souvent les blocages et les faiblesses et n'arrivent pas à se saisir pleinement de la question de la recherche de résilience de leur territoire¹¹⁶ : manque de moyens – qu'ils soient humains, financiers, techniques ou cognitifs – ou tout simplement soumission aux échéances électorales¹¹⁷ impliquant le refus de tout discours anxiogène.

C'est alors certainement à l'État, qui détient la compétence de principe en matière de risques naturels¹¹⁸, de pallier les difficultés des collectivités territoriales, tout d'abord à travers la procédure du porter à connaissance qui permet de communiquer l'ensemble des études techniques nécessaires à l'élaboration des documents d'urbanisme¹¹⁹. Puis, si les collectivités ne parviennent pas à dépasser

113 Cette procédure s'avère plus puissante que celle prévue en cas de mise en compatibilité avec un simple projet – vue *supra* – car l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable, élément central de ces documents d'urbanisme, peut être affectée. Voir P. HOCREITÈRE, « Déclaration de projet et évaluation environnementale appliquées aux plans locaux d'urbanisme : un abîme de complexité et de perplexité », *Constr.-Urb.*, 2013, n° 7-8, étude 7.

114 Il s'agit des agglomérations nouvelles, de l'aménagement du quartier d'affaires de La Défense, des zones industrielles des ports autonomes du Havre, de Dunkerque, de Bordeaux ou de Fos-sur-mer, des aéroports parisiens, des secteurs de Saint-Étienne, du Mantois-Seine aval, et d'Orly-Rungis-Seine, Euroméditerranée, Nanterre et La Garenne-Colombes, la Plaine du Var, le Plateau de Saclay, Bordeaux-Euratlantique, Alzette-Belval, Villages Nature.

115 D. TOMASIN, « La copropriété après la loi ALUR », *AJDI*, 2014, p. 414.

116 E. RICHARD, *L'adaptation aux changements climatiques – Les réponses de l'action publique territoriale*, *op cit.*, p. 129.

117 Voir notamment E. CARPENTIER, « Le droit de l'urbanisme et la sécurité juridique », in V. LE GRAND (dir.), *Quel droit pour une urbanisme durable ?*, *op. cit.*, p. 30 : « au-delà de sa dimension politique intrinsèque, le droit de l'urbanisme est trop souvent utilisé à des fins électoralistes par les pouvoirs en place ».

118 S. TRAORÉ, « La prise en compte des risques naturels dans et par les documents d'urbanisme », *RLCT*, 2013, n° 88, p. 57.

119 Les ressources cognitives se développent à La Réunion, notamment par le biais de l'agence d'urbanisme AGORAH, et de sa plateforme PEIGEO, catalogue complet de données géographiques.

leurs difficultés, c'est l'État qui pourrait prendre le relai et utiliser le PIG, ou l'OIN. Certains vont jusqu'à penser que les niveaux communal et intercommunal ne sont pas le plus adaptés et qu'il devrait revenir à l'État de délivrer les permis dans les zones à risques¹²⁰. Sans aller vers cette extrémité afin de préserver la libre administration des collectivités territoriales ainsi que le principe de subsidiarité¹²¹, il apparaît clair qu'en cas de carence locale, l'État devrait reprendre la main et imposer un projet de territoire résilient¹²².

Toutefois, l'adaptation aux changements climatiques ne peut pas se résumer à la seule gestion des risques naturels. Toutes les transformations engendrées par le changement climatique ne sont pas spectaculaires. Certaines sont silencieuses, telles que le grignotage des terres par la mer ou la lente perte de biodiversité. Elles nécessitent des adaptations éclatantes, telles que les nouvelles technologies, mais également des adaptations douces, comme la sensibilisation et les nouveaux modes de gouvernance¹²³.

La ville est l'une des clés afin de « changer de modèle » mais pour ce faire, elle doit modifier ses méthodes. Les plans ne suffisent plus. Elle doit réussir à mobiliser les divers acteurs pour agir tant sur le *hard* (infrastructures, réseaux) que sur le *soft* (éducation, culture, usages)¹²⁴. Pour ce faire, la pédagogie et l'aide à la décision, à travers les institutions d'experts, sont primordiales. Un exemple peut être tiré du Grand Lyon, qui a cherché avant tout à améliorer son socle de connaissances avant de prendre des décisions. Ainsi, l'établissement d'une carte des vulnérabilités et des cartographies par l'agence d'urbanisme a révélé que les zones de chaleur sont situées au niveau de l'aéroport et du périphérique alors qu'il ne s'agit pas des zones les plus denses¹²⁵. La connaissance, y compris à l'échelle d'un projet urbain, est donc primordiale afin d'être pertinente dans sa stratégie d'adaptation.

Il incombe à l'autorité publique de diligenter des études pour améliorer son socle d'outils cognitifs et prendre des décisions éclairées concernant le niveau de risque admissible ou inacceptable. Une solution serait de favoriser les échanges entre les décideurs publics et les experts, qu'il s'agisse de l'Agence d'urbanisme de La Réunion (AGORAH), Météo France, voire même de créer des instances dédiées, telles qu'un observatoire local du climat et des effets de ses changements¹²⁶. Il faut parvenir à un dialogue sophistiqué car l'adaptation aux changements climatiques se caractérise par la transversalité.

120 B. DROBENKO, « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », in C. LARONDE-CLERAC (dir.), *Les risques naturels en zones côtières – Xynthia : enjeux politiques, questions juridiques*, PUR, Rennes, 2015, p. 54.

121 A. DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français*, thèse Toulouse I, 2015.

122 F. BERTRAND et E. RICHARD, « Adaptation des territoires insulaires : éléments de réflexion à partir de deux îles françaises (Ré et La Réunion) », *VertigO*, 2010, n° 3 (<https://vertigo.revues.org/10473>): « L'adaptation aux impacts du changement climatique [...] ne peut être ni intégralement ni exclusivement conçue et mise en œuvre par les autorités locales ».

123 G. SIMONET, « De l'adaptation à la transformation : vers un essor de l'adaptation ? », *Développement durable*, 2016, vol. 7, n° 2, (<https://developpementdurable.revues.org/11320>).

124 J. HAËNTJES, *Urbatopies – Ces villes qui inventent l'urbanisme du XXI^e siècle*, L'Aube, La Tour-d'Aigues, 2010, p. 9.

125 La ville dense se réchauffe moins vite le jour car les bâtiments maintiennent la rue à l'ombre. Mais elle peine à se rafraîchir la nuit du fait de son inertie car le Parc de la Tête d'or ne suffit pas à rafraîchir les quartiers proches. Il est également apparu que les parcs pouvaient allier usage récréatif et gestion des eaux pluviales par la réalisation de bassins en cascade. Enfin, si les zones pavillonnaires sont les plus fraîches, les zones d'activité industrielle sont très chaudes le jour mais refroidissent plus vite la nuit (J.-J. TERRIN, *Villes et changement climatique – Îlots de chaleur urbains*, Parenthèses, Marseille, 2015, p. 58).

126 Pour des exemples, voir notamment E. RICHARD, *L'adaptation aux changements climatiques – Les réponses de l'action publique territoriale*, op. cit., p. 131 et s.

Elle se caractérise aussi par la territorialité, reléguant l'État, trop éloigné et donc déconnecté des enjeux locaux – voire très locaux, tels que ceux du quartier –, à un rôle de dernier rempart contre l'inertie locale. L'action prioritaire doit se réaliser localement et avec le soutien de socles cognitifs performants pour guider le projet de territoire vers la résilience.

Conclusion

Au terme de cette étude, plusieurs éléments sont à retenir.

S'adapter aux changements climatiques par les documents d'urbanisme est un travail périlleux car indéterminé, mais c'est le rôle même de la planification que d'anticiper. C'est ainsi que les documents d'urbanisme connaissent déjà l'adaptation aux changements climatiques car, insérés au sein d'une hiérarchie des normes composée de documents de planification qui, explicitement, s'en soucient, cet enjeu transparaît au moins en filigrane au sein des SCOT et des PLU. Il est possible d'améliorer cette situation, d'une part en imposant un rapport de compatibilité entre le SRCAE – que celui-ci soit intégré au SAR ou au SRADDET – et le SCOT, d'autre part en intégrant le PCAET au SCOT afin qu'il s'impose au PLU selon un rapport de compatibilité et que ses dispositions s'opposent aux projets.

En outre, les PLU et les SCOT peuvent eux-mêmes élaborer leur stratégie d'adaptation aux changements climatiques, bien qu'ils n'y soient pas encore tenus. Pourtant, leurs ambitions sont encore subordonnées à la volonté politique de saisir les outils déjà existants car leur marge de manœuvre est notable. Il convient à tout le moins de préférer le *statu quo* dans les zones littorales exposées et de ne pas autoriser d'extensions d'activités. De même, il convient d'inciter les pétitionnaires à s'informer des techniques possibles auprès des CAUE. En revanche, il ne semble pas encore approprié d'instaurer des mesures plus contraignantes au sein de ces documents d'urbanisme, au risque de susciter un effet de rejet de la part du public, duquel il est surtout attendu une sensibilisation et une appropriation du sujet.

Le second point d'achoppement que rencontre l'adaptation aux changements climatiques à travers les documents d'urbanisme est celui de la gouvernance. Les perturbations « par le bas » sont nombreuses. Mais plutôt que de subir ces perturbations, il est possible de les transformer en stimulations. L'urbanisme de projet, pratique associant les divers acteurs au moment de l'élaboration des documents de planification, est une solution encore délicate à manier. Deux autres solutions apparaissent plus concrètes. D'une part, il conviendrait que le critère d'intérêt général, justification des procédures de mise en compatibilité, intègre comme composante obligatoire l'adaptation aux changements climatiques. Ainsi, toute procédure inversant la hiérarchie des normes renforcerait ou au moins confirmerait la stratégie adoptée par le document. D'autre part, il conviendrait de rendre les procédures de participation du public plus attractives, en particulier celle de la concertation préalable puisque, intervenant en début de procédure, c'est celle qui permet le plus au public d'influencer le futur document. Il est important pour ce faire de former les agents publics à cette procédure. L'échelle de la concertation devrait également se limiter à un niveau très local, tel que le quartier, pour une

appréhension concrète par les habitants des divers choix à opérer. Cette gouvernance associant « le bas » ne doit pas occulter « le haut ». Si l'État dispose d'outils pour forcer les collectivités à élaborer leur stratégie, l'adaptation aux changements climatiques doit demeurer territorialisée. C'est pourquoi il ne peut qu'être le dernier rempart contre l'inertie locale. C'est la communication avec les experts qui doit être privilégiée pour guider les stratégies territoriales. Il conviendrait donc de favoriser les échanges avec les organes d'aide à la décision existants, tels que le CAUE ou l'Agence d'urbanisme réunionnaise et ainsi asseoir les projets urbains résilients sur des socles cognitifs performants.

Ces propositions s'inscrivent directement dans la lignée du « néo-urbanisme », caractérisé par le souci de s'adapter à une société complexe et à un avenir incertain, par des conceptions maîtrisant le long et le court termes, la grande échelle et la petite, les intérêts généraux et ceux plus particuliers¹²⁷.

Par conséquent, les documents d'urbanisme constituent bien des instruments pertinents au service de l'adaptation aux changements climatiques à condition que désormais, pour agir local, l'ensemble des acteurs soient associés.

127 F. ASCHER, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'Aube, La Tour-d'Aigues, 2013, p. 97 et s.