



HAL
open science

**Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques-
Contribution à l'étude de l'intégration de la protection
des espaces naturels -**

Pierre Yves Cadiou

► **To cite this version:**

Pierre Yves Cadiou. Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques- Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels -. Droit. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2008. Français. NNT: . tel-00362420

HAL Id: tel-00362420

<https://theses.hal.science/tel-00362420>

Submitted on 18 Feb 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Bretagne Occidentale
École doctorale des sciences de la mer
UMR – AMURE – centre de droit et d'économie de la mer

LE DROIT DE L'URBANISME ET LES ZONAGES ÉCOLOGIQUES

- Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels -

Thèse pour le doctorat mention « droit public »

Présentée et soutenue publiquement par

Pierre-Yves **CADIOU**

Jury

Directeur de recherche	M. Didier LE MORVAN	Professeur de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale, Chaire européenne « Jean Monnet »
Rapporteur	M. Philippe BILLET	Professeur de droit public à l'Université de Bourgogne, Président de la Société Française pour le Droit de l'Environnement
Rapporteur	M. François PRIET	Professeur de droit public à l'Université d'Orléans, Directeur du laboratoire « Collectivités territoriales »
	M. Michel PRIEUR	Professeur émérite de droit public à l'Université de Limoges, Doyen honoraire de la faculté de Droit et de Sciences Économiques de Limoges
	Mme Véronique LABROT	Maître de conférence, Doyen de la faculté de Droit et de Sciences Économiques de l'Université de Bretagne Occidentale

Juin 2008

Ce projet a bénéficié du soutien financier de la Région Bretagne.

L'université de Bretagne Occidentale et le Région Bretagne n'entendent donner aucune approbation, ni improbation, aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Université de Bretagne Occidentale
École doctorale des sciences de la mer
UMR – AMURE – centre de droit et d'économie de la mer

LE DROIT DE L'URBANISME ET LES ZONAGES ÉCOLOGIQUES

- Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels -

Thèse pour le doctorat mention « droit public »

Présentée et soutenue publiquement par

Pierre-Yves **CADIOU**

Jury

Directeur de recherche	M. Didier LE MORVAN	Professeur de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale, Chaire européenne « Jean Monnet »
Rapporteur	M. Philippe BILLET	Professeur de droit public à l'Université de Bourgogne, Président de la Société Française pour le Droit de l'Environnement
Rapporteur	M. François PRIET	Professeur de droit public à l'Université d'Orléans, Directeur du laboratoire « Collectivités territoriales »
	M. Michel PRIEUR	Professeur émérite de droit public à l'Université de Limoges, Doyen honoraire de la faculté de Droit et de Sciences Économiques de Limoges
	Mme Véronique LABROT	Maître de conférence, Doyen de la faculté de Droit et de Sciences Économiques à l'Université de Bretagne Occidentale

Juin 2008

REMERCIEMENTS

La concrétisation du travail de la thèse ne peut se faire isolément. Je souhaite remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, m'ont permis d'aboutir à ce résultat. Les mentionner toutes est impossible, j'espère qu'elles me le pardonneront.

Je tiens à exprimer toute ma gratitude à mon directeur de thèse, le professeur Didier LE MORVAN, pour son soutien dans les moments importants de ce travail, pour la richesse de nos échanges et sa confiance.

Je remercie Olivier CURTIL, mon tuteur de thèse, pour m'avoir aidé lors de mon installation et pour ses encouragements.

Je remercie Roger MELLOUET, président du parc naturel régional d'Armorique et Dominique BUHOT, chargé de mission pour le renouvellement de la charte du parc naturel régional d'Armorique, de m'avoir permis de découvrir le monde des parcs et d'avoir élargi mes horizons de réflexion.

Je tiens aussi à remercier le professeur Armel KERREST et Thierry SAUVIN pour leurs conseils sur la thèse et pour leurs soutiens pour les enseignements.

Je suis reconnaissant à Béatrice THOMAS-TUAL de m'avoir soutenu et pour le savoir-faire qu'elle m'a transmis dans le cadre des enseignements des institutions administratives, je l'en remercie.

Je tiens aussi à souligner le rôle très important de Nathalie GODINEAU et de Séverine JULIEN qui ont été d'excellents soutiens tant au niveau matériel que moral.

Je souhaite aussi remercier Marie-Claire BRIANT, Élisabeth BONDU, Éric CORNIL et Claudia GLÉHEN pour leur gentillesse, leur compréhension et leur aide précieuse.

A l'heure où je me retourne sur ces quatre années de thèse, je me remémore les longues discussions doctrinales avec Alan SAOUT qui ont émaillés ce parcours, le soutien indéfectible qu'il a été pour moi durant toute la rédaction de ce travail et de m'avoir permis de maintenir un rythme soutenu pendant cette période, je le remercie pour tout cela.

Je remercie les doctorants du CEDEM et toute l'équipe du CEDEM pour leur présence et leur soutien.

Je remercie Gisèle LAUVERNIER, Michèle LE MOULLEC, Michèle VERVEUR d'avoir pour leur travail de relecture et leur gentillesse. Je remercie aussi Nicolas VERVEUR pour ses compétences graphiques en informatique dont il a bien voulu me faire bénéficier.

Enfin, je souhaite remercier tous mes proches de m'avoir soutenu, eux qui ont eu la patience et la bonté de subir mes « humeurs » tout au long de mon parcours universitaire et plus particulièrement ces dernières années.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
A.F.D.U.H.	Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat
A.J.D.A.	Actualité juridique du droit administratif
A.J.D.I.	Actualité juridique droit immobilier
A.J.P.I.	Actualité juridique de propriété immobilière
B.D.E.I.	Bulletin de droit de l'environnement industriel
B.J.D.U.	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
B.O. équip.	Bulletin officiel du ministère de l'équipement
C.J.C.E.	Cour de justice des communautés européennes
C.J.E.G.	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
C.O.S	Coefficient d'occupation des sols
C.P.J.I.	Cour permanente de justice internationale
D.	Dalloz
D.A.T.A.R.	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
D.A.U.H.	Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat
D.M.F.	Droit maritime français
D.P.M.	Domaine public maritime
D.T.A	Directive territoriale d'aménagement
D.U.P.	Déclaration d'utilité publique
E.D.C.E.	Études et documents du Conseil d'État
E.P.C.I.	Établissement public de coopération intercommunale
J.C.P.	La semaine juridique (Juris Classeur périodique) édition générale
J.D.I.	Journal du droit international
J.O.C.E.	Journal officiel des Communautés européennes
J.O.R.F.	Journal officiel de la République française
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
M.A.R.N.U.	Modalités d'application du règlement national d'urbanisme
O.N.U.	Organisation des Nations Unies
P.A.D.D.	Projet d'aménagement et de développement durable
P.A.D.DU.C.	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
P.L.U.	Plan local d'urbanisme

P.O.S.	Plan d'occupation des sols
P.U.F.	Presses universitaires de France
R.B.D.I.	Revue belge de droit international
R.D.I.	Revue de droit immobilier
R.D.P.	Revue du droit public
R.D.U.E.	Revue de droit de l'Union européenne
Rec.	Recueil Lebon
Rec., tables	Tables du recueil Lebon
R.E.D.E.	Revue européenne de droit de l'environnement
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.J.E.	Revue juridique de l'environnement
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen
S.A.F.E.R.	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
S.A.G.E.	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
S.A.U.M.	Schéma d'aptitude et d'utilisation de la mer
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
S.D.A.G.E.	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
S.D.A.U.	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
S.D.E.C.	Schéma de développement de l'espace communautaire
S.D.R.I.F.	Schéma directeur de la région Île-de-France
S.F.D.E.	Société française pour le droit de l'environnement
S.H.O.N.	Surface hors œuvre nette
S.I.C.	Site d'importance communautaire
S.M.V.M.	Schéma de mise en valeur de la mer
U.N.E.S.C.O.	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Z.A.C.	Zone d'aménagement concerté
Z.A.D.	Zone d'aménagement différé
Z.I.S.C.	Zone d'intérêt spécial pour la conservation
Z.N.I.E.F.F.	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique
Z.P.P.A.U.P.	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
Z.P.S.	Zone de protection spéciale
Z.S.C.	Zone spéciale de conservation

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Section 1 – Le principe d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme : une effectivité nuancée

Section 2 – La technique juridique du zonage écologique : instrument privilégié de l'intégration en droit de l'urbanisme

- PREMIÈRE PARTIE - L'INTÉGRATION PAR « GÉNÉRATION » DE ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME : UNE DÉCENTRALISATION LACUNAIRE

- CHAPITRE PREMIER - UNE DÉCENTRALISATION INCOMPLÈTE : L'ABSENCE DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES POUR LA PROTECTION DE CERTAINS TERRITOIRES

Section 1 - La planification réglementaire imposée aux collectivités territoriales : les zonages écologiques de montagne et du littoral

Section 2 - La planification stratégique mise en place par l'administration centrale : les zonages écologiques de protection d'espaces soumis à des enjeux particuliers

- CHAPITRE SECOND - UNE DÉCENTRALISATION IMPARFAITE : DE LA DÉPENDANCE DU DÉPARTEMENT À L'ENCADREMENT DE LA COMMUNE

Section 1 – Une décentralisation départementale « sous dépendance » en matière de protection des espaces naturels sensibles

Section 2 – Une décentralisation encadrée au détriment des communes

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

- SECONDE PARTIE - L'INTÉGRATION PAR « INCORPORATION » DE ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME : UNE HIÉRARCHISATION COMPLEXE DES NORMES

- CHAPITRE PREMIER - UNE HIÉRARCHISATION ATYPIQUE DES ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME

Section 1 – L'identification d'une hiérarchie entre de nombreux zonages écologiques et le droit de l'urbanisme

Section 2 – La caractérisation d'une hiérarchie matérielle basée sur une formation du droit par degrés

- CHAPITRE SECOND - UNE LÉGALITÉ MULTIFORME DES NORMES DOMINÉE PAR LA DÉTERMINATION DE LEUR SUBSTANCE

Section 1 – L'établissement d'un rapport entre les différentes composantes de la hiérarchie en droit de l'urbanisme : une graduation complexe du lien normatif

Section 2 – L'effectivité du rapport normatif entre les différentes normes de la hiérarchie : des variations dépendantes de l'État et de l'étendue du lien normatif

- CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE -

- CONCLUSION GÉNÉRALE -

- INTRODUCTION -

« Les matériaux de l'urbanisme sont le soleil, les arbres, le ciel, l'acier, le ciment, dans cet ordre et dans cette hiérarchie »¹.

Le Corbusier

« Notre rôle et le vôtre, aujourd'hui, est de restituer la nature à l'Homme et de l'y intégrer »².

Pierre WINTER

La vision exprimée par LE CORBUSIER met en exergue l'impossible dissociation de l'urbanisme et de la nature. L'emploi courant, voire banal, de ce terme de nature, a pu générer une difficulté de définition parfois réduite à la seule acception « chlorophyllienne »³. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à quelques définitions empruntées au panthéon des philosophes.

Par exemple, pour ARISTOTE, la définition de la nature est constituée d'une part, de « l'élément premier immanent d'où procède ce qui croît »⁴ auquel est associé « le premier mouvement immanent de chacun des êtres naturels en vertu de sa propre essence »⁵ et d'autre part, de l'élément primitif servant de base à un objet artificiel, « substance informe, et incapable de changement par sa propre puissance »⁶. Ainsi, la nature serait matière et regrouperait en son sein, à la fois la matière vivante capable d'évolution et la matière inerte transformable, principalement par l'homme, en objet. La difficulté de cette définition prend tout son sens dans l'analyse du travail de Gottfried Wilhelm LEIBNIZ qui remet nettement en cause les frontières du naturel et de l'artificiel. Il prend comme exemple le rouage d'une machine qui perd son caractère

¹ LE CORBUSIER, « Destin de Paris », éditions Fernand Sorlot, 1941, p. 14-15.

² Op. cit., p. 17.

³ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *R.J.E.*, 2/2006, p. 154.

⁴ ARISTOTE, « Métaphysique », traduit par J. TRICOT, Éditions J. Vrin, 1974, p. 254.

⁵ Ibid.

⁶ Op. cit., p. 255.

artificiel lorsqu'il n'intervient plus pour l'usage auquel la machine est destinée. L'auteur envisage, certes, les êtres vivants comme des « machines de la nature » qui seraient en quelque sorte des automates naturels⁷, mais qui demeureront machines « dans leurs moindres parties, jusqu'à l'infini »⁸. La distinction entre le naturel et l'artificiel reposerait, non plus sur l'identification initiale de la matière, mais sur la composition intrinsèque de cette dernière à l'aune du temps qui passe et de la divisibilité de cette matière.

Le concept de nature souffre manifestement de l'absence de frontières clairement et aisément identifiables. Si l'on tente d'appliquer la première théorie à la toile tissée par une araignée, on ne peut affirmer qu'elle fasse partie de la nature tant il est délicat d'admettre qu'une telle toile soit une matière vivante ou un élément primitif transformable. Elle serait donc un élément artificiel, et non naturel, créé par l'araignée. L'élargissement des frontières développé par Gottfried Wilhelm LEIBNIZ n'aboutit pas à l'émergence de critères permettant d'établir des frontières intangibles. Sa vision nous conduit à douter de critères trop catégoriques dans la détermination de la nature.

Pour Jean-Jacques ROUSSEAU, la difficulté de cette définition tient au fait « que c'est dans le cœur de l'homme qu'est la vie du spectacle de la nature »⁹. Cette perception « subjective » de la nature sera, dès lors, différente lorsque d'autres préoccupations occupent le « cœur » des hommes telle la religion. Ainsi, par exemple, chez Jean PIC DE LA MIRANDOLE, il semble que tout ce qui est créé par « Dieu » soit nature¹⁰. Il est incontestable que la confusion engendrée par le recours au divin a sévi de nombreuses années dans la définition de la nature. Cette approche est dépassée pour la majorité des auteurs. Pour Edmund HUSSERL, le point de bascule s'est opéré avec GALILÉE (Galileo GALILEI) : à la nature idéalisée est alors substituée la nature pré-scientifique¹¹. Avec ce basculement, la nature n'est plus perçue comme matière. Cette

⁷ G.-W. LEIBNIZ, « Essai de théodicée sur la bonté de Dieu, la bonté de l'homme et l'origine du mal, suivi de la monadologie », Éditions Aubier, 1972, p. 405.

⁸ Op. cit., p. 404.

⁹ J.-J. ROUSSEAU, « Émile ou de l'éducation », Éditions Garnier-Flammarion, 1966, p. 215.

¹⁰ J. PIC DE LA MIRANDOLE, « De la dignité de l'homme », traduit par O. BOULNOIS et G. TOGNON, P.U.F., 1993, p. 6.

¹¹ E. HUSSERL, « La crise des sciences européennes et la phénoménologie transcendantale », traduit par G. GRANEL, Gallimard, 1976, p. 57.

négation se fait, selon Alphonse DE CANDOLLE¹², au profit d'une définition de la nature comme étant un ensemble de phénomènes connus ou inconnus. Cette position se retrouve notamment dans la théorie d'Emmanuel KANT¹³.

L'acception réductrice de la nature aux phénomènes qu'elle peut générer a été dépassée par la recherche d'une définition plus pragmatique, intervenue contre l'industrialisation et les dégâts, dans un premier temps, présumés puis réellement constatés à la nature¹⁴. Il s'agit en réalité d'un changement de perspective dû au bouleversement apparent de l'équilibre des forces. La nature apparaissait toute puissante et aujourd'hui elle doit être protégée, comme le souligne Michel SERRE lorsqu'il affirme que « victorieuse jadis, voici la Terre victime »¹⁵, ou Philippe SAINT MARC pour qui « il ne s'agit plus de protéger l'homme contre la Nature mais la Nature comme l'homme, contre le débordement de puissance et de vitalité de l'espèce humaine, afin qu'elle ne vienne pas, en détruisant la Nature, à se détruire elle-même »¹⁶. Survient alors l'image de la nature « qu'il faudrait moins modifier que sauver de la démesure, de l'activisme productif »¹⁷. Cette vision induit une définition contemporaine de la nature principalement basée sur la notion d'écosystème et permettant une protection adaptée. Ainsi, selon François RAMADE, on peut identifier la nature comme étant « l'ensemble des systèmes écologiques et des habitats continentaux ou marins peu altérés par l'homme »¹⁸. Cette vision pose évidemment le délicat problème de la place et du rôle de l'homme par rapport à la nature.

La réponse à l'analyse de Le Corbusier précitée, formulée par Pierre WINTER lors du congrès d'architecture moderne d'Athènes de 1933¹⁹, laisse transparaître en filigrane

¹² A. DE CANDOLLE, « Histoire des sciences et des savants depuis deux siècles », Fayard, 1987, p. 123.

¹³ E. KANT, « Critique de la raison pure », traduit par J. BARNI et P. ARCHAMBAULT, Éditions Garnier-Flammarion, 1987, p. 652.

¹⁴ F. DAGONET, « Nature », Vrin, 1990, p. 92.

¹⁵ M. SERRE, « Le contrat naturel », Flammarion, 1992, p. 28.

¹⁶ P. SAINT MARC, « Socialisation de la nature », Stock, 1971, p. 34.

¹⁷ F. DAGONET, « Nature », op. cit., p. 167.

¹⁸ F. RAMADE, « Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement », 2^{ème} édition, Dunod, 2002, p. 515.

¹⁹ « Notre rôle et le vôtre, aujourd'hui est de restituer la nature à l'Homme et de l'y intégrer » in LE CORBUSIER, « Destin de Paris », éditions Fernand Sorlot, 1941, p. 17.

la complexité de ces rapports entre l'homme et la nature qui perdure aujourd'hui. Cette dernière trouve sa source dans la double ambition de l'Homme qui cherche tout à la fois à s'approprier la nature et à la préserver. Dans cette perspective, les concepts d'urbanisme et de protection de la nature peuvent apparaître antinomiques notamment du fait de la consommation d'espaces engendrée par l'urbanisation. Ce phénomène n'est pas uniquement due au développement de la population urbaine, il tient aussi, notamment, à la tendance au changement d'affectation des espaces ruraux née d'un certain déclin de l'agriculture²⁰.

Le principe d'intégration apporte une solution à cette apparente opposition. Ce principe, d'essence internationale et communautaire, doit permettre de prendre en considération les préoccupations écologiques dans des ensembles normatifs dont ce n'est pas la vocation première. Le droit de l'urbanisme a, depuis de nombreuses années, intégré de manière progressive et continue les problématiques écologiques en affirmant notamment l'existence d'un patrimoine commun de la nation et en ayant recours, avec parcimonie, à la notion de développement durable. (Section 1).

Face à la relative faiblesse de l'effectivité de ces concepts ou principes, le droit de l'urbanisme tente d'apporter une solution concrète en recourant à la technique du zonage. Cette méthode ancienne désigne le recours au découpage d'un territoire en plusieurs zones auxquelles sont affectées différents usages²¹. L'intensification de cette pratique, née de la « juridicisation de l'espace »²², a été largement marquée par des nécessités liées à l'urbanisation²³ mais aussi par la prise de conscience²³ de la dégradation de la nature du fait de l'action de l'Homme.

La technique du zonage écologique permet d'assurer la protection et la pérennité de ces espaces²⁴. Elle constitue le chantre de l'application du principe d'intégration de ces préoccupations en droit de l'urbanisme (Section 2).

²⁰ J. LACHAUD, « La ville dévoreuse d'espace rural », *Revue de droit rural*, n° 210, février 1993, p. 55.

²¹ J. BERNASCONI, « Réflexions sur le zonage », *J.C.P.*, 1982, I, p. 3084.

²² J.-M. AUBY, « Les récentes réformes de l'urbanisme et de la politique foncière », *Droit et ville*, n° 5, 1979, p. 201.

²³ F. BILLAUDOT, M. BESSON-GUILLAUMOT, « Environnement, urbanisme, cadre de vie : le droit de l'administration », Montchrestien, 1979, p. 29.

²⁴ F. MISCHLICH, « La préservation des espaces naturels par le zonage », thèse, université de Toulon et du Var, 1994, p. 19.

SECTION 1 – LE PRINCIPE D’INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L’URBANISME : UNE EFFECTIVITÉ NUANCÉE

Selon le Larousse, l’intégration peut être définie comme étant « l’action d’insérer quelque chose dans quelque chose, l’y incorporer, le faire entrer dans un ensemble (...), de placer quelque chose dans un ensemble de telle sorte qu’il semble lui appartenir, qu’il soit en harmonie avec les autres éléments »²⁵. En droit, le concept d’intégration peut revêtir plusieurs sens.

La référence à ce terme a été, dans un premier temps, l’apanage du droit international public. Dans le cadre des organisations internationales, la fonction d’intégration implique au minimum un partage de compétences entre l’organisation internationale et les États membres et peut s’étendre à un transfert de ces compétences étatiques vers l’organisation internationale²⁶. Dans ce cadre, l’intégration est à rapprocher de la recherche d’une union²⁷. Ce terme s’applique aussi dans le cadre de l’autodétermination des peuples qui exercent ce droit « pour se fondre, sur une base d’égalité, dans la population d’un autre État préexistant »²⁸. Ainsi, dans un premier sens, il s’agit d’une union entre des États au sein d’une organisation internationale ou entre des peuples.

Dans un second temps, sous l’impulsion parallèle du droit international et du droit communautaire et face à l’apparition d’un déséquilibre de plus en plus flagrant entre les préoccupations environnementales et le développement²⁹, va peu à peu se dégager un principe d’intégration éloigné des premières définitions juridiques de ce terme (§1).

²⁵ Grand Larousse en 5 volumes, 1990, volume n° 3, p. 1639.

²⁶ P. DAILLIER, A. PELLET, « Droit international public », 7^{ème} édition, L.G.D.J., 2002, p. 606.

²⁷ Cette vision est corroborée par l’article 1 du traité sur l’Union européenne, puisque celui-ci, dans le cadre du processus d’intégration européenne, précise qu’il « marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples d’Europe ».

²⁸ J. SALMON (Dir.), « Dictionnaire de droit international public », Bruylant, 2001, p. 590.

²⁹ C.-M. ALVES, « La protection intégrée de l’environnement en droit communautaire », Thèse, Université Montesquieu-Bordeaux IV, tome 1, p. 2.

L'article L. 110 du Code de l'urbanisme fait référence au concept de patrimoine commun de la nation. Ce dernier aurait dû symboliser l'intégration des préoccupations écologiques dans le droit de l'urbanisme, mais l'absence de réelle définition et les interrogations quant à son applicabilité révèlent sa faiblesse. Le concept prometteur de développement durable aurait pu palier cette carence, mais son immixtion en droit de l'urbanisme demeure relativement faible (§2).

§1. LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU PRINCIPE D'INTÉGRATION : DES MOUVEMENTS CONVERGENTS

La reconnaissance du principe d'intégration est issue d'un double mouvement émanant à la fois du droit international (A) et du droit communautaire (B).

A. Une reconnaissance progressive en droit international

La reconnaissance du principe d'intégration, tel que nous le connaissons aujourd'hui, est le résultat d'une longue évolution entamée à Stockholm en 1972. La maturation de ce principe aboutira à son rattachement au concept de développement durable vingt ans après lors de la Conférence de 1992, dite de Rio (1).

Ce principe se verra ensuite confirmer par plusieurs textes internationaux sans qu'aucune grande évolution ne puisse être constatée, à l'exception de la clarification des piliers définissant le concept de développement durable auquel est définitivement rattaché le principe d'intégration (2).

1. La lente émergence du principe d'intégration

Les prémices de la reconnaissance internationale du principe d'intégration sont à rechercher dans la déclaration de Stockholm de 1972 (a). Ce principe va évoluer et apparaître comme un moyen permettant d'atteindre l'objectif de développement durable internationalement consacré durant la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 (b).

a. L'émergence d'un principe d'intégration à la Conférence de Stockholm de 1972 souffrant d'une absence d'opposabilité

La première formulation de ce principe, en droit international, intervient en 1972 avec la Conférence de Stockholm des Nations Unies. La déclaration issue de cette conférence affirme, dans son paragraphe 6, qu'il « faudra coordonner et harmoniser la réalisation [de la défense et de l'amélioration de l'environnement] avec des objectifs fondamentaux déjà fixés de paix et de développement économique et social dans le monde entier »³⁰. Elle précise en outre, dans son principe 4, la « place importante » que doit revêtir la protection de la nature et notamment de la flore et de la faune sauvage dans la planification du développement économique³¹. Dans ce cadre, l'intégration va être entendue comme la prise en compte des paramètres environnementaux « dans des ensembles qui leur étaient totalement hostiles »³².

Ainsi, le souci d'intégration est très présent dans cette déclaration, mais l'objet de ce principe peut soulever quelques interrogations : s'agit-il d'une intégration de l'environnement ou de l'écologie qui est plébiscitée par ce texte ? La réponse est assez aisée. En effet, à la lecture du paragraphe 1 du préambule, on s'aperçoit que la définition donnée de l'environnement par la déclaration de Stockholm est très large et est composée de deux éléments : « l'élément naturel et celui que [l'homme] a lui-même

³⁰ Déclaration finale des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm du 16 juin 1972, R.G.D.I.P. 1973, p. 350 et suivantes.

³¹ Ibid.

³² S. CAUDAL-SIZARET, « La protection intégrée de l'environnement en droit public français », Thèse, Université Jean Moulin – Lyon III, tome 1, p. 27.

créé » et qui sont « indispensables à son bien être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux ».

On assiste à la naissance du concept d'environnement en droit international qui se présente alors comme une notion centrée sur le bien-être de l'homme qui s'étend de la lutte contre l'apartheid et la colonisation³³ à la protection de la flore et de la faune sauvage³⁴. Ainsi, l'écologie se trouve, elle aussi, incluse dans le concept plus large d'environnement au niveau international. Alexandre KISS et Jean-Didier SICHAULT, dans leur analyse de cette déclaration, précisent que « cet agglomérat (...) d'idées mal soudées ensemble »³⁵ est lié au souci de rattacher le droit à l'environnement aux droits de l'homme. Cependant, il faut souligner que cette première reconnaissance souffre de l'absence d'opposabilité de cette déclaration³⁶. En effet, cette dernière correspond à « un acte d'orientation et un programme d'action (et non un texte obligatoire) »³⁷. Pour autant, son adoption n'a pas été vaine puisqu'elle a permis l'éclosion du principe d'intégration par sa reconnaissance par la communauté internationale. Cette prise de conscience a aussi été le socle de la protection de la faune et de la flore au niveau international³⁸.

Ce principe d'intégration va, en droit international, connaître une mutation dans les années 1980 qui se poursuivra au début des années 1990. Une telle intégration ne va plus être recherchée en tant que telle, mais être présentée comme l'un des moyens concourant à la réalisation d'un objectif supérieur. Ce concept plus étendu a vu le jour dans un rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, mise en place par les Nations Unies en 1983, sous le vocable de développement soutenable^{39, 40}.

³³ Premier principe.

³⁴ Principe n° 4.

³⁵ A. KISS, J.-D. SICHAULT, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972) », *A.F.D.I.*, 1972, p. 612.

³⁶ C'est-à-dire que les « principes énoncés dans la déclaration de Stockholm n'ont aucun caractère obligatoire ». P. DAILLIER, A. PELLET, « Droit international public », 7^{ème} édition, L.G.D.J., 2002, p. 1283.

³⁷ M. PRIEUR, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^{ème} édition, 2004, p. 43.

³⁸ A. KISS, « Dix ans après Stockholm, une décennie de droit international de l'environnement », *A.F.D.I.*, 1982, p. 792.

³⁹ COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, « Notre avenir à tous », Éditions du Fleuve, Québec, 1987, 432 pages.

Le caractère nettement anthropocentrique de ce concept transparaît dans la définition proposée par le rapport précité. En effet, celui-ci précise que le développement soutenable a pour objectif « de satisfaire les besoins et les aspirations de l'être humain » et évoque les besoins de se loger, de se nourrir, de se vêtir, de travailler⁴¹. Malgré la clarté de cet énoncé, l'ambivalence constatée dans la rédaction de la déclaration de Stockholm perdure puisque les préoccupations écologiques n'ont pas disparu. Il est ainsi préconisé que les dimensions écologiques des politiques soient prises en compte en même temps que les aspects économiques, commerciaux, énergétiques, agricoles, industriels et autres, dans les mêmes programmes et au sein des mêmes institutions nationales et internationales⁴².

Le principe d'intégration n'est, dès lors, plus perçu comme une fin en soi, mais comme un moyen permettant d'atteindre l'objectif de développement soutenable évoqué dans ce rapport⁴³.

b. La consolidation du principe d'intégration et son rattachement au concept de développement durable à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992

Du 3 au 14 juin 1992, vingt ans après la conférence de Stockholm, s'est tenue à Rio de Janeiro la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Plusieurs textes sont issus de cette conférence⁴⁴ et le développement durable constitue l'armature de la réflexion qui a conduit à leur adoption.

L'évolution du développement soutenable en développement durable apparaît

⁴⁰ Issu de la traduction de l'expression « sustainable development » utilisée dans la version anglaise du rapport précité.

⁴¹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, « Notre avenir à tous », op. cit., p. 5.

⁴² Op. cit., p. 376.

⁴³ En effet, le rapport évoque le principe d'intégration comme étant un impératif stratégique.

⁴⁴ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, l'agenda 21, déclaration de principes sur les forêts, la convention sur les changements climatiques, la convention sur la diversité biologique. Voir A. KISS, S. DOUMBE-BILLE, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio-de-Janeiro, 3-14 juin 1992) », *A.F.D.I.*, 1992, p. 823 et suivantes.

comme une simple évolution sémantique et ne constitue pas un bouleversement dans la définition du concept, mais semble cependant prendre plus en considération les revendications des États en voie de développement. Il demeure largement anthropocentrique puisque le premier principe de la déclaration de Rio précise que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable »⁴⁵.

Tout comme la définition de l'environnement proposée par la déclaration de Stockholm, la déclaration de Rio, qui affirme chercher à assurer le prolongement de sa devancière⁴⁶, fait reposer le concept de développement durable sur des objectifs extrêmement disparates devant permettre la satisfaction équitable des besoins en développement et en environnement des générations futures⁴⁷. Vont notamment dans ce sens la proclamation de la souveraineté des États sur l'exploitation de leurs ressources⁴⁸, la volonté d'éliminer la pauvreté⁴⁹, d'établir un droit à l'accès de l'information des citoyens en matière d'environnement⁵⁰, l'affirmation du rôle vital des femmes dans la gestion de l'environnement et le développement⁵¹.

L'écologie demeure présente puisque l'un des objectifs du développement durable est de conserver, protéger, rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre⁵². Le principe d'intégration apparaît une fois de plus comme un moyen au service du développement durable comme le précise le principe 4 de la déclaration de Rio : « pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne pas être considérée isolément ».

Cette déclaration de Rio est complétée par un plan d'action dénommé agenda 21 qui précise les modalités devant présider à l'accomplissement de ces objectifs⁵³. Divisé en quarante chapitres, ce texte en consacre onze à la seule protection écologique,

⁴⁵ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, RGDIP, 1992, 975 et suivantes.

⁴⁶ Préambule de la déclaration de Rio, op. cit..

⁴⁷ Principe 3.

⁴⁸ Principe 2.

⁴⁹ Principe 5.

⁵⁰ Principe 10.

⁵¹ Principe 20.

⁵² Principe 7.

⁵³ L. LUCCHINI, « Le contenu et la portée de l'agenda 21 », in S. MALJEAN-DUBOIS, R. MEHDI (Dir.), « Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable, colloque des 15 et 16 janvier 1999 », Éditions Pedone, 1999, p. 69 et suivantes.

marquant ainsi le poids de cette dernière dans le concept de développement durable. Il consacre aussi un chapitre, sur les sept dédiés à la dimension sociale et économique, au principe d'intégration dans lequel il est proposé notamment de « veiller à ce que les incidences écologiques des politiques économiques et sectorielles et les responsabilités en la matière soient bien claires »⁵⁴.

2. La réaffirmation constante des principes entérinés par la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992

Le sommet mondial du développement durable, organisé à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002, n'a pas apporté de réelles innovations, faute d'accord, et n'a seulement permis que la réaffirmation des principes dégagés dix ans auparavant à Rio de Janeiro⁵⁵. Cependant, ce rappel des principes a été l'occasion de mettre en exergue, dans la déclaration finale, les trois piliers du développement durable que sont : le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. Ces derniers sont présentés comme étant « interdépendants et se renforçant mutuellement ». Une fois de plus, l'intégration de ces trois éléments de base interdépendants est présentée comme l'un des moyens permettant de « produire » un développement durable⁵⁶.

Les avis doctrinaux sur ce concept de développement durable divergent. Si certains auteurs n'y voient qu'un « slogan vide de contenu »⁵⁷ ou « une utopie consensuelle, dessinant les contours idéaux où le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement se confortent mutuellement dans un cercle vertueux »⁵⁸, d'autres préfèrent y voir une réelle « matrice conceptuelle »⁵⁹.

⁵⁴ Chapitre 8 « intégration du processus de décisions sur l'environnement et le développement » de l'agenda 21. Disponible sur le site des Nations-Unies : www.un.org.

⁵⁵ J.-M. FÉVRIER, « Développement durable », *JurisClasseur environnement*, fasc. 2400, voir n° 22.

⁵⁶ V. BARRAL, « Johannesburg 2002 : Quoi de neuf pour le développement durable ? », *R.G.D.I.P.*, 2003-2, p. 426.

⁵⁷ G. FIÉVET, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », *R.B.D.I.*, 2001/1, p. 135.

⁵⁸ S. PÉRIGNON, « Le nouvel ordre urbanistique : urbanisme, propriété, libertés », Répertoire Defrénois, les Éditions du Cridon, 2004, p. 215.

Cette dernière acception du concept de développement durable semble être corroborée, en droit international, par l'accord de Marrakech du 15 avril 1994 instituant l'Organisation Mondiale du Commerce. Le préambule de ce dernier évoque le développement durable comme l'un des objectifs à atteindre par l'organisation⁶⁰. Comme le souligne Marie-Pierre LANFRANCHI, cette référence suppose l'intégration des préoccupations environnementales dans les relations internationales de commerce⁶¹. Si le développement durable n'est inscrit que dans le préambule, il influence indéniablement, selon cet auteur, l'organe de règlement des différends de l'organisation. Il relève, par ailleurs, que cet organe a reconnu que les États membres « étaient libres d'établir leurs propres objectifs écologiques », qu'ils disposaient « d'une large autonomie pour déterminer leur propre politique d'environnement (y compris la relation entre l'environnement et le commerce) » ou encore qu'ils bénéficiaient d'un « droit autonome à établir un niveau de protection plus élevé que celui défini par les normes internationales existantes concernant la santé des personnes »⁶². Dans ce cadre, le concept de développement durable n'est pas directement opposable puisqu'il n'apparaît que dans le préambule de l'Accord de 1994. Cependant, il va servir de « matrice » à la réflexion de l'organe de résolution des conflits nés de cet accord en permettant l'intégration des préoccupations environnementales dans les relations relatives au commerce international.

Le principe d'intégration a connu une double évolution parallèle car il n'est pas l'apanage du seul droit international et a été très largement développé par le droit communautaire.

⁵⁹ P.-M. DUPUY, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *R.G.D.I.P.*, 1997-4, p. 886.

⁶⁰ « Les Parties au présent accord [reconnaissent] que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique. ». Souligné par nous.

⁶¹ M.-P. LANFRANCHI, « Le principe d'intégration, quelles articulations entre les politiques commerciales et les politiques environnementales ? », in S. MALJEAN-DUBOIS (Dir), « L'outil économique en droit international et européen de l'environnement », la Documentation française, 2002, p. 128.

⁶² Op. cit., p. 137.

B. La reconnaissance parallèle du principe d'intégration en droit communautaire

Dans le sillage du droit international, le droit communautaire a, lui aussi, reconnu l'existence du principe d'intégration. À l'instar du droit international, les prémices de cette reconnaissance sont à rechercher dès les années 1970 comme le démontre l'étude des programmes d'action communautaires en matière d'environnement (1). En parallèle de ces programmes, les traités communautaires sont venus renforcer la reconnaissance de ce principe et surtout apporter une définition plus affinée et une opposabilité plus étendue (2).

1. Une première reconnaissance par le biais des programmes d'action communautaires en matière d'environnement

Le principe d'intégration est né, en droit communautaire, dans les premiers programmes d'action communautaires en matière d'environnement.

Le premier programme, établi pour la période entre 1973 et 1976, précise qu'il « convient de tenir compte le plus tôt possible de l'incidence de tous les processus techniques de planification et de décision sur l'environnement »⁶³. La formulation est assez proche de celle du principe 4 de la déclaration de Stockholm évoquée précédemment, notamment dans sa référence à la planification.

C'est avec le troisième plan d'action⁶⁴ que se trouve clairement énoncée la nécessité du recours au principe. En effet, celui-ci précise, dans le huitième point de son introduction, qu' « il convient que la Communauté recherche une intégration optimale

⁶³ Programme d'action communautaire en matière d'environnement, *J.O.C.E.* C 112 du 20 décembre 1973, p. 3.

⁶⁴ Publié en annexe de la résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), *J.O.C.E.* C 046 du 17 février 1983, p. 1.

des préoccupations de l'environnement dans la conception et le développement de certaines activités économiques en favorisant ainsi la création d'une stratégie globale. ».

Selon le préambule de ce programme, l'environnement recouvre deux réalités distinctes : l'amélioration de la qualité de la vie et l'utilisation aussi économe que possible des ressources naturelles. Il s'agit bien, ici aussi, d'un concept très nettement anthropocentrique qui recouvre toutefois les préoccupations écologiques comme le démontrent les dispositions relatives à la protection et à la gestion rationnelle de l'espace, du milieu et des ressources naturelles qui évoquent très largement les critères écologiques permettant d'atteindre les objectifs déterminés par le programme.

On peut constater que, dans ce programme, la vision selon laquelle le principe d'intégration est perçu comme un moyen d'atteindre un objectif de développement durable commence à émerger. En effet, le concept de développement durable fait une apparition timide dans les relations entre la Communauté européenne et les pays en développement, mais dans ce cadre la Communauté doit « favoriser les conditions d'un développement économique durable qui tienne compte de l'interdépendance entre le développement, l'environnement, la population et les ressources ».

Avec le quatrième programme d'action⁶⁵, le principe d'intégration sort de l'introduction pour être admis dans les orientations générales de la politique dans lesquelles un paragraphe complet lui est réservé, intitulé : « intégration avec d'autres politiques communautaires ». Il y est précisé que le principe d'intégration devient une obligation, non seulement pour la Communauté européenne, mais aussi pour les États membres dans le cadre de la réalisation de leurs politiques.

Le cinquième programme d'action⁶⁶ met la définition du principe d'intégration en adéquation avec le droit international⁶⁷ en affirmant que « la mise en œuvre d'une

⁶⁵ Publié en annexe de la résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992), *J.O.C.E.* C 046 du 17 février 1983, p. 44.

⁶⁶ Publié en annexe de la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable – Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable respectueux de l'environnement, *J.O.C.E.* C 138 du 17 mai 1993, p. 4.

⁶⁷ D. LE MORVAN, « Le littoral atlantique dans l'Union Européenne : vers quelle intégration ? », in M. BODIGUEL (Dir.), « Le littoral entre naturel et politique », L'Harmattan, 1997, p. 35.

stratégie de développement soutenable (...) réclame l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté »⁶⁸.

Le principe d'intégration n'est pas uniquement développé et défini dans les programmes d'action de la Communauté. Il est aussi largement évoqué dans les traités communautaires.

2. Le renforcement de ce principe dans les traités communautaires

Il faudra attendre 1987 et l'Acte unique européen pour que le second paragraphe de l'article L. 130 R CEE stipule que « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ».

L'imprécision de cet énoncé ayant été largement reprochée à cette formulation⁶⁹, le traité de Maastricht de 1992 est venu corriger cette situation en modifiant cet article et en lui substituant la formulation suivante : « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ».

Le traité d'Amsterdam a, en 1999, déplacé – et promu – les dispositions relatives au principe d'intégration à l'article 6 du traité CE dans la première partie réservée aux principes. Cet article précise dorénavant que « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3 en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Cette dernière innovation remet en perspective le développement durable et l'intégration perçue comme un moyen

⁶⁸ Le choix du terme soutenable au lieu de durable dans l'évocation du développement réside dans le choix affirmé de se référer au rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement et non aux termes choisis par la déclaration de Rio. Cette différence sémantique n'emporte pas de conséquences majeures sur la définition même de ce concept. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, « Notre avenir à tous », op. cit.. On trouve aussi ce rapport sous l'appellation « rapport BRUNDTLAND », du nom de la présidente de la commission chargé de l'établir : Madame Gro Harlem BRUNDTLAND.

⁶⁹ A. COMOLET ET A. DECONINCK, « Le principe d'intégration historique et interprétation », *R.E.D.E.*, 2/2001, p. 154. J. GUYOMARD, « L'intégration de l'environnement dans les politiques intra-communautaires », Éditions Apogée, 1995, p. 32.

permettant d'atteindre ce résultat.

La reconnaissance du principe d'intégration tant en droit international que communautaire souffre, nous venons de le voir, de l'absence d'une réelle définition juridique claire sur l'étendue de ce concept. Christophe MARQUES⁷⁰, s'appuyant sur les travaux de Sylvie CAUDAL-SIZARET⁷¹, a mis en évidence l'existence d'une dichotomie du principe d'intégration. Ainsi, selon l'auteur, le principe d'intégration se subdiviserait en exigence d'intégration et approche intégrée. On retrouve cette même distinction sous un vocable différent chez Gaëlle GUEGUEN-HALLOUET⁷² qui évoque cette dissociation sous le vocable d'intégration externe et d'intégration interne.

L'approche intégrée concerne la seule législation environnementale et requiert une approche globale basée sur une réflexion écosystémique permettant d'éviter l'isolement ou l'autarcie de certaines dispositions de cette branche spécifique. Elle permet, par exemple, que les problèmes liés aux pollutions soient traités dans leur ensemble.

L'exigence d'intégration, quant à elle, correspond à une vision plus classique qui conduit à prendre en compte les préoccupations environnementales (comprenant les préoccupations écologiques) dans les ensembles normatifs non environnementaux. C'est cette dernière acception qui correspond à l'objet de notre étude.

Cette exigence d'intégration a été formalisée en droit de l'urbanisme par la reconnaissance du concept de patrimoine commun de la nation et par la transposition du concept d'essence internationale de développement durable.

⁷⁰ C. MARQUES, « La stratégie communautaire de conservation du milieu marin depuis 1986 : Contribution à l'étude des principes d'intégration et de coresponsabilité », thèse, 2005, Université de Bretagne Occidentale, p. 65.

⁷¹ S. CAUDAL-SIZARET, « La protection intégrée de l'environnement en droit public français », op. cit..

⁷² G. GUEGUEN-HALLOUET, « L'application du droit communautaire aux ports maritimes – Contribution à l'étude juridique communautaire des activités d'intérêt général », Thèse, Université de Bretagne Occidentale, 1999, p. 444.

§2 . LES CADRES CONCEPTUELS D'ACCUEIL DU PRINCIPE D'INTÉGRATION EN DROIT DE L'URBANISME : PATRIMOINE COMMUN ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

La reconnaissance de l'existence d'un patrimoine commun de la nation laissait présager une réelle intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme. Cependant des faiblesses émaillent ce concept et nuisent à son élévation au titre de principe (A). Le concept de développement durable, quant à lui, a mis plusieurs décennies pour réellement être adopté par la communauté internationale. La consécration en droit interne est encore timorée, ce qui explique la faible effectivité de ce dernier en droit de l'urbanisme (B).

A. La contribution limitée du concept de « patrimoine commun de la Nation » en droit de l'urbanisme

La reconnaissance du concept de « patrimoine commun de la Nation » par le Code de l'urbanisme semblait ouvrir de nouvelles perspectives devant se traduire par une réelle intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme, mais son étude révèle des failles importantes tenant à son absence de définition (1).

Malgré l'affirmation de ce concept par le Code de l'urbanisme, son poids juridique est relativement faible. L'adoption de la charte de l'environnement, adossée à la Constitution, laissait présager une meilleure reconnaissance de ce concept mais tant dans sa rédaction que dans son applicabilité ce principe demeure relativement peu applicable (2).

1. L'introuvable définition

Le Code de l'urbanisme, par le biais de l'article L. 110, affirme que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation ». Cependant, il s'abstient de donner une définition concrète de ce concept juridique ou des conséquences qui en découlent, laissant une large place à l'affrontement de diverses théories par la doctrine. Du fait de

cette carence, le problème réside à la fois dans la détermination du concept de patrimoine et dans son rattachement à la nation.

On peut identifier deux difficultés dans l'énoncé de ce concept : la première réside dans l'appréciation du patrimoine commun (a), la seconde dans le rattachement de ce dernier à la nation (b).

a. La difficile appréciation du concept patrimoine commun

La notion de patrimoine commun n'est pas aisée à définir d'autant, comme le précise Jérôme FROMAGEAU, que son analyse diachronique demeure limitée du fait de sa naissance récente⁷³.

Elle est apparue en droit international à travers le discours à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.) du représentant de Malte, Arvid PARDO, prononcé en 1967⁷⁴. Du fait de l'intérêt suscité, la première formulation de ce concept, dans un texte international, interviendra en 1970 par le biais de la résolution 2749 (XXV) de l'Assemblée générale de l'O.N.U.⁷⁵, position qui sera confirmée sur ce thème par l'article 136 de la convention de Montego Bay⁷⁶ qui affirme que « la Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité »⁷⁷. En 1979, l'accord concernant la Lune et les autres corps célestes précisait que la Lune et ses ressources constituaient le patrimoine commun de l'humanité.

On perçoit, dans ces deux textes, la double consistance de ce patrimoine qui est à la fois basée sur des considérations écologiques (fonds marins, Lune) et environnementales (les ressources pouvant être extraites). Il n'y a donc pas en droit

⁷³ J. FROMAGEAU, « La notion historique de patrimoine commun », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 30.

⁷⁴ P. DAILLIER, A. PELLET, « Droit international public », 7^{ème} édition, L.G.D.J., 2002, p. 1211.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, publiée par le décret n° 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes), signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 (ensemble une annexe), *J.O.R.F.* du 7 septembre 1996, p. 13307.

⁷⁷ Le terme Zone désignant, selon l'article premier de la convention, « les fonds marins et leurs sous-sols au-delà des limites de la juridiction nationale ».

international de réelle définition de ce concept, mais uniquement l'affirmation que certains biens entrent dans ce patrimoine.

La vision française reprend cette approche. En effet, la mention de l'existence d'un patrimoine commun de la nation dans le Code de l'urbanisme relève de l'article 35 de la loi du 7 janvier 1983⁷⁸. Le législateur n'a pas souhaité apporter une définition juridique pour clarifier ce concept, que ce soit au moment de l'adoption de cette loi ou postérieurement et s'est borné à affirmer qu'il était composé du territoire français. Néanmoins, une liste d'éléments constitutifs du patrimoine commun de la nation est apparue à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement en 1995⁷⁹, complétée en 1996⁸⁰. Cet article précise que « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation ». Le concept regroupe ainsi des composantes tant écologiques qu'environnementales. Pourtant, on ne saurait se satisfaire d'une liste pour définir un concept.

La difficulté de la définition juridique du concept de patrimoine commun provient notamment de son origine « privatiste ». Gérard CORNU définit le patrimoine, dans son acception civiliste, comme « englobant tous les droits d'ordre pécuniaire » d'une personne⁸¹ (constituant l'actif et le passif). L'acception publiciste du patrimoine, quant à elle, s'accommode mal de cette vision, tant il est vrai que certains éléments de la nature ne semblent pouvoir être appropriés. Comme l'évoquait déjà CICERON, « vous n'empêcherez pas le fleuve de couler, parce qu'il est bien commun à tout le genre humain »⁸². Concernant la nature, comme le décrit Martine RÉMOND-GOUILLOUD, on rencontre toutes sortes de biens qui entrent dans la composition du patrimoine commun et pouvant être qualifiés soit de chose commune ou « res communis qui

⁷⁸ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *op. cit.*.

⁷⁹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *J.O.R.F.* du 3 février 1995, p. 1840.

⁸⁰ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, *J.O.R.F.* du 1^{er} janvier 1997, p. 11.

⁸¹ G. CORNU, « Droit civil », 9^{ème} édition, Montchrestien, 1999, p. 31.

⁸² M. RÉMOND-GOUILLOUD, « Le patrimoine de l'humanité viatique pour le XXI^{ème} siècle », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 99.

désigne un volume, un contenant, tels l'air, la mer » ou de chose sans maître ou « res nullius [qui] désigne les espèces qui s'y trouvent, le contenu »⁸³. Ainsi le parallèle entre les deux acceptions paraît difficile à maintenir.

Si l'on se réfère aux origines latines du mot patrimoine (*patrimonium*), on découvre qu'il signifie « biens hérités du père »⁸⁴. La définition imagée de Martine RÉMOND-GOUILLOUD convient parfaitement à cette acception du patrimoine, éloignée de la perception pécuniaire civiliste. Elle décrit le patrimoine comme étant « un coffre, où chaque époque serre ses valeurs en vue de les perpétuer »⁸⁵.

Cette vision trouve un écho particulier auprès de Michel PRIEUR qui établit une définition du patrimoine commun plus en phase avec la réalité juridique que celle qui consiste à se servir des bases du droit civil. Pour cet auteur, « le patrimoine commun représente un intérêt collectif à la préservation d'une richesse d'ordre culturel ou naturel, léguée par nos prédécesseurs et qu'il convient de transmettre intacte aux générations qui nous suivent »⁸⁶. Ces deux approches sous-entendent la nécessaire protection des biens qui ont été mis dans le « coffre », qui sont considérés comme faisant partie du patrimoine commun. On s'éloigne ainsi de la nécessaire appropriation des biens constituant un patrimoine puisque la protection peut s'exercer même en l'absence de toute appropriation.

b. Le problème du rattachement du patrimoine commun au concept de nation

Le rattachement de ce patrimoine commun à la nation soulève, lui aussi, de nombreuses difficultés. En effet, le concept même de patrimoine suggère, selon la célèbre théorie de Charles AUBRY et Charles Frédéric RAU, l'existence d'un titulaire, puisque, pour ces auteurs, le patrimoine est une émanation du sujet de droit⁸⁷. Le

⁸³ M. RÉMOND-GOUILLOUD, « Ressources naturelles et choses sans maître », *D.*, 1985, p. 27.

⁸⁴ H. GOELZER, « Dictionnaire latin », Éditions Garnier, 1986, p. 466.

⁸⁵ M. RÉMOND-GOUILLOUD, « L'avenir du patrimoine », *Esprit*, novembre 1995, p. 61.

⁸⁶ M. PRIEUR, « Réflexions introductives sur la notion de patrimoine commun privé », *La revue juridique d'Auvergne*, volume 98/4, p. 22.

⁸⁷ C. AUBRY, C.-F. RAU, « Droit civil français », tome 4, 5^{ème} édition, Litec, 1942, p. 334.

concept de patrimoine commun suppose donc que le titulaire dispose de la personnalité juridique. Or cette question soulève bien des interrogations pour la nation⁸⁸ (tout comme l'humanité⁸⁹) puisqu'il s'agit, ici, de prendre en compte les intérêts présents mais aussi ceux des générations à venir⁹⁰. Ce qui permet à René-Jean DUPUY d'affirmer que le concept de patrimoine commun « repose sur une valeur mystique »⁹¹.

Si l'on se réfère à la définition du patrimoine commun donnée par Michel PRIEUR, éloignée de la perception purement civiliste, l'acquisition de la personnalité juridique par le titulaire de ce patrimoine ne semble plus être une absolue nécessité. En effet, l'auteur affirme que « si le patrimoine est commun, cela signifie qu'il n'y a pas un titulaire unique mais une sorte d'appropriation collective qui va nécessiter une représentation juridique au profit d'une entité agissant pour le compte de la collectivité »⁹². Ce qui suggère que la nation exerce le rôle de mandataire et non de titulaire, ce statut revenant aux citoyens composant la nation. Pour Jérôme FROMAGEAU, aussi, la notion de patrimoine commun rattaché à la nation implique que le patrimoine n'est pas rattaché à une personne déterminée⁹³. Cette vision de la nation se rapproche de celle évoquée par Léon DUGUIT lorsqu'il affirme que la nation est moins « une personne investie d'une conscience (..) qu'un milieu soudé par certains traits communs et spécifiques »⁹⁴. Cette solution conduit à envisager le patrimoine commun comme indivis dont les bénéficiaires-titulaires seraient les membres présents et à venir de la collectivité formant la nation. On se rapproche alors de la théorie allemande du patrimoine d'affectation⁹⁵. Selon cette théorie, l'unité du patrimoine ne dépend pas de

⁸⁸ Pour percevoir les difficultés tenant au rattachement du patrimoine commun à la nation voir les développements d' I. SAVARIT, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *R.F.D.A.*, mars-avril 1998, p 308 et suivantes ou A. SAOUT, « La construction progressive du droit de l'eau : contribution à l'analyse systémique du droit », Thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2007, p. 66 et suivantes.

⁸⁹ V. LABROT, « Réflexions sur une « incarnation progressive » du droit, l'environnement marin, patrimoine naturel de l'humanité », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 1994, p. 416 et suivantes. J. CHARPENTIER, « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », in *Les hommes et l'environnement, quels droits pour le XXI^{ème} siècle ? Mélanges A.-C. Kiss*, Éditions Frison-Roche, 1998, p. 17 et suivantes.

⁹⁰ R.-J. DUPUY, « Réflexions sur le patrimoine commun de l'humanité », *Droits*, 1985, n° I, p. 64 et 65.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² M. PRIEUR, « Réflexions introductives sur la nation de patrimoine commun privé », *op. cit.*, p. 25.

⁹³ J. FROMAGEAU, « La notion historique de patrimoine commun », *op. cit.*, p. 31.

⁹⁴ L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel », tome 2, (la théorie générale de l'État), Édition de BAUCCARD, 1928, p. 2.

⁹⁵ F. OST, « La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit », *op. cit.*, p. 314.

la qualité de son titulaire mais du but auquel ce patrimoine est affecté⁹⁶.

Michel PRIEUR ne consent qu'à opérer un seul parallèle entre la notion de patrimoine issue de la conception civiliste et celle de patrimoine commun, à savoir l'obligation « d'une gestion en bon père de famille ». Pourtant, Isabelle SAVARIT qualifie la notion de patrimoine commun de la nation de « potentiellement juridique »⁹⁷. Il nous faut rechercher quels peuvent en être les effets.

2. La faible portée juridique

On a longtemps pu douter de la réelle portée juridique de ce principe. Pourtant, le Code de l'urbanisme, depuis 2000, le prévoit dans certaines dispositions. Malgré cela, il se dégage de l'étude de la jurisprudence que ce concept peine à être réellement appliqué. On aurait pu croire que l'affirmation de l'existence d'un patrimoine commun de la nation par la Charte de l'environnement aurait permis une meilleure applicabilité, mais en réalité il souffre d'une rédaction anthropocentrique.

L'intérêt de la notion de patrimoine commun réside dans les fonctions qui lui sont attachées. Le concept implique, en effet, la nécessaire notion de préservation de l'intégrité des biens qui le composent, mais suppose aussi qu'il bénéficie d'une gestion adaptée, donc pérenne⁹⁸. On peut aussi percevoir l'intérêt de la mise en place d'un tel concept par la superposition de ce patrimoine commun et des patrimoines plus classiques des personnes privées ou publiques, ce que François OST qualifie de « transpropriation »⁹⁹. Cela signifie que la personne publique ou privée devra avoir une jouissance raisonnée de son bien. Cela se rapproche du concept civiliste d'usufruit permettant de jouir des fruits du bien¹⁰⁰ tout en ayant l'obligation de préserver l'état

⁹⁶ G. MARTY, P. RAYNAUD, « Droit civil : introduction générale à l'étude du droit », 2^{ème} édition, Sirey, 1972, p 469.

⁹⁷ I. SAVARIT, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », *op. cit.*, p 312.

⁹⁸ M. RÉMOND-GUILLOUD, « L'avenir du patrimoine », *op. cit.*, p. 64.

⁹⁹ F. OST, « La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit », *op. cit.*, p. 325.

¹⁰⁰ Article 582 du Code de civil.

du bien, sa substance et ainsi, éviter que son usage ait pour conséquence le dépérissement du bien¹⁰¹.

Cependant, il est à craindre que ces considérations ne demeurent un vœu pieu, comme semble l'indiquer la confrontation de cette conception à la réalité juridique de notre droit.

En effet, en 1991, par le biais d'une circulaire, le ministre chargé de l'urbanisme affirmait que l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, qui contient la référence au patrimoine commun de la nation, était « sans portée normative à l'égard des prévisions et des décisions d'occuper ou d'utiliser le sol »¹⁰². Ce qui semblait cantonner le contenu de cet article à une simple déclaration de bonne intention. Confirmation en est faite par certains auteurs de la doctrine comme Patrick HOCREITÈRE pour qui le caractère excessivement général de l'article ne permet pas la reconnaissance d'une réelle portée juridique¹⁰³.

Cependant divers membres de la doctrine ont exprimé une position inverse. C'est le cas notamment de Jacqueline MORAND-DEVILLER qui rappelle qu'une circulaire ne peut dénier la force juridique d'une loi¹⁰⁴. Elle est confortée dans son affirmation par la position adoptée par Henri JACQUOT et François PRIET qui affirment que cet article est opposable aux documents d'urbanisme. Cette théorie a reçu une confirmation par l'adoption de la loi du 13 décembre 2000¹⁰⁵. En effet, si l'on se réfère à l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) « fixe dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ». De même, lorsque le territoire de la commune, sur lequel est envisagé la mise en place d'un P.L.U., n'est pas couvert par un SCOT, le préfet peut notifier à la commune les modifications qu'il estime nécessaires

¹⁰¹ M. RÉMOND-GUILLOUD, « Ressources naturelles et choses sans maître », *op. cit.*, p. 33.

¹⁰² Circulaire n° 91-57 du 31 juillet 1991, commentaire de la loi d'orientation pour la ville, moniteur des travaux publics, supplément du 7/91, n° 34, p. 194.

¹⁰³ P. HOCREITÈRE, « Sur la portée normative de L 110 du Code de l'urbanisme », *Droit administratif*, Novembre 1993, p. 1.

¹⁰⁴ J. MORRAND-DEVILLER, « Rapport de synthèse du colloque de Toulouse », *Droit et ville*, 1992, n° 35, p. 182.

¹⁰⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

d'apporter au plan lorsque les dispositions de ce dernier « compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 »¹⁰⁶ du Code de l'urbanisme. De même, les cartes communales doivent respecter « les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 »¹⁰⁷.

Néanmoins, malgré de telles affirmations dans la législation en vigueur, le concept de patrimoine commun demeure très, voire trop, peu appliqué dans la jurisprudence administrative. On peut toutefois citer l'arrêt du 21 octobre 1994¹⁰⁸, par lequel le Conseil d'État admet qu'un tribunal a légalement pu se référer aux dispositions des articles L. 110 et L. 121-1 du Code de l'urbanisme, en tant qu'ils imposent une utilisation économe de l'espace et une protection des sites et paysages, aux fins d'annuler pour erreur manifeste d'appréciation un plan d'occupation des sols (P.O.S.) qui prévoyait la création d'une importante zone à vocation industrielle et artisanale attenante à un parc boisé d'environ 40 hectares.

Ce concept a été repris dans la Charte de l'environnement adossée à la constitution, laissant présager d'un renforcement de ce dernier.

La formulation retenue dans le considérant de la Charte de l'environnement, adoptée en 2005¹⁰⁹ est relativement éloignée de celle existant tant dans le Code de l'urbanisme que dans celui de l'environnement. En effet, ce texte affirme que « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ».

Les différences dans la formulation des termes sont extrêmement importantes car elles emportent plusieurs conséquences :

Premièrement, le remplacement de la nation par les êtres humains corrobore, à notre avis, la perception d'un patrimoine commun éloigné de la vision civiliste et de la nécessaire reconnaissance de la personnalité juridique de son titulaire. En effet, il ne fait aucun doute que les êtres humains ne sont pas une entité bénéficiant de la personnalité morale. On peut, cependant, regretter la multiplicité des formulations qui

¹⁰⁶ Article L. 123-12 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁷ Article L. 124-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁸ CE, 21 octobre 1994, Commune de Bennwihr, req. n° 115248, Gazette du Palais, 28 juillet 1995, p. 209-210. Panorama 81.

¹⁰⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, J.O.R.F. du 2 mars 2005, p. 3697.

contribue à l'absence d'unité du concept de patrimoine commun et, par là même, nuit à un possible renforcement de son applicabilité.

Deuxièmement, le contenu du patrimoine commun est l'environnement. Il s'agit là d'une préoccupation très nettement anthropocentriste¹¹⁰. Les composantes écologiques de ce concept sont complètement évacuées, ce que confirme la dernière phrase du considérant qui affirme que « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Il est navrant de constater que la seule mention de l'écologie figure dans la première phrase de ce considérant, à travers les équilibres naturels, et n'est évoquée que comme l'une des composantes de l'émergence de l'humanité. Il faudra observer les positions de la jurisprudence en la matière pour avoir une appréciation définitive de ce texte. On sait que, par une ordonnance du 28 avril 2005, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne¹¹¹ a, dans le cadre d'un référé-liberté, sanctionné l'abstention du préfet qui ne s'était pas opposé à l'organisation du Tecknival sur le site de Marigny pour des considérations écologiques en vertu de l'article 1 de la Charte de l'environnement¹¹². Il faudra donc, au vu de la jurisprudence, rechercher s'il n'y a pas dans la Charte de l'environnement une confusion sémantique impliquant que l'environnement comprenne aussi la protection écologique. Dans une telle éventualité, la protection écologique, par le biais du concept de patrimoine commun, pourrait s'en trouver renforcée même si, comme le souligne Chantal CANS, les dispositions inscrites dans le considérant ne devraient pas avoir de contenu normatif bien que logiquement et d'un point de vue formel toutes les dispositions figurant dans la constitution sont susceptibles de produire des conséquences juridiques¹¹³.

¹¹⁰ C. CANS, « La charte de l'environnement : évolution ou révolution du droit français de l'environnement ? », *Droit de l'environnement*, n° 131, septembre 2005, p. 198-199.

¹¹¹ TA Châlons-en-Champagne, ordonnance, 29 février 2005, Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne, req. n° 0500828, 0500829, 0500830, R.J.E., n° spécial, 2005, p. 307. Voir la note de P. BILLET, « Le juge des référés, la rave-party et les petits oiseaux », *J.C.P. Administrations et collectivités territoriales*, mai 2005, n° 21, comm. n° 1216, p. 834-837 et celle de C. NOUZHA, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement », *Environnement*, août 2005, comm. 61.

¹¹² L. FONBAUSTIER, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », *Environnement*, janvier 2006, chron. n° 1.

¹¹³ C. CANS, « La charte de l'environnement : évolution ou révolution du droit français de l'environnement ? », *op. cit.*.

En l'état actuel du droit de l'urbanisme, cette référence au patrimoine commun de la nation n'emporte donc pas nécessairement d'effets juridiques notoires. Cependant, elle marque le souci d'intégration de préoccupations écologiques dans ce droit, même si ce n'est simplement qu'une « valeur d'inspiration »¹¹⁴. Les principes de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme ne resteraient qu'à l'état de vœux pieux s'ils n'apparaissent pas, plus vraisemblablement, comme une « méthode de travail »¹¹⁵. En cela, il se rapproche de la « matrice conceptuelle »¹¹⁶ du développement durable.

B. La modeste effectivité du concept de développement durable en droit de l'urbanisme

La consécration du concept de développement durable en droit de l'urbanisme est apparue tardivement et sans réelle homogénéité. On retrouve cette obligation dans divers outils issus de ce droit sans que l'on puisse réellement en apporter une définition juridique homogène (1).

On aurait été en droit de penser que sa reconnaissance constitutionnelle, ainsi que celle du principe d'intégration, aurait abouti à une plus grande opposabilité de ce principe, mais l'étude de la charte de l'environnement ne semble pas corroborer cette suggestion (2).

1. L'émergence tardive du concept en droit de l'urbanisme

La première incursion du concept de développement durable en droit de l'urbanisme date de la loi du 4 février 1995¹¹⁷. Celle-ci prévoit, en son article 2, que le schéma national d'aménagement et de développement du territoire devra fixer les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement

¹¹⁴ C. GROULIER, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *A.J.D.A.*, 23 mai 2005, p. 1040.

¹¹⁵ P. LE LOUARN, « Le droit de l'environnement est-il soluble dans le droit de l'urbanisme ? », *Droit de l'environnement*, n° 95, janvier/février 2002, p. 4.

¹¹⁶ P.-M. DUPUY, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *op. cit.*.

¹¹⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

et de développement durable.

On le retrouve aussi, à l'article 34 de cette loi, dans la déclinaison régionale de ce schéma puisque le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire doit exprimer les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transports, de grands équipements et de services d'intérêt régional. Certains auteurs, comme Chantal CANS, se sont étonnés de la rédaction de cette loi qui prévoit qu'un « outil d'aménagement du territoire doit fixer les orientations fondamentales d'un objectif »¹¹⁸. La pratique n'aura pas eu à connaître ce schéma puisqu'il a été supprimé en 1999 avant toute mise en place¹¹⁹.

La loi du 25 juin 1999 n'est pas intervenue pour purger le droit de l'urbanisme du concept de développement durable, mais, au contraire, pour le renforcer. Dès la lecture du titre de cette loi, les intentions sont clairement établies : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Au-delà de la formulation de son article 1, cette loi précise que « la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement ». Sans qu'une réelle définition ne soit donnée de la notion de développement durable, on retrouve le triptyque du développement social, économique et de la protection de l'environnement qui apparaîtront, en droit international, au sommet mondial de développement durable de Johannesburg de 2002.

Cette référence au développement durable est renforcée par les modifications apportées au régime de la Charte des pays reconnus par la loi de 1995 précédemment évoquée. Cette loi de 1999 précise qu'une telle charte « exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des

¹¹⁸ C. CANS, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *A.J.D.A.*, 10 février 2003, p. 213.

¹¹⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 29 juin 1999, 9515.

engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en oeuvre ». Si le concept de développement durable demeure aujourd'hui inscrit à l'article 22 modifié de la loi de 1995, cette référence au sommet de Rio a depuis totalement disparu du fait de la réforme apportée par la loi du 2 juillet 2003¹²⁰.

Dans le guide méthodologique pour la mise en oeuvre des pays, édité par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) en juin 2004¹²¹, l'expression projet de développement durable implique « une réflexion globale qui couvre l'ensemble des dimensions économique, sociale, culturelle, environnementale du développement »¹²². Dans ce guide, aucune vision écologique n'est clairement exprimée à l'exception d'une possible collaboration avec un parc naturel régional en matière de protection des espaces naturels¹²³, ce qui confirme l'impossibilité de qualifier cet outil de zonage écologique déjà pressentie lors de l'étude des textes juridiques qui occultent cette préoccupation.

Cette situation contribue à asseoir le développement durable principalement sur des considérations anthropocentriques. Une telle acception de ce concept est renforcée par la suppression dans la loi du 2 juillet 2003 des références faites à la préservation du « patrimoine naturel, paysager et culturel » qui pouvaient être visées en priorité par une charte de pays et qui entraînaient alors une obligation de compatibilité pour le P.O.S. en l'absence de schéma directeur pour les orientations fondamentales de cette charte. Les relations entre la charte de pays et le schéma directeur avaient été très nettement resserrées par la réforme apportée par la loi du 13 décembre 2000¹²⁴ avant d'être nettement réduites en 2003. En effet, les communes membres pouvaient, lorsque le pays comprenait des « territoires soumis à une forte pression urbaine » et lorsque ce dernier était situé pour tout ou partie à l'intérieur du périmètre d'un SCOT, décider que cette charte comprendrait tout ou partie des dispositions du SCOT en vue de préserver et requalifier « le patrimoine naturel, paysager et culturel et les espaces agricoles et

¹²⁰ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *J.O.R.F.* du 3 juillet 2003, p. 11176.

¹²¹ D.A.T.A.R., « le guide méthodologique pour la mise en oeuvre des pays », juin 2007, 60 pages.

¹²² Op. cit., p. 11.

¹²³ Op. cit., p. 25.

¹²⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

forestiers ». Depuis 2003, le projet de pays doit tenir compte du projet d'aménagement et de développement durable du SCOT lorsque celui-ci préexiste et que le périmètre de projet de pays recouvre tout ou partie de son territoire. À l'inverse, si, sur ce même territoire, un projet de pays a déjà été arrêté, il revient au projet d'aménagement et de développement durable du SCOT de tenir compte de la charte de développement du pays.

L'article 2 de la loi du 4 février 1995 avait instauré un schéma national d'aménagement et de développement du territoire qui devait être complété par des schémas sectoriels établis par décrets. La réforme apportée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, supprime toute référence à ce schéma et ne laisse subsister que les schémas sectoriels. L'écologie est particulièrement présente dans le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux. Ce dernier fixe les orientations permettant un développement durable de ces espaces en prenant en compte toutes les activités qui s'y déroulent. Nous sommes donc en présence à la fois du concept de développement durable et du principe d'intégration. L'article 21 de la loi du 4 février 1995, tel que modifié par la loi en 1999, précise en outre que ce schéma « décrit les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique, la protection des ressources non renouvelables et la prévention des changements climatiques. Il détermine les conditions de mise en oeuvre des actions de prévention des risques naturels afin d'assurer leur application adaptée sur l'ensemble du territoire. ». On perçoit ici le mélange entre les préoccupations anthropocentriques et écologiques qui entrent dans la définition du concept de développement durable. Cet instrument pourrait apparaître comme une réelle consécration de cette notion en droit interne. Les parlementaires ont fait un choix différent comme le démontre le rapport n° 1288 de l'Assemblée nationale dans lequel il est affirmé que « le schéma de service collectif n'est pas prescriptif. Sa mise en oeuvre n'aura donc pas d'effet sur les instruments existants »¹²⁵. Ce schéma est toutefois opposable aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire¹²⁶ qui n'ont eux-mêmes pas de

¹²⁵ P. DURON, « Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n° 1071) d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », Assemblée nationale, rapport n° 1288, p. 15. Cité in H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », 4^{ème} édition, Dalloz, 2001, p. 111.

¹²⁶ Article 1 de la loi du 4 février 1995.

caractère prescriptif¹²⁷.

Le concept de développement durable n'est donc pas étranger au Code de l'urbanisme, mais il ne jouit pas d'une très grande opposabilité en règle générale. La pénétration de ce concept dans le droit de l'urbanisme s'est poursuivie en 2000 avec la loi du 13 décembre 2000.

Cette loi affirme que « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable »¹²⁸. On ne peut que constater, une nouvelle fois, l'absence de définition du concept de développement durable. De plus, comme le fait remarquer la doctrine, il ne s'agit pas réellement de l'affirmation d'un principe, mais plutôt de l'adjonction d'un élément permettant d'assurer un équilibre entre développement et protection¹²⁹.

Cette loi a aussi prévu l'instauration de projet d'aménagement et de développement durable dans certains documents d'urbanisme, que sont les SCOT et les P.L.U. initiés par cette loi. Malgré un titre évocateur, on peut s'étonner que l'article R. 122-2-1 du Code de l'urbanisme n'évoquent pas le concept de développement durable dans sa définition du P.A.D.D. d'un SCOT ou et d'un P.L.U.¹³⁰. De plus, l'opposabilité du P.A.D.D. d'un P.L.U. a été modifiée par la réforme de la loi du 2 juillet 2003. L'article L.123-1, dans sa rédaction antérieure, prévoyait que le P.A.D.D. était tout aussi opposable que le règlement¹³¹, ce qui n'est plus le cas depuis la loi urbanisme et habitat. Il demeure que le P.L.U., tant dans son élaboration que dans sa

¹²⁷ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 220.

¹²⁸ Article L. 121-1 du Code de l'urbanisme.

¹²⁹ J.-P. BROUANT, H. JACQUOT, J.-P. LEBRETON, « Développement durable, urbanisme et droit », *R.F.D.A.*, juillet-août 2003, p. 752.

¹³⁰ L'article R. 122-2-1 du Code de l'urbanisme précise que le P.A.D.D. « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ». Quant à l'article R. 123-3, il énonce que le P.A.D.D. « définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés à l'article L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement pour l'ensemble de la commune ».

¹³¹ A.-H. MESNARD, « La liberté communale dans l'élaboration du PLU », *Etudes foncières*, n° 94, novembre-décembre 2001, p. 25.

modification, ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du P.A.D.D.¹³².

On ne peut nier que le concept de développement durable a commencé à imprégner le droit de l'urbanisme. Il souffre cependant d'une réelle absence de définition et, étonnamment, il est souvent sans grande opposabilité. Si c'est parfois le cas, on observe qu'il existe une tendance à en diminuer la portée dans une réforme postérieure. Ce concept a, tout comme le patrimoine commun de la nation, reçu une consécration constitutionnelle par la charte de l'environnement.

2. La reconnaissance insatisfaisante par la charte de l'environnement

L'article 6 de cette charte déclare que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ». La première constatation qui se dégage de la lecture de cet article est l'imperfection de sa rédaction. La deuxième phrase apparaît comme une définition du concept de développement durable par le rappel de ses trois piliers. Or, si l'on se réfère aux rapports de l'Assemblée nationale¹³³ et du Sénat¹³⁴, cet article promeut tant le développement durable que le principe d'intégration. Comme le remarque Michel PRIEUR, cette rédaction maladroite contient donc, implicitement, « l'obligation d'intégration »¹³⁵.

Cet article 6, bénéficiant d'un effet direct¹³⁶, permettra vraisemblablement à tout intéressé, sous réserve de la recevabilité du recours, d'invoquer un manquement au principe d'intégration. Pour Michel PRIEUR, cet article devrait engendrer « une étude

¹³² Article L. 123-1 et L. 123-13 du Code de l'urbanisme.

¹³³ N. KOSCIUSKO-MORIZET, « Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement », Rapport de l'Assemblée nationale n° 1595, mai 2004, p. 115.

¹³⁴ P. GÉLARD, « Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la Charte de l'environnement », Rapport du Sénat n° 352, juin 2004, p. 58.

¹³⁵ M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, p. 1162.

¹³⁶ *Ibid.*

d'impact préalable à l'adoption de tous les textes juridiques, y compris les lois »¹³⁷. Il reviendra donc au juge d'opérer cette conciliation appelée de ses vœux par le constituant¹³⁸. On peut cependant regretter qu'en recherchant l'exigence d'intégration des préoccupations environnementales, les rédacteurs de cet article 6 aient simplement réussi à affirmer une égalité de principe entre les différentes composantes du développement durable. De plus, on ne peut guère affirmer que les préoccupations écologiques soient effectivement comprises dans ce contexte¹³⁹.

Il faudra attendre les premières jurisprudences en la matière pour avoir un aperçu de la réelle portée de la reconnaissance de ce concept de développement durable. En l'état actuel du droit, notamment du droit de l'urbanisme, on peut affirmer que ce concept doit vraisemblablement être considéré simplement comme une « matrice conceptuelle »¹⁴⁰ et il faudra être patient pour percevoir les fruits du frémissement aperçu par sa reconnaissance constitutionnelle.

Pour autant, le législateur, à défaut de rendre réellement effectif les deux concepts étudiés, a tenté de contourner cet obstacle en disséminant diverses obligations permettant la prise en considération des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme. On obtient ainsi une intégration diffuse, mais réelle, reposant principalement sur la technique juridique du zonage écologique.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ D. DEHARBE, « Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable », *JurisClasseur Environnement*, avril 2005, p. 29.

¹³⁹ Voir les développements concernant la charte de l'environnement et le concept de patrimoine commun de l'humanité examinés dans le point précédent.

¹⁴⁰ P.-M. DUPUY, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *op. cit.*.

SECTION 2 – LA TECHNIQUE JURIDIQUE DU ZONAGE ÉCOLOGIQUE : INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DE L'INTÉGRATION EN DROIT DE L'URBANISME

L'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme repose sur une technique juridique largement éprouvée par le droit de l'urbanisme : le zonage. En effet, depuis longtemps, le zonage fait partie intégrante de l'application de ce droit et demeure encore aujourd'hui l'une de ses techniques de base comme le démontrent les modalités de mise en œuvre des documents d'urbanisme.

L'extension de cette technique juridique aux préoccupations écologiques n'est pas limitée au seul droit de l'urbanisme et d'autres branches du droit, inspirées par ce précédent, se sont très nettement appropriées cette technique pour apporter une protection à certains espaces particulièrement vulnérables.

La protection écologique par le zonage souffre, malgré son succès, d'une difficulté de définition tenant notamment à ses caractéristiques : non anthropocentrique et polymorphe (§1).

Le recours aux zonages écologiques, en droit de l'urbanisme, est intervenu dès les années 1960 pour la protection de certains espaces particuliers. La protection ainsi acquise est longtemps demeurée sectorielle.

Il est indéniable qu'avec la période ouverte par la décentralisation, on a assisté à l'éclosion de nouvelles perspectives permettant une protection à la fois renforcée et plus sensible à la fragilité de l'ensemble de notre territoire. Cette intensification de la protection écologique requiert généralement un recours de plus en plus important à la technique juridique du zonage (§2).

§1. LA TECHNIQUE JURIDIQUE DU ZONAGE ÉTENDUE À LA PROTECTION ÉCOLOGIQUE : UNE RÉALITÉ POLYMORPHE

Le droit de l'urbanisme, qui peut être défini comme « l'ensemble des règles et institutions relatives à l'aménagement et au développement urbain »¹⁴¹, a joué un rôle déterminant et précurseur en matière de zonage permettant de définir les différentes affectations des sols. Cette spécificité se concrétise particulièrement à travers la mise en œuvre des différents documents d'urbanisme (A).

La protection des espaces naturels par le droit a largement bénéficié de cette expérience, puisque le souci de préservation de ces espaces s'est principalement traduit par la mise en place de zonages écologiques.

Cette technique recouvre une réalité polymorphe et l'absence d'unité s'explique tant par le fait que ces zonages sont issus de branches différentes du droit que par le fait qu'il existe une importante variété de zonages écologiques n'ayant souvent en commun que leur objet (B).

A. L'application « originelle » de la technique du zonage par le droit de l'urbanisme

Le zonage est une technique dont le droit de l'urbanisme a contribué à l'essor par une utilisation ancienne et systématique dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire (1). Le paradigme des zonages en droit de l'urbanisme est sans conteste constitué par le document d'urbanisme qui forme à lui seul un zonage mais qui est aussi composé de « sous-zonages » (2).

¹⁴¹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 8.

1. Une technique ancienne et prédominante dans l'application du droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme a été un précurseur en matière de zonage. Il a été appliqué primitivement aux villes, puis progressivement à l'ensemble du territoire (a). L'engouement pour cette technique, qui ne s'est jamais démenti, demeure encore aujourd'hui incontournable notamment en matière d'aménagement du territoire (b).

a. Le droit de l'urbanisme précurseur en matière de zonage

Gaston BARDET fait remonter la naissance du zonage appliqué à l'urbanisme à des temps immémoriaux dans lesquels la spécialisation des villes existait déjà, notamment par les quartiers marchands auxquels une fonction productive était attachée¹⁴².

Néanmoins, Jean-Pierre GAUDIN voit les prémices du zonage dans le droit allemand¹⁴³. Il situe les prémices de cette technique adaptée à l'urbanisme dans le plan « prototypique » de la ville de Karlsruhe en 1814 puisque ce dernier délimitait deux grandes zones justifiées d'une part par l'aménagement de quartiers résidentiels et par l'extension de quartiers marchands ou industriels. Ces zonages dépassaient la simple élaboration d'un plan ou du cantonnement d'une activité dans une zone déterminée car il était envisagé non seulement un traitement spécifique de ces zones mais aussi et surtout leur interaction¹⁴⁴.

En France, cette technique a soulevé un débat passionné dès le début du XIX^{ème} siècle. Certains auteurs se déclaraient conquis par cette technique et souhaitaient son application rapide en France¹⁴⁵, alors que d'autres semblaient plus timorés et voyaient dans cette technique une rigueur conduisant à une certaine

¹⁴² J.-G. BARDET, « Problèmes d'urbanisme », Dunod, 1941, p. 8 et suivantes.

¹⁴³ J.-P. GAUDIN, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture technique*, numéro spécial « l'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme », 1986, p. 57.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ D.-A. AGACHE, M. AUBURTIN, E. REDONT, « Comment reconstruire nos cités détruites ? notions d'urbanisme s'appliquant aux villes, bourgs et villages », Armand Collin, 1915, p. 19.

ségrégation entre les différentes populations¹⁴⁶. Il faudra attendre une loi du 14 mars 1919¹⁴⁷ modifiée le 24 mars 1924¹⁴⁸ pour que le zonage fasse réellement son entrée dans notre droit. Ces textes, considérés comme la base du droit de l'urbanisme moderne¹⁴⁹, prévoyaient la mise en place de projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes pour les communes de plus de 10 000 habitants. Ces projets devaient être matérialisés dans des plans « délimitant la voirie, les places, les jardins, les réserves boisées, les emplacements réservés aux services publics »¹⁵⁰.

Cette pratique du zonage sera étendue par la jurisprudence par un arrêt du 23 février 1934¹⁵¹ par lequel, le Conseil d'État reconnaît que ces plans pouvaient prévoir des zones affectées à des usages autres que ceux spécifiés par la loi. Bien que plusieurs modifications soient intervenues depuis, on peut affirmer que ces plans constituent les premiers documents d'urbanisme qui, aujourd'hui, se sont considérablement développés et pour lesquels le zonage demeure une technique de base de leur conception et de leur application.

b. La permanence de l'utilisation de cette technique par le droit de l'urbanisme

La loi du 15 juin 1943¹⁵² a « posé les bases du régime de ce que l'on a appelé plus tard (..) l'urbanisme réglementaire »¹⁵³. Il est à noter que cette loi, qui abroge trente-deux textes et conclut un effort de codification débuté en 1935, opère une synthèse des

¹⁴⁶ G. RISLER, « les plans d'aménagement et d'extension des villes », *Mémoires et documents du Musée social*, 1912, n° 11, p. 339.

¹⁴⁷ Loi du 14 mars 1919 relative aux plans d'extension et d'aménagement des villes, *J.O.R.F.* du 15 mars 1919, p. 2726.

¹⁴⁸ Loi du 19 juillet 1924 modifiant les articles 1^{er}, 4, 5, 6 et 8 à 16 de la loi du 14 mars 1919, *J.O.R.F.* du 22 juillet 1924, p. 6538.

¹⁴⁹ J.-P. DEMOUVEAUX, « La naissance du droit de l'urbanisme », *Études foncières*, n° 119, janvier-février 2006, p. 32.

¹⁵⁰ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 23.

¹⁵¹ CE, 23 février 1934, Lainé, req. n° 20926, *Rec.*, p. 267. voir la note de P. LAROQUE, *Sirey*, 1935, 1935.III.9.

¹⁵² Loi du 15 juin 1943 loi d'urbanisme, *J.O.R.F.* du 24 juin 1943, p. 1715.

¹⁵³ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 26.

différents textes épars qui constituaient l'armature du droit de l'urbanisme et est considérée comme le véritable socle de notre droit actuel¹⁵⁴.

Cette loi établit un régime d'urbanisme dépendant principalement de l'État¹⁵⁵. Elle est aussi à l'origine des premières protections effectuées suivant la méthode du zonage¹⁵⁶. En effet, cette loi prévoyait, en son titre II relatif aux projets d'aménagements intercommunaux, que soient définis les « espaces libres et réserves boisées à maintenir, à développer ». Bien que cette protection des espaces boisés ait aussi une vocation économique, on peut affirmer que ce zonage écologique pose les bases de la protection actuelle issue de zonages adaptés à des espaces particuliers. Cette vision répond ainsi au souhait émis par LE CORBUSIER dans « la charte d'Athènes » dans laquelle l'auteur réclamait la modification de certains usages par une plus grande prise en compte d'une « certaine qualité de bien-être » accessible au plus grand nombre¹⁵⁷.

L'essor de la technique du zonage s'est poursuivi par la loi du 30 décembre 1967¹⁵⁸. Pour Yves JÉGOUZO, cette loi constitue un « sas » entre la loi de 1943 et celle de 1983. Elle a permis aux élus locaux « de faire progressivement l'apprentissage de la décentralisation de l'urbanisme et à l'État d'en faire la pédagogie »¹⁵⁹ et par conséquent de s'approprier la technique du zonage. En effet, cette loi prévoyait l'élaboration conjointe des documents d'urbanisme (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et plan d'occupation des sols) par les communes et l'État, sous la responsabilité de ce dernier, tout en ne remettant pas en cause cette compétence purement étatique¹⁶⁰.

L'épanouissement de cette technique s'est poursuivi car elle demeure le socle de la réforme des documents d'urbanisme opérée par la loi du 13 décembre 2000¹⁶¹ qui a

¹⁵⁴ O. PIRON, « 1943-1993 un anniversaire oublié », *Études foncières*, mars 1994, n° 62, p. 36.

¹⁵⁵ Y. JÉGOUZO, J.-C. HÉLIN, « Urbanisme et décentralisation, commentaire de la loi du 7 janvier 1983 », *R.D.I.*, avril-juin 1983, n° 5, p. 145.

¹⁵⁶ O. PIRON, « 1943-1993 un anniversaire oublié », *op. cit.*.

¹⁵⁷ LE CORBUSIER, « La Charte d'Athènes », Éditions de Minuit, 1957, p. 40.

¹⁵⁸ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, *J.O.R.F.* du 3 janvier 1968, p. 3.

¹⁵⁹ Y. JÉGOUZO, « La décentralisation de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, numéro spécial droit de l'urbanisme, bilan et perspective, p. 177.

¹⁶⁰ P. LOUIS-LUCAS, « Soixante années de planification urbaine », *Droit et Ville*, n° 9, 1980, p. 89.

¹⁶¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

remplacé les schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale et les plans d'occupation des sols par les plans locaux d'urbanisme.

Pour Jean-Pierre GAUDIN, la permanence de l'utilisation de cette technique est justifiée par une double pertinence : elle « propose une rythmique d'études, de programmations et de suivis d'opérations, à laquelle peut correspondre une vision organisée du devenir collectif »¹⁶² et permet aussi la détermination spatiale de fonctions ou d'activités particulières tout en permettant une complémentarité entre les différentes zones « suggérant l'existence d'un tout »¹⁶³.

Ainsi, le développement du zonage est indissociable de l'épanouissement des documents d'urbanisme qui constituent le paradigme de l'utilisation de cette technique.

2. Le paradigme de l'utilisation de la technique du zonage constitué par les documents d'urbanisme

La qualification « documents d'urbanisme » répond à des critères particuliers qui ne sont pas fixés par le Code de l'urbanisme. Il est donc revenu à la jurisprudence de déterminer ces critères présidant à l'octroi ou au refus de cette qualité aux divers outils qui lui sont présentés (a).

Les documents d'urbanisme ne correspondent pas uniquement à la mise en place d'un zonage. Ils sont, en général, eux-mêmes créateurs de nombreux zonages, comme le démontre l'étude des zonages que l'on peut qualifier « de base » des plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) (b).

¹⁶² J.-P. GAUDIN, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *op. cit.*, p. 62.

¹⁶³ *Ibid.*

a. Les critères d'identification des « documents d'urbanisme »

Dans un avis du 7 janvier 1997¹⁶⁴, le Conseil d'État a été amené à préciser les critères permettant d'identifier un document d'urbanisme en affirmant que peuvent être qualifiés comme tels « les documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques ou privées ».

Erwan LE CORNEC avait soulevé la relative faiblesse de cette définition qui, craignait-il, risquait d'engendrer la qualification excessive de document d'urbanisme pour des outils relativement éloignés des préoccupations du droit de l'urbanisme et qui seraient alors absorbés par ce droit du fait du nombre croissant de documents relatifs à l'affectation et l'occupation des sols (chartes de parcs, plans départementaux d'élimination des déchets, schémas d'aménagements des eaux,...)¹⁶⁵.

À travers l'examen d'un plan d'exposition au bruit, le Conseil d'État a assoupli les conditions d'une telle qualification en précisant qu'elle pouvait être retenue même pour des documents non issu du Code de l'urbanisme¹⁶⁶. Deux critères ont été retenus :

- le contenu. Un document d'urbanisme doit comporter « une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité administrative »¹⁶⁷.
- les effets. Un document d'urbanisme a « pour objet et pour effet de délimiter des zones (...) à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes. (...) Ces contraintes s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol »¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Voir notamment CE, avis, 17 janvier 1997, Association de défense du site de l'environnement de Galluis, req. n° 183072, Rec., p. 22. Voir les conclusions de J.-C. BONICHOT, « Faut-il notifier le recours formé contre un programme d'aménagement d'ensemble ? », *B.J.D.U.*, 1/1997, p. 58 et la note de B. LAMORLETTE, *Droit administratif*, mars 1997, comm. n° 111, p. 208.

¹⁶⁵ E. LE CORNEC, « Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique », *Droit administratif*, octobre 1997, p. 4.

¹⁶⁶ CE, avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, req. n° 236910, Rec. p. 624. Voir la note de B. DROBENKO, « Inondations : aux risques de la complexité », *R.J.E.*, 4/2002, p. 629.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid.

Une dernière condition a été posée par le Conseil d'État à travers l'étude de la charte d'un parc naturel régional¹⁶⁹. La qualité de document d'urbanisme a été refusée à cet outil car les chartes de ces parcs concourent à la réalisation de plusieurs objectifs n'étant pas uniquement liés à l'affectation et à l'occupation des sols et ses dispositions ne sont pas directement opposables aux demandes d'autorisation ou d'utilisation des sols. Le Conseil d'État a donc ajouté une condition supplémentaire, en précisant qu'il est indispensable que la détermination des prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation du sol soit l'objet « principal » du document pour pouvoir être qualifié de document d'urbanisme¹⁷⁰. Cette dernière condition lève, sans nul doute, les appréhensions soulevées par Erwan LE CORNEC concernant la possible qualification de document d'urbanisme pour les nombreux outils ayant un impact sur l'affectation et l'occupation du sol, mais n'ayant que peu de points communs avec les documents d'urbanisme prévus par le Code de l'urbanisme. En effet, si des similitudes peuvent être recherchées dans la forme des différents documents qui permettent une spatialisation de la règle avec généralement un règlement accompagné de documents graphiques, les documents d'urbanisme ont, en principe, une vocation plus globale et fonctionnaliste de l'organisation de l'espace en conférant des régimes juridiques variés aux différentes zones qu'ils couvrent¹⁷¹.

Même si les outils qualifiés de documents d'urbanisme répondent tous à leur propre logique, l'intérêt de cette qualification dépasse la simple application, liée au contentieux, de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme ou de l'article R. 600-1 dans sa rédaction antérieure au décret du 5 janvier 2007¹⁷² et pour lequel la jurisprudence a été amenée à dégager sa jurisprudence sur les critères présidant à une telle qualification. En effet, l'article 333-1 du Code de l'urbanisme précise que « les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte » d'un parc naturel régional. Ce qui, par exemple, implique que les

¹⁶⁹ CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres, req. n° 198124, Rec., p. 98. Voir note L. BENOÎT, « La charte constitutive n'est pas un document d'urbanisme et n'est pas opposable aux tiers », *Environnement*, mai 2004, comm. 48, p. 24.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ J.-B. AUBY, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, janvier-mars 1995, n° 17, p. 45.

¹⁷² Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.R.F.* du 6 janvier 2007, p. 225.

dispositions d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (S.M.V.M) doivent être compatibles avec les orientations et mesures d'une telle charte, sans qu'il ne soit nécessaire qu'un texte le prévoit expressément puisque la jurisprudence a qualifié les S.M.V.M. de document d'urbanisme¹⁷³. Sont ainsi concernés, par exemple, le schéma d'aménagement régional de la région Île-de-France (S.D.R.I.F.)¹⁷⁴, les schémas directeur¹⁷⁵, les plan d'occupation des sols¹⁷⁶ (P.O.S),... .

Ces documents d'urbanisme sont, de manière générale, eux-mêmes créateurs de zonages pour permettre une meilleure spatialisation de la règle. Le P.L.U. en est l'exemple le plus convaincant.

b. Des zonages créateurs de zonages

Tous les documents d'urbanisme sont susceptibles d'engendrer la création de nouvelles zones. Tel est le cas, notamment, des D.T.A, S.M.V.M., et P.L.U..

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme précise, notamment, que les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) peuvent, par exemple, déterminer les localisations : « des grandes infrastructures de transport et des grands équipements (...), des espaces naturels, des sites et des paysages ». Ainsi, la D.T.A des Alpes-Maritimes a procédé à une délimitation des espaces proches du rivage¹⁷⁷. Elle a aussi créé trois sous catégories de zonages¹⁷⁸ : les espaces urbanisés sensibles, les espaces enjeux, et les espaces neutres¹⁷⁹.

¹⁷³ CE, 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'étang des Mouettes et de l'environnement, req. n° 170406, *Rec.*, tables.

¹⁷⁴ CE, avis, 21 octobre 1997, req. n° 361028, E.D.C.E. 1998, n° 49, p. 212.

¹⁷⁵ CE, 12 mai 2003, District du plateau de Saclay, req. n° 240611, *Rec.*, tables.

¹⁷⁶ CE, 6 avril 1998, Mme Dubus, req. n° 164357. B.J.D.U., 4/1998, p. 252.

¹⁷⁷ L. LE CORRE, « Comment apprécier le respect de la loi littoral par une directive territoriale d'aménagement, note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », *Construction-Urbanisme*, novembre 2005, comm. n° 250.

¹⁷⁸ Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, p. 86. Disponible sur le site de la direction départementale de l'équipement des Alpes-Maritimes : www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr.

¹⁷⁹ Nous reviendrons en détail sur ces zonages dans le cadre des développements de la première section du chapitre premier de la première partie.

Les D.T.A. ne sont pas les seules à pouvoir créer des « sous-zonages ». En effet, la vocation même d'un S.M.V.M. est de (re)découper l'espace qu'il couvre en zones spécifiques selon les activités qui peuvent y être exercées puisque sa fonction est de déterminer « les compatibilités et incompatibilités entre activités »¹⁸⁰. Il s'agira donc de zones en interrelations. Par exemple, le S.M.V.M. du Golfe du Morbihan a mis en place, dans le cadre de sa planification des espaces, trois zonages spécifiques¹⁸¹ : des « zones non réglementées » permettant l'exercice de toutes les activités, les « zones réglementées » où seules certaines activités sont proscrites ou aménagées¹⁸² et enfin les « zones interdites » où aucune activité n'est admise.

Les P.L.U., qui pour Jean-Bernard AUBY sont « l'expression la plus accomplie des documents d'urbanisme »¹⁸³, constituent le parangon de cette édicition de zones par un document d'urbanisme. Ces outils subdivisent le territoire communal en plusieurs zones, formant le panel de base, auxquelles ils attribuent des fonctions bien précises : zones urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles et forestières¹⁸⁴. Ces dernières peuvent être accompagnées de zones plus spécifiques telles les zones de protection des espaces boisés classés¹⁸⁵.

Cette liste, bien qu'incomplète, n'a pour d'autre fonction que de démontrer le caractère « gigogne » de ces documents ayant pour conséquence le foisonnement de zones en droit de l'urbanisme, ainsi que l'ancrage de cette technique dans les outils du droit de l'urbanisme. On peut remarquer que l'apport des zonages a été reconnu au-delà de ce droit, ce qui a permis d'essaimer la pratique de cette technique au-delà de ses frontières.

¹⁸⁰ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 31.

¹⁸¹ Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan », Préfecture du Morbihan, 2005, p. 40 et suivantes, *op. cit.*.

¹⁸² Dans le cadre du S.M.V.M. du Golfe du Morbihan, cette réglementation entraîne l'interdiction de l'utilisation de la drague ou encore la révision des saisons de pêche.

¹⁸³ J.-B. AUBY, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *op. cit.*.

¹⁸⁴ Article R. 123-18 du Code de l'urbanisme.

¹⁸⁵ Article L. 130-1 du Code de l'urbanisme.

B. L'extension de la technique du zonage à la protection écologique

La définition de l'expression « zonages écologiques » soulève quelques difficultés. Celles-ci ne relèvent pas du concept même de zonage mais de la vision non anthropocentrique du terme « écologique » devant être réservé à la seule protection des habitats naturels (1).

L'absence d'homogénéité de la technique juridique du zonage écologique se traduit tant par la multiplicité des modalités de mise en œuvre que par la variété des contenus de ces zonages écologiques aboutissant à la nécessaire reconnaissance du caractère polymorphe de cette catégorie particulière de zonages et justifie l'emploi du pluriel pour désigner cette technique juridique particulière (2).

1. Un concept flexible de zonage dont le caractère écologique apparaît délicat à appréhender

Le concept de zonage est relativement simple à définir en droit et ne souffre pas de divergences doctrinales particulières (a). À l'opposé, le caractère écologique de ces zonages apparaît plus difficile à saisir (b).

a. Un concept flexible de zonage

C'est le terme « zone » qui est apparu le premier dans le vocabulaire. Selon le Grand Larousse ce mot est issu du latin « zona » et du grec « dzônê » signifiant une ceinture ou une bande¹⁸⁶. Selon ce même dictionnaire, on peut définir cette zone comme étant « une étendue de terrain, espace d'une région, d'une ville, d'un pays, etc., définis par certaines caractéristiques »¹⁸⁷. Deux éléments importants se dégagent de cette définition : la partition d'un territoire donné et la présence de caractéristiques spécifiques intrinsèques.

¹⁸⁶ Grand Larousse en 5 volumes, Paris, 1990, volume n° 5, p. 3260.

¹⁸⁷ Ibid.

Le droit est un grand pourvoyeur de zones (zone franche, zone économique exclusive, zone militaire, zone d'éducation prioritaire,...) car cela permet la désignation de parcelles spécifiques du territoire afin d'atteindre des objectifs particuliers en soumettant ce dernier à un régime spécifique¹⁸⁸.

Le terme de « zonage », quant à lui, est issu de l'anglais « zoning » dont la signification est, selon Mireille DEVEZE, « la division d'une ville en zones réservées à certaines activités, et la répartition rationnelle de celles-ci »¹⁸⁹. On ne peut que constater l'influence certaine du droit de l'urbanisme sur ce concept qui a depuis largement dépassé les frontières de ce droit comme nous l'avons précisé dans les développements précédents. Mais ce dernier demeure largement emprunt du souci d'organisation rationnelle de l'espace, même lorsque le qualificatif écologique y est rattaché.

Pourtant, la définition ainsi offerte semble incomplète car depuis plusieurs décennies cette technique du zonage est sortie des villes à la conquête d'autres terrains d'expression. Franck SCHERRER définit le zonage comme étant un « maillage » présidant à « une spécialisation fonctionnelle de l'espace (...) défini comme un découpage de l'espace en fonction de critères communs et homogènes »¹⁹⁰. Cette définition paraît plus adaptée à la réalité du zonage que l'on connaît actuellement : c'est-à-dire une technique aux multiples facettes (zonage d'aménagement du territoire, de protection écologique, des entreprises publiques,...) qui n'est pas nécessairement applicable au seul milieu urbain et surtout le terme « maillage » met en exergue la multiplicité des zones sur le territoire issues d'une même catégorie de zonage.

Le terme de zonage suppose l'existence de zones déterminées et reliées entre elles par une même logique¹⁹¹. Cependant, le terme seul demeure relativement vague quant à la logique poursuivie ; par conséquent il est souvent accompagné d'un qualificatif permettant de le rattacher à une fonction particulière. Ainsi, le terme écologique

¹⁸⁸ D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », *in* C.E.D.R.E. (Dir.), « Le zonage écologique », Bruylant, 2002, p. 13.

¹⁸⁹ M. DEVEZE, « Le zonage en milieu montagnard », Thèse, Université de Nice-Sophia Antipolis, 1997, p. 5.

¹⁹⁰ F. SCHERRER, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 93, 2000, p. 16.

¹⁹¹ F. MISCHLICH, « La préservation des espaces naturels par le zonage », *op. cit.*, p. 13.

renvoie inévitablement à l'idée de protection. Toutefois, l'absence de difficulté dans la définition du terme zonage contraste avec la complexité du concept écologique.

b. Une qualification « écologique » délicate à appréhender

La perception de la spécificité des relations entre l'Homme et la nature, aboutissant à une double finalité de cette dernière, n'est pas récente. Ainsi, René DESCARTES, dans son « discours de la méthode », préconisait que l'Homme se rende « maître et possesseur de la nature » et identifiait les deux bénéfices de cette situation : d'une part, jouir des « fruits de la terre et de toutes les commodités » qui s'y trouvent et, d'autre part, rechercher la pérennité de la santé¹⁹².

Cette ambivalence de la nature existe aussi dans la volonté de préservation des habitats avec la préservation des habitats naturels contre les effets de l'Homme et la protection des habitats de l'Homme contre les effets de la nature. Si les techniques de protection peuvent parfois être similaires¹⁹³, l'objet diffère irrémédiablement comme le souligne une partie de la doctrine qui affirme notamment que « si le droit de l'environnement intègre la santé, il n'est plus un droit de l'environnement, mais de l'homme »¹⁹⁴.

La définition du caractère écologique de ces zonages faisant l'objet de notre étude entérine cette distinction. En effet, le terme d'écologie, créé par Ernst HAECKEL en 1866¹⁹⁵, peut être défini, selon le nouveau Littré, comme la « science dont l'objet

¹⁹² R. DESCARTES, « Discours de la méthode », Flammarion, 2000, p. 99.

¹⁹³ Le zonage est aussi largement utilisé pour protéger l'Homme de certains dangers tels, par exemple : les périmètres de protection des eaux potables prévus par le Code de la santé publique aux articles L. 1321-2 et L. 1321-3 ou encore la protection contre les risques d'inondations par l'instauration de servitudes d'utilité publique ayant pour objet la mise en place de zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement (article L. 211-12 du Code de l'environnement). Pour avoir plus de précision voir notamment : J.-L. GAZZANIGA, X. LARROUY-CASTÉRA, J.-P. OURLIAC, « À propos de la protection des captages destinés à l'alimentation en eau potable des collectivités humaines », *Revue de droit rural*, novembre 1997, n° 257, p. 558 et suivantes, A. BERRAMDANE, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *R.D.P.*, 1997, p. 1717.

¹⁹⁴ C. CANS, « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentrique », *Droit de l'environnement*, juillet-août 2000, n° 80, p. 11.

¹⁹⁵ F. RAMADE, « Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement », *op. cit.*, p. 251.

d'étude est la relation entre un être vivant et son environnement naturel »¹⁹⁶. Cette référence au caractère naturel soulève l'épineuse question de la définition et de la pérennité de cet état. Si l'on envisage ce dernier comme étant un milieu non affecté par la présence de l'homme, il est extrêmement difficile d'affirmer qu'il subsiste de tels espaces. Il s'agit donc d'une vision étendue du caractère naturel qui conduit à une perception incluant les espaces trop « anthropisés » qui sont restaurés et protégés par l'homme¹⁹⁷, afin de restaurer leur caractère premier permettant l'accomplissement des cycles de la nature.

Cette acception du concept écologique, plaçant l'homme comme un élément extérieur, trouve un écho particulier dans la vision développée par Michel PRIEUR qui affirme que l'écologie « ne s'intéresse qu'aux végétaux et aux animaux » à l'exclusion de l'homme¹⁹⁸. Comme le précise cet auteur, ce n'est pas l'écologie mais l'environnement qui prend en considération « l'homme dans son milieu artificiel ou naturel »¹⁹⁹. La définition du terme environnement donnée par François RAMADE contribue à l'établissement de cette distinction puisque ce dernier explique que l'environnement correspond, depuis les années 1960, uniquement à l'étude « du cadre de vie de l'homme »²⁰⁰. L'auteur rejoint ici la théorie développée par Robert DELORT et François WALTER qui affirment qu'à travers le terme d'environnement « l'accent est mis sur l'homme au centre du monde, dans la plus pure (...) tradition judéo-chrétienne de l'homme séparé du reste de la Création »²⁰¹. Cette ambiguïté avait déjà été perçue par Jean LAMARQUE en 1973 qui opérait, lui aussi, une distinction entre la protection de la nature et la protection de l'environnement²⁰².

Cette difficulté sémantique est amplifiée par l'absence de définition juridique précise de ces deux termes. Cependant, on peut sans conteste affirmer que l'acception du terme environnement par le droit est plus étendue que celle donnée par François RAMADE. En effet, comme le souligne Raphaël ROMI, le droit de l'environnement

¹⁹⁶ C. BLUM (Dir.), « Le nouveau littré », Éditions Garnier, 2005, p. 548.

¹⁹⁷ C. LARRÈRE, R. LARRÈRE, « Du bon usage de la nature : pour une philosophie de l'environnement », Aubier, 1997, p. 196.

¹⁹⁸ M. PRIEUR, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^{ème} édition, 2004, p. 3.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ F. RAMADE, « Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement », *op. cit.*, p. 279.

²⁰¹ R. DELORT, F. WALTER, « Histoire de l'environnement européen », P.U.F., 2001, p. 19.

²⁰² J. LAMARQUE, « Droit de la protection de la nature et de l'environnement », L.G.D.J., 1973, p. XV.

englobe trois notions différentes : celle d'environnement (strico sensu), de nature, de pollution et de nuisance²⁰³, ²⁰⁴. Par conséquent, le droit de l'environnement n'est pas uniquement relatif à l'environnement. Cette complexité sémantique semble, en partie, trouver sa source dans l'emprunt par le droit de l'environnement de termes spécifiques utilisés par les écologues²⁰⁵, tel le biotope ou l'écosystème²⁰⁶.

La confusion est parfois entretenue par la doctrine. Ainsi, dans le seul ouvrage traitant exclusivement du zonage écologique, issu de la réflexion belge en la matière, la définition qui est proposée fait l'amalgame, pour les zonages issus du droit de l'environnement, entre les zonages permettant la protection des habitats naturels et ceux offrant une protection de l'homme. Ces deux sortes de zonages n'apparaissent que comme des sous-catégories des zonages écologiques²⁰⁷. En droit interne aussi, les avis divergent. Pour Jacqueline MORAND-DEVILLER, l'écologie est « tout autant science de l'homme que science de la nature »²⁰⁸. Pourtant, comme le souligne Véronique INSERGUET-BRISSET, il semble acquis, pour une grande partie de la doctrine, que « l'écologie (...) n'est pas revenue (...) sur le postulat fondamental de l'exclusion de l'espèce humaine »²⁰⁹. Néanmoins, malgré cette frontière sémantique et apparemment étanche, l'écologie tend à intégrer le facteur humain dans son champ d'étude²¹⁰, non pas pour étudier l'Homme en tant que tel, mais pour prendre en considération l'impact (positif ou négatif) de son intervention sur les différents milieux²¹¹.

Par conséquent, notre étude des zonages écologiques ne saurait être étendue à la

²⁰³ R. ROMI, « Droit et administration de l'environnement », 5^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 7.

²⁰⁴ Cette analyse rejoint celle développée par Alexandre KISS, dès 1981, au niveau international. A. KISS, « L'état du droit de l'environnement en 1981 : Problèmes et solutions », *J.D.I.*, 1981, p. 499 et 500.

²⁰⁵ Ce terme écologue est lui aussi né d'un amalgame entre les spécialistes de l'écologie et le parti politique français militant pour la prise en compte de l'écologie.

²⁰⁶ E. NAIM-GESBERT, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », Bruylant, 1999, p. 228.

²⁰⁷ D. MISONNE, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critère de désignation », *op. cit.*, p. 13 et suivantes.

²⁰⁸ J. MORAND-DEVILLER, « Le droit de l'environnement », 6^{ème} édition, Presses Universitaires de France, Que sais-je ? n° 2334, 2004, p. 32. Dans le même sens voir A. CHARLEZ, « La protection des espaces », in M. CORNU, J. FROMAGEAU (Dir.), « Genèse du droit de l'environnement : Droit des espaces naturels et des pollutions », Vol. II, L'Harmattan, 2001, p. 265.

²⁰⁹ V. INSERGUET-BRISSET, « Droit de l'environnement », Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 8 et 9.

²¹⁰ P. ACOT, « Histoire de l'écologie », Presses Universitaires de France, 1988, p. 43.

²¹¹ F. OST, « La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit », Éditions la découverte, 1995, p. 90 et suivantes.

protection anthropocentrique et sera centrée sur la préservation des habitats qualifiés de naturels correspondant à une approche biocentrée de la nature, mais dont l'homme n'est pas absent du double fait de son impact positif et négatif sur la nature.

Le terme de « zonage écologique » n'a pas de reconnaissance juridique et sert en réalité d'expression générique aux différents modes de protections prévus par les textes. Il peut être défini comme étant la désignation d'espaces spécifiques du territoire en fonction de leurs qualités intrinsèques, dans le but de protéger certains habitats naturels, principalement contre l'action néfaste que pourrait avoir l'homme et ses activités sur ces derniers.

Malgré cette première définition, la technique du zonage écologique ne bénéficie pas d'une homogénéité structurelle pouvant aboutir à la reconnaissance de l'émergence d'un système.

2. Le caractère polymorphe de la technique juridique du zonage écologique

Ce polymorphisme se retrouve dans plusieurs aspects des zonages écologiques que sont les modalités de mises en œuvre, le contenu de ces zonages ainsi que les possibles modalités de gestion de ces derniers. Il est nécessaire d'en souligner, en quelques exemples, l'importance.

Il n'y a pas de procédure type d'élaboration de ces zonages écologiques. En effet, au-delà du fait que ces derniers peuvent être mis en place par différentes autorités administratives²¹², il n'existe pas d'unité des procédures. Ainsi, si pour la mise en place d'un parc naturel régional, un large consensus doit être obtenu entre la région et les collectivités territoriales concernées dont, au premier titre, les communes, alors que le préfet, quant à lui, décide du bien fondé de l'adoption d'un décret de protection des biotopes sans qu'aucune consultation particulière des collectivités territoriales pouvant être concernées ne soit organisée.

²¹² Arrêtés de protection des biotopes adoptés par le préfet (articles R. 411-15 à R. 411-17 du Code de l'environnement), les parcs naturels régionaux relèvent principalement de la compétence des régions (article L. 333-1 du Code précité). On peut aussi citer les parcs nationaux qui sont adoptés par décret en Conseil d'État (article 331-2 du même Code).

Les obligations nées de la mise en place d'un zonage écologique sont très souvent disparates. Le choix du législateur a, semble-t-il, été d'introduire une sorte de graduation entre les différents zonages. Par exemple, les parcs naturels régionaux sont nés pour permettre une protection adaptée sans recourir nécessairement à la protection plus contraignante des parcs nationaux²¹³. Ces obligations peuvent même être différentes au sein d'une même catégorie de zonage, comme le souligne Nicolas CHAUPRADE à propos des parcs naturels régionaux dont les contenus varient très nettement d'une charte à l'autre, en fonction de la volonté de leurs différents auteurs²¹⁴, ce qui est logique avec une telle variété de participants à la procédure de mise en place. La notable différence entre les instruments relève aussi du fait que certains de ces zonages n'ont pas pour unique but d'octroyer une protection écologique aux territoires concernés, mais poursuivent une pluralité d'objectifs²¹⁵. L'un des exemples les plus probants demeure les parcs naturels régionaux. Ainsi, selon l'article L. 333-1 du Code de l'environnement, « les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ». Ils constituent une sorte de « boîte à outils » d'objectifs parfois contradictoires et non hiérarchisés pour les régions et les collectivités territoriales concernées²¹⁶, ce qui contribue largement à la définition des multiples visages de ces parcs.

Une dernière source de dissemblance entre les différents zonages écologiques réside dans les modalités de gestion qui peuvent être prévues. La mise en place de ces zonages peut parfois entraîner la création d'un organe de gestion ; c'est notamment le cas pour les parcs, par exemple²¹⁷ qui devront assurer l'application des différentes

²¹³ J.-M. FÉVRIER, « Parcs naturels régionaux », *JurisClasseur Environnement*, fasc. n° 3510, n° 2.

²¹⁴ N. CHAUPRADE, « Les parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale », thèse, Paris, 2003, p. 79 et suivantes.

²¹⁵ Y. JÉGOUZO, « Les espaces partiellement affectés à la protection de la nature », *revue de droit rural*, avril 1979, n° 76, p. 128.

²¹⁶ N. CHAUPRADE, « Les parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale », thèse, Université de Paris, p. 104.

²¹⁷ Pour les parcs nationaux, la gestion est assurée par un établissement public national (article L. 331-8 du Code de l'environnement). Pour les parcs naturels régionaux, il s'agit d'un syndicat mixte (article L. 333-3 du Code de l'environnement).

dispositions contenues dans l'acte de création du zonage, permettant en principe de garantir une meilleure application de ces dernières. La création d'un tel organe est souvent accompagnée d'une obligation de révision du document de gestion après environ une décennie de fonctionnement.

L'absence d'homogénéité de la technique du zonage écologique exige l'emploi du pluriel pour la désigner. Les zonages, objets de cette étude, sont le symbole des préoccupations écologiques des diverses branches du droit dont ils sont issus ou avec lesquelles ils entretiennent des relations. Cependant, le droit de l'urbanisme peut être considéré comme précurseur en matière d'intégration des préoccupations écologiques.

§2. LA TECHNIQUE JURIDIQUE DU ZONAGE VECTEUR D'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME : L'INFLUENCE DE LA DÉCENTRALISATION

Malgré les difficultés évoquées quant à l'opposabilité des concepts favorisant l'intégration dans notre droit, on peut affirmer que l'intégration des préoccupations écologiques, objet de notre étude, semble tout de même avoir reçu un accueil relativement favorable en droit interne, particulièrement en droit de l'urbanisme. En effet, on ne peut nier que le droit de l'urbanisme ait pris conscience de la nécessité d'intégrer la protection écologique dès les années 1960. Celle-ci était, néanmoins, limitée à certains espaces qui requéraient une attention particulière ou à certaines catégories d'espaces. Cette protection n'était envisagée, par le droit de l'urbanisme, qu'avec parcimonie (A).

L'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme a été indubitablement renforcée par la décentralisation et s'est poursuivie postérieurement à celle-ci. Il ne s'agit plus uniquement d'une intégration purement sectorielle réservée à quelques espaces particuliers, mais d'une réelle intégration dans les diverses strates de ce droit. Cette intégration progressive a engendré l'existence d'obligations pour chaque collectivité publique se traduisant, le plus couramment, par l'instauration de zonages adaptés (B).

A. Les fondements du principe d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme antérieurs à la décentralisation

La fragilité de certains espaces et la protection mise en place pour les préserver, relèvent d'une dichotomie perçue à la fin des années 1960 reposant, d'une part sur des espaces nécessitant une protection écologique du fait de leur situation géographique particulière comme la montagne ou le littoral (1) et, d'autre part sur des espaces naturels subsistant sur le territoire national et dont la sauvegarde est rendue nécessaire par la pression humaine (2).

1. L'intégration au service de la protection écologique de la montagne et du littoral

Incontestablement, le droit de l'urbanisme a devancé la formulation juridique d'obligations générales liées à la prise en considération des préoccupations écologiques qui ne sont apparues qu'à l'heure de la décentralisation. Le caractère particulier et fragile de certains espaces a été reconnu dès la fin des années 1960. Il en est ainsi de la découverte des spécificités de la montagne (a) et du littoral (b) qui a été le « fer de lance » de l'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme.

a. La reconnaissance juridique de la sensibilité écologique de la montagne

L'existence du statut particulier de la montagne tel que nous le connaissons aujourd'hui relève d'une loi postérieure à la décentralisation. Néanmoins, le droit de l'urbanisme a perçu la nécessité d'une approche différenciée plusieurs années auparavant devant permettre une protection écologique d'espaces particulièrement sensibles.

Le premier texte soucieux de la préservation de la montagne, « dans le cadre d'une politique globale de son aménagement »²¹⁸, est le décret du 22 novembre 1977

²¹⁸ M. DEVEZE, « Le zonage en milieu montagnard », Thèse, Université de Nice, 1997, p. 15.

approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne²¹⁹. Cette directive imposait une urbanisation en continuité des constructions nouvelles ou regroupées en hameaux nouveaux pour préserver quantitativement les espaces écologiques. L'intérêt de cette directive, quant à la protection écologique, réside principalement dans les articles 3.1. et 3.2.. Le premier met en place la préservation des plans d'eau avec l'interdiction de prévoir le tracé d'une route à moins de 300 mètres des rivages. Le second affirme qu'il « convient de préserver l'état naturel » des plans d'eau et que les zones de marais, tourbières ou forêts devront être « laissées intactes ». Malgré une applicabilité insatisfaisante, cette directive aura permis d'initier une protection écologique dans un milieu où la consommation d'espace est problématique²²⁰.

L'idée qui a longtemps dominé et qui perdure encore aujourd'hui est que « le territoire montagnard tire sa spécificité non pas d'un lieu, mais de la complexité de la gestion de ce lieu »²²¹. Antérieurement, il n'y avait pas de protection écologique de la montagne prise dans sa globalité et au regard de la particularité de son milieu, mais un ensemble de textes axés sur la protection des activités en montagne, notamment de l'agriculture²²². La loi de 1985, codifiée aux articles L. 145-1 et suivants du Code de l'urbanisme, tente d'établir un équilibre entre la protection et l'aménagement²²³, ce qui demeure toujours assez complexe à mettre en place. On retrouve cette ambivalence dans la conception de la protection du littoral dès son origine²²⁴.

b. La reconnaissance de la nécessaire protection du littoral

On peut apercevoir les prémices du souci de préservation du littoral dans le

²¹⁹ Décret n° 77-1181 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, *J.O.R.F.* du 24 novembre 1977, p. 5513.

²²⁰ M. DEVEZE, « Le zonage en milieu montagnard », *op. cit.*, p. 20.

²²¹ H. CHARLES, « Urbanisme et montagne », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, numéro spécial, p. 125.

²²² Notamment le décret n° 77-566 du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 4 juin 1977, p. 3124.

²²³ P. BILLET, « Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive « montagne » à la loi sur le développement des territoires ruraux », *Environnement*, mai 2005, étude n° 9, p. 15.

²²⁴ J.-P. ROBIN, « Le conflit environnement / développement dans les documents d'urbanisme : l'exemple des S.D.A.U. et des P.O.S. dans la bande littorale et le moyen-pays des Alpes Maritimes », thèse, Université de Nice, 1984, p. 3 et suivantes.

décret du 26 juin 1959 pour la protection du littoral en région Provence Côte d'Azur²²⁵ qui correspond aussi aux modifications de l'usage du littoral notamment dues au tourisme. Ce décret sera le berceau de deux protections écologiques distinctes : celle des périmètres sensibles des départements et celle du littoral.

Le début des années 70 sera révélateur d'une prise de conscience de la nécessaire sauvegarde du littoral et des rivages lacustres par l'encadrement des politiques d'aménagement²²⁶.

D'une part, la jurisprudence, par le célèbre arrêt « Schwetsoff »²²⁷ et dans un souci de limitation du développement de l'urbanisme littoral, a rendu nécessaire la compatibilité des travaux entrepris sur le domaine public maritime avec les documents locaux d'urbanisme²²⁸. Cet arrêt marque véritablement une césure. En effet, « de zone spécialisée, régie par un droit particulier, le littoral va devenir progressivement une zone incluant l'ensemble des espaces proches du rivage et soumis à un droit « de proximité de la mer » qui ajoutera des règles et des procédures communes aux règles spécifiques de chacun des espaces concernés »²²⁹.

D'autre part, Michel PIQUARD rendait, au gouvernement, le rapport du groupe de travail chargé de déterminer les perspectives de l'aménagement du littoral et des rivages lacustres dans lequel se trouvent les bases de la protection actuelle²³⁰. Ce rapport sera suivi d'une instruction²³¹ posant les bases des objectifs de la protection actuelle du littoral et des rivages lacustres : « l'urbanisation linéaire du bord de mer doit être évitée, les constructions doivent être reportées le plus en arrière possible du

²²⁵ Décret n° 59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur, *J.O.R.F.* 27 juin 1959, p. 6424.

²²⁶ J.-F. DAVIGNON, « La condition juridique des lacs – Domanialité publique et protection de la nature », *A.J.D.A.*, novembre 1979, p. 12-13.

²²⁷ CE, 30 mars 1973, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ Schwetsoff (Vladimir), req. n° 88151, *Rec.*, p. 1149.

²²⁸ J. DUFAU, « Note sous CE, 30 mars 1973, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ Sieur Schwetsoff et autres, req. n° 88151 », *A.J.D.A.*, juillet-août 1973, p. 366.

²²⁹ J.-M. BÉCET, D. LE MORVAN, « Le droit du littoral et de la mer côtière », *Économica*, 1991, p. 6.

²³⁰ M. PIQUARD (Dir.), « Perspectives pour l'aménagement du littoral français », Rapport au gouvernement, novembre 1973, La Documentation française, 1974, 266 pages.

²³¹ Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, *J.O.R.F.* du 6 août 1976, p. 4758.

rivage de la mer, des zones naturelles doivent séparer les zones urbanisées »²³².

Ces objectifs seront repris par le décret du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral²³³. On trouve dans cette directive l'objectif de protection et de mise en valeur des milieux naturels. Dans ce dessein, l'article 3.1. b) oblige le maintien en l'état des marais, vasières et toutes zones humides ou milieux constamment ou temporairement immergés. Cependant, cette directive souffrait d'un problème d'applicabilité puisque le Conseil d'État avait déterminé qu'elle n'était pas opposable à un P.O.S.^{234, 235}.

Ce problème subsistera jusqu'à la réforme apportée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences²³⁶ qui institue un lien de compatibilité entre les documents d'urbanisme local et les directives de prescription nationale²³⁷.

La loi du 3 janvier 1986 va reprendre les principes de cette directive qui seront codifiés aux articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme ainsi qu'aux articles L. 321-1 du Code de l'environnement²³⁸. Cette loi tente de concilier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, ce qui explique l'existence d'exceptions aux diverses limitations de l'urbanisme dans les différents espaces concernés par cette loi.

²³² L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p. 22.

²³³ Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement du littoral, *J.O.R.F.* du 26 août 1979, p. 2098.

²³⁴ CE, 24 juillet 1981, Association pour la sauvegarde du pays de Rhuys, req. n° 22129, 27868, *Rec.*, p. 341.

²³⁵ Y. PITTARD, « La « loi littoral » et la réglementation de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1986, p. 688 et suivantes.

²³⁶ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

²³⁷ H. COULOMBIE, J.-P. REDON, « Le droit du littoral : domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes », *Litec*, 1992, p. 35.

²³⁸ A.-H. MESNARD, « La « loi littoral » : nature et portée », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1986, p. 677 et suivantes.

2. L'intégration née de la protection de certains espaces particuliers des départements et des communes renforcée par la décentralisation

Avec la prise de conscience de la spécificité du littoral naît la possibilité d'apporter une certaine protection pour les espaces sensibles de plusieurs départements. Cette procédure, néanmoins, ne sera étendue à tout le territoire national que postérieurement à la décentralisation (a). Les communes rurales, quant à elles, pourront, selon certaines conditions, envisager la mise en place d'une zone d'environnement protégé qui succombera à une proximité trop évidente avec les P.O.S. et à la décentralisation des compétences (b).

a. La protection des périmètres sensibles de certains départements

Cette possibilité a été ouverte par le décret du 26 juin 1959 pour la protection du littoral de la région Provence Côte d'Azur²³⁹ évoqué précédemment. Elle sera étendue au bénéfice de la Corse par le décret du 7 décembre 1960²⁴⁰ avant d'être reprise par l'article 65-I de la loi portant loi de finances pour 1961²⁴¹ qui va étendre cette procédure à d'autres départements, principalement côtiers²⁴². Divers décrets vont intervenir pour compléter la liste des départements sans qu'aucun n'ouvre cette possibilité à tous les départements²⁴³. Les premières possibilités de préemption de

²³⁹ Décret n° 59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur, *op. cit.*.

²⁴⁰ Décret n° 60-1321 du 7 décembre 1960 étendant au département de la Corse les dispositions du décret n° 59-768 du 26 juin 1959, J.O.R.F. du 13 décembre 1959, p. 11153.

²⁴¹ Loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961, J.O.R.F. du 24 décembre 1960, p. 11619.

²⁴² En 1961, seuls sont concernés les départements des Alpes-Maritimes, de l'Aude, des Bouches-du-Rhône, la Corse, le Gard, l'Hérault, les Pyrénées-Orientales et le Var.

²⁴³ En 1974, la procédure est étendue aux départements du Calvados, de la Charente-Maritime, des Côtes-du-Nord, du Finistère, de la Gironde, d'Ille-et-Vilaine, des Landes, de Loire-Atlantique, du Morbihan, du Nord, du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Atlantiques et de la Vendée (décret n° 74-831 du 26 septembre 1974, urb, J.O.R.F. du 5 octobre 1974, p. 10189). L'année suivante, le département de la Manche accède à cette procédure (décret n° 75-917 du 2 octobre 1975 urb rendant applicable au département de la Manche les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du caractère

périmètres sensibles prévoyaient que la délimitation des zones ouvertes à la préemption revenait à l'État. La déconcentration de cette procédure entre les mains du préfet interviendra tardivement par la loi du 31 juillet 1976 et sera rendue effective par la mise en œuvre de son décret d'application du 7 juillet 1977²⁴⁴.

La procédure relative aux périmètres sensibles était légèrement différente de celle que l'on connaît actuellement²⁴⁵ et requérait trois étapes pour que la préemption d'un espace sensible soit rendue possible.

Le préalable à la détermination des zones de préemption était l'inscription par décret sur la liste des départements autorisés à appliquer les dispositions des articles L. 142-1 à L. 142-3 du Code de l'urbanisme²⁴⁶. En vertu du décret précité du 7 juillet 1977, le préfet devait consulter, dans un délai d'un mois suivant la parution du décret rendant éligible à cette procédure, le Conseil général et les conseils municipaux des communes intéressées par le projet de délimitation. Puis, en fonction des avis émis, il procédait à la délimitation du ou des périmètres sensibles²⁴⁷.

de certains départements, J.O.R.F. du 10 octobre 1975, p. 10466). Les départements de l'Essonne, de l'Indre-et-Loire, du Loir-et-Cher, du Loiret, de la Savoie et de la Haute-Savoie bénéficieront de cette procédure en 1977 (décret n° 77-229 du 8 mars 1977 urb modification du III de l'article R. 142-1 du code de l'urbanisme relatif à la protection du caractère de certains départements, J.O.R.F. du 16 mars 1977, p. 1442), alors que les départements de l'Isère, du Jura, de la Moselle et du Bas-Rhin attendront deux ans pour être portés sur la liste (décret n° 79-93 du 24 janvier 1979 urb. rendant applicables aux départements de l'Isère, du Jura, de la Moselle et du Bas-Rhin les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du caractère de certains départements (art. R. 142-1), J.O.R.F. du 2 février 1979, p. 307), tout comme les départements de la Seine-Maritime et de la Somme (décret n° 79-339 du 18 avril 1979 rendant applicables aux départements de la Seine-Maritime et de la Somme les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du caractère de certains départements, J.O.R.F. du 24 avril 1979, p. 997). Les derniers départements concernés sont la Côte d'Or, le Doubs, la Nièvre, le Puy-de-Dôme, la Saône-et-Loire et l'Yonne en 1980 (décret n° 80-389 du 21 mai 1980 rendant applicable aux départements de la Côte d'Or, le Doubs, la Nièvre, le Puy-de-Dôme, la Saône-et-Loire et l'Yonne les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du caractère de certains départements, J.O.R.F. du 1^{er} juin 1980, p. 1362).

²⁴⁴ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, *J.O.R.F.* du 01 janvier 1977, p. 4 et décret n° 77-758 du 7 juillet 1977 modifiant le code de l'urbanisme et pris en application des dispositions relatives aux périmètres sensibles du chapitre IV de la loi 76-1285 du 31 décembre 1976, *J.O.R.F.* du 10 juillet 1977, p. 3656.

²⁴⁵ Issue de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.R.F.* du 19 juillet 1985, p. 8152.

²⁴⁶ Ancien article R 142-2 du Code de l'urbanisme (Code de l'urbanisme, Dalloz, 3^{ème} édition, commentaires de F. MODERNE et H. CHARLES, 1982, p. 311). On dénombre une quarantaine de départements autorisés à appliquer les dispositions des anciens articles L. 142-1 à L. 142-3 du Code de l'urbanisme (ancien article R. 142-1), les décrets d'inscription sur la liste de l'ancien article R. 142-1 s'échelonnant sur une quinzaine d'années.

²⁴⁷ J. BASCHWITZ, « La préemption dans les Z.I.F., les Z.A.D. et les périmètres sensibles », *Répertoire Defrénois*, 1977, n° 31.340, p. 32.

Au sein de ces périmètres sensibles, le préfet pouvait établir les zones de préemption après consultation du Conseil général, des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme²⁴⁸. Les zones de préemption pouvaient ne pas correspondre exactement aux périmètres sensibles déterminés au préalable et ne recouvrir qu'une «partie seulement des terrains délimités par lesdits périmètres »²⁴⁹.

À l'issue de cette longue procédure, le préfet bénéficiait du pouvoir d'exercer, au nom du département, le droit de préemption²⁵⁰. La motivation des actes marquant les différentes étapes de cette procédure était obligatoire depuis la circulaire du 10 janvier 1980²⁵¹, ce qui ne sera pas le cas pour certains actes de la procédure issue de la réforme sur les espaces naturels sensibles de 1985.

Le préfet pouvait, par arrêté, prévoir des interdictions de construire, de démolir ou encore de prévoir l'exécution de certains travaux à l'exception de ceux nécessaires à l'amélioration des exploitations agricoles au sein des périmètres sensibles²⁵². Si la protection apportée à ces espaces était importante, il n'existait pas de définition de la qualité intrinsèque des espaces pouvant être concernés à l'exception de leur caractère sensible²⁵³. Cette procédure sectorielle n'est pas la seule, certaines communes pouvant bénéficier d'un traitement particulier par l'instauration de zones d'environnement protégé.

²⁴⁸ Ancien article R. 142-6 du Code de l'urbanisme (Code de l'urbanisme, *op. cit.*, p. 313).

²⁴⁹ Rép. Min. *J.O.R.F.* Déb. Ass. Nat. 10 juillet 1963, p. 3984.

²⁵⁰ Ancien article R. 142-10 du Code de l'urbanisme (Code de l'urbanisme, *ibid.*, p. 315).

²⁵¹ Circulaire du 10 janvier 1980 relative à la détermination des actes administratifs à motiver en application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *J.O.R.F.* 15 janvier 1980, p. 475.

²⁵² Ancien article L. 142-3 du Code de l'urbanisme.

²⁵³ Cette particularité subsiste après la réforme de 1985 comme nous le démontrerons dans le chapitre second de la première partie.

b. L'instauration de zones d'environnement protégé dans les communes rurales

La zone d'environnement protégé a été mise en place par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme²⁵⁴. La condition préalable était que la commune ne soit pas préalablement couverte par un autre document, tel un projet d'aménagement, d'un plan d'urbanisme, ou un P.O.S.²⁵⁵. Si tel était le cas, le préfet pouvait, sur demande ou après avis de l'organe délibérant de la commune ou du groupement de communes ayant compétence en matière d'urbanisme, instituer de telles zones. Ces dernières avaient, notamment, « pour objet la protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages ». On constate que, comme pour la protection écologique de la montagne, la préservation des terres agricoles figure dans un même outil. La protection écologique offerte par ce zonage ne réside pas simplement dans les possibilités ouvertes par le caractère non limitatif de l'objet de cette zone, mais aussi de la préservation des paysages. En effet, comme aura l'occasion de le souligner François PRIET²⁵⁶ à propos des directives, on peut affirmer qu'une protection des paysages permet, en règle générale, une protection des habitats naturels qui s'y développent.

Il pouvait être prévu une interdiction de construire, de démolir ou d'exécuter certains travaux à l'exception de ceux destinés à l'amélioration des exploitations agricoles²⁵⁷. On retrouve là les mêmes possibilités de protections que celles offertes dans le cadre de la préservation des périmètres sensibles des départements avec une prévalence des travaux agricoles sur la protection écologique. Michel DISTEL évoque le glissement terminologique de cette zone, puisque le projet de zone a largement évolué durant les débats à l'Assemblée nationale pour passer de « zone de protection des paysages » à « zone de protection de l'espace rural, des activités agricoles et des paysages », avant d'aboutir à la zone d'environnement protégé²⁵⁸. L'emploi du terme environnement pour qualifier cette zone n'est donc pas sans conséquences et traduit la

²⁵⁴ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, *J.O.R.F.* du 1^{er} janvier 1977, p. 4.

²⁵⁵ Ancien article L. 143-1 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁶ F. PRIET, « les directives de protection et de mise en valeur des paysages », *Revue juridique du Centre-Ouest*, n° 15, 1995, p. 15.

²⁵⁷ Ancien article L. 143-1 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁸ M. DISTEL, « les zones d'environnement protégé, commentaire du décret n° 77-754 du 7 juillet 1977 », *A.J.P.I.*, décembre 1977, p. 931.

forte vision anthropocentrique de cette zone, même si une vision écologique peut aussi y trouver sa place. Cette conception a été confirmée dès l'origine. En 1978, Antoine GIVAUDAN, chef du service de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, affirmait que cette zone d'environnement protégée devait comprendre « les grands espaces, apparemment vacants, non cultivables, mal ou non boisés, apparemment dépourvus d'intérêts dominants, néanmoins utiles, voire indispensables du point de vue écologique »²⁵⁹.

Marie-Élisabeth CHASSAGNE²⁶⁰ affirmait en 1981, qu'en pratique, il y avait une infinie variété de zones d'environnement protégé. Certaines étaient limitées à la poursuite d'un seul objectif, telle la protection des paysages ; d'autres, au contraire concouraient à l'accomplissement d'une pluralité d'objectifs. Le territoire de la commune n'était pas toujours couvert intégralement. L'arrêté de classement de ces zones prévoyait parfois des règles particulières d'urbanisme, d'autres se contentaient de renvoyer aux règles en vigueur applicables. Il s'agissait donc d'un outil excessivement souple permettant une approche renouvelée du territoire des communes rurales et de poser les bases de la protection écologique qui se développera par la suite.

Le dossier de la zone ressemblait à celui d'un P.O.S. puisque, selon l'ancien article R. 143-13 du Code de l'urbanisme, il devait comporter un rapport de présentation, un règlement et des documents graphiques. Ces derniers devant, notamment, faire apparaître les secteurs « à l'intérieur desquels sont autorisés, réglementés ou interdits les divers modes d'occupation du sol, les espaces boisés classés à conserver ou à créer, les zones à protéger en raison de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels »²⁶¹. Selon l'auteur précité, le critère de choix entre les deux outils résidait principalement dans le critère de pression de l'urbanisme. Cet auteur a largement souligné la similitude entre les deux instruments en qualifiant la zone d'environnement protégé de « P.O.S. rural »²⁶². La similitude avec le P.O.S. est d'ailleurs soulignée par l'article qui préside à la suppression de cette zone, puisque l'ancien article L. 143-1 du Code de l'urbanisme dans sa dernière rédaction issue de la

²⁵⁹ A. GIVAUDAN, « La Z.E.P. Quelque chose de simple pour l'espace rural ? », *Revue de droit rural*, 1978, p. 94.

²⁶⁰ M.-E. CHASSAGNE, « Aménagement de l'espace rural : la zone d'environnement protégé », *Études foncières*, été 1981, n° 12, p. 10.

²⁶¹ Ancien article R. 143-15 du Code de l'urbanisme.

²⁶² M.-E. CHASSAGNE, « L'urbanisme au village, réforme de l'urbanisme et aménagement rural », *A.J.P.I.*, janvier 1978, p. 7.

loi du 7 janvier 1983²⁶³ précisait que ces zones devaient être remplacées par un P.O.S. dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de ladite. À l'issue de ce délai, ces zones ne pouvaient plus produire d'effets²⁶⁴. Ainsi, la décentralisation consacre la prévalence du P.O.S. pour parvenir à une protection écologique dans les communes, fussent-elles rurales.

La décentralisation aura, à bien des égards, une influence considérable et bénéfique sur l'intégration des considérations écologiques par le droit de l'urbanisme. Néanmoins, on peut constater que cette intégration ne cessera d'être renforcée postérieurement à la décentralisation et requiert de plus en plus le recours aux zonages écologiques

B. Le renforcement ultérieur du principe d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme par le recours prédominant aux zonages écologiques

La prise en considération des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme est indubitablement marquée par le sceau de la décentralisation. Le législateur a procédé au renforcement constant de l'intégration du souci écologique en créant diverses obligations notamment dans la mise en œuvre des différents documents d'urbanisme (1).

Ce renforcement se traduit principalement par le recours à l'instauration de zonages écologiques (2).

1. L'impact de la décentralisation

Du concept de patrimoine commun, né de la décentralisation, l'article 35 de la loi du 7 janvier 1983²⁶⁵ fait découler plusieurs obligations dont la protection écologique puisque chaque collectivité publique est garante du patrimoine commun de la nation

²⁶³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

²⁶⁴ Article 56 de la loi précitée.

²⁶⁵ Cet article est codifié à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme plusieurs fois été modifié depuis.

dans le cadre de ses compétences « afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux et des paysages ». Nous l'avons vu précédemment, on peut douter de la réelle force contraignante des dispositions figurant à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme. Il est certain que cette affirmation transcende la protection écologique et contribue à une intégration définitive de cette préoccupation au sein du droit de l'urbanisme. Cette évocation implique tout de même que la protection écologique devienne d'intérêt général²⁶⁶.

Ce sentiment est renforcé par l'article 37 de cette même loi, tirant les conséquences de l'article 35 précité, qui affirme que « les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement ». Il est incontestable que la protection écologique jouit d'une place importante dans les principes instaurés par cette loi. Cependant, on ne peut que constater qu'ils sont en concurrence avec des objectifs purement anthropocentriques, ce qui semble être une caractéristique d'une grande partie de la protection écologique offerte par le Code de l'urbanisme²⁶⁷.

Cette particularité se retrouve aussi dans les dispositions des lois « montagne »²⁶⁸ et « littoral »²⁶⁹ qui vont succéder aux directives spécifiques à ces milieux abordées précédemment. L'ambivalence de ces textes s'exprime dès le titre de ces lois : développement et protection de la montagne ou aménagement, protection et mise en valeur du littoral. Néanmoins, ces deux textes, intervenus peu de temps après la mise en place de la décentralisation de la matière, contribuent pleinement à l'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme. En effet, leur

²⁶⁶ F. COLLART DUTILLEUL, R. ROMI, « Propriété privée et protection de l'environnement », *A.J.D.A.*, 20 septembre 1994, p. 571.

²⁶⁷ P. JANIN, « La décentralisation et la protection de l'environnement : réflexions préliminaires sur la loi du 7 janvier 1983 », in C.R.I.P., S.F.D.E., « Décentralisation, urbanisme et environnement : actes de la journée d'études organisée par le Centre de Recherches sur les Institutions Publiques et la section Rhône-Alpes de Société Française pour le Droit de l'Environnement, 27 janvier 1983 », Presses Universitaires de Lyon, 1983, p. 99.

²⁶⁸ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du 10 janvier 1985, p. 320.

²⁶⁹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1986, p. 200.

contenu et leur opposabilité est largement supérieure à celle des directives relatives à ces espaces du fait de la nécessaire compatibilité des documents d'urbanisme avec les dispositions de ces lois^{270, 271}.

Cette intégration s'est poursuivie tout au long des réformes successives du droit de l'urbanisme. Ainsi, pour parachever cette inclusion, la loi du 13 décembre 2000²⁷² a, en instaurant notamment les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les P.L.U., prévu des dispositions spécifiques concernant la préservation écologique²⁷³. L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme prévoit désormais que les SCOT fixent « les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers » et l'article L. 123-1 précise que les P.L.U. comportent un règlement qui doit délimiter notamment les zones naturelles servant de base à la protection écologique par un tel document.

Ainsi, « aujourd'hui une partie importante de l'action publique en faveur de l'environnement passe par le canal du droit de l'urbanisme »²⁷⁴, cette affirmation d'Henri SAVOIE et Laurent TOUVÉ est largement transposable à la protection écologique. On constate que cette protection requiert, en pratique, le recours majoritaire à la technique du zonage.

²⁷⁰ K. PASZKIER, « Loi « montagne » et loi « littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux « dispositions particulières », illustrations du phénomène de territorialisation du droit », Thèse, Université de Nice Sophia-Antopolis, 2001, p. 130 et suivantes.

²⁷¹ Nous reviendrons sur le renforcement de cette opposabilité dans les développements du chapitre 2 de la seconde partie.

²⁷² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *op. cit.*.

²⁷³ Une telle protection pouvait être recherchée dans les instruments antérieurement en vigueur : S.D.A.U. et P.O.S. (Voir A.-H. MÉNARD, « L'évolution du droit de l'environnement dans ses rapports avec le droit de l'aménagement du territoire et avec le droit de l'urbanisme », *R.J.E.*, 2/1976, p. 3 et suivantes. C. MOULINARD, G. MONÉDIAIRE, A. TEXIER, « Urbanisme et environnement », *R.J.E.*, 4/1982, p. 373 ou Y. JÉGOUZO, « La prise en compte de l'environnement dans le zonage des plans d'occupation des sols », *Revue juridique Centre Ouest*, n°1, janvier 1988, p. 171 et suivantes). La loi du 13 décembre 2000 a, toutefois, renforcé cette dernière.

²⁷⁴ H. SAVOIE, L. TOUVÉ, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Commentaire libre du rapport du Conseil d'État », *R.F.D.A.*, juillet-août 1992, p. 713.

2. Le recours prédominant aux zonages écologiques

Quelques que furent les réformes intervenues ces dernières décennies en droit de l'urbanisme, le recours au zonage a toujours été considéré comme le moyen principal permettant d'obtenir un résultat efficient dans un délai jugé, par les instigateurs de ces derniers, comme raisonnable²⁷⁵. Il a ainsi été le vecteur principal du renforcement de la protection écologique.

Franck SHERRER a identifié deux catégories de zonages mettant en exergue une différence fonctionnelle.

La première correspond au « pavage systématique et exhaustif d'un territoire donné »²⁷⁶ qui repose sur des critères qualifiés par l'auteur de communs et homogènes. Les exemples types sont les documents d'urbanisme. Ceux-ci vont fixer, sur le territoire de la commune, les principales règles en matière d'urbanisme pour la détermination des usages du sol²⁷⁷.

La seconde procède à la distinction par un « périmètre d'une portion d'espace en fonction de critères spécifiques »²⁷⁸. Dans ce cadre, il s'agit de la mise en évidence des spécificités d'un territoire. L'auteur affirme que l'on pourrait presque qualifier ces derniers de zonages d'exceptions puisqu'ils reposent sur la détermination des contours de procédures spécifiques. L'un des exemples révélateurs de cette catégorie est constitué par les zonages écologiques.

Ce que ne révèle pas l'auteur, c'est que les premiers sont aussi générateurs des seconds dans une large mesure. En droit de l'urbanisme, une grande majorité des zonages qui délimitent les spécificités d'un territoire en fonction de leur qualité intrinsèque sont issus de zonages plus étendus qui constituent, eux, le « pavage » d'un territoire donné. Il en est ainsi des documents d'urbanisme qui vont générer des

²⁷⁵ J.-P. GAUDIN, « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture technique*, numéro spécial « l'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme », 1986, p. 61-62.

²⁷⁶ F. SCHERRER, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 93, 2000, p 18.

²⁷⁷ M. LACAVE, « L'évolution du droit de l'urbanisme en France depuis la seconde guerre mondiale », in « L'interventionnisme économique de la puissance publique – Études en l'honneur du Doyen Georges PÉQUIGNOT », Centre d'études et de recherches administratives de Montpellier, mai 1984, p. 399.

²⁷⁸ F. SCHERRER, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », op. cit..

zonages sur la base des différentes qualités des portions de territoire couvertes. De même, les lois concernant la montagne et le littoral définissent de grandes zones auxquelles elles sont applicables, mais aussi un nombre important de zonages définis en considération de leur qualité spécifique en vue de leur accorder un statut particulier. Ainsi, le recours au zonage est devenu, au fil du temps, l'une des conséquences les plus visibles de l'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme.

Cependant, la protection écologique ne repose pas uniquement sur le droit de l'urbanisme. Elle relève de plusieurs autres corps de règles issues principalement du droit de l'environnement. Par conséquent, pour procéder à l'étude de l'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme par la technique du zonage, il est nécessaire de différencier l'intégration par application de cette technique en droit de l'urbanisme et l'intégration par la reconnaissance de l'influence de cette technique, issue ou non du Code de l'urbanisme, sur la structure même de ce droit.

La décentralisation a été, et demeure, une étape essentielle dans l'évolution du droit de l'urbanisme²⁷⁹ entraînant ainsi des répercussions extrêmement importantes sur la création de zonages écologiques et par conséquent sur l'intégration de ces préoccupations en droit de l'urbanisme. Elle conditionne évidemment les modalités de cette dernière en déterminant les différentes compétences présidant à la mise en place de tels zonages en permettant, par exemple, aux collectivités locales d'être les initiatrices de la protection des espaces naturels par l'utilisation d'un zonage adapté. La décentralisation est ainsi indissociable de cet outil de l'intégration et apparaît inmanquablement comme le prisme idéal et indispensable pour cette étude (Première partie - L'intégration par « génération » de zonages écologiques en droit de l'urbanisme : une décentralisation lacunaire).

Le foisonnement des sources des zonages écologiques n'est pas récent et apparaît nettement dans les ouvrages, même anciens, traitant de la protection écologique²⁸⁰. Cette réalité pose le délicat problème des relations entre « des normes et documents

²⁷⁹ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 13.

²⁸⁰ Voir notamment J. DE MALAFOSSE, « Le droit de l'environnement, le droit à la nature, aménagement et protection », Montchrestien, 1973, 259 pages.

d'origines, d'inspirations et valeurs juridiques diverses »²⁸¹. Il nous faut rechercher si cette intégration des préoccupations écologiques au sein du droit de l'urbanisme permet de dépasser le principe de l'indépendance des législations prévalant entre deux législations distinctes en permettant l'établissement de liens tels que l'on pourrait affirmer que certains zonages, issus de codes autres que celui de l'urbanisme, sont intégrés à la hiérarchie de ce droit. Si une telle hypothèse est vérifiée, il sera alors nécessaire de rechercher les caractéristiques communes de ce lien et ses implications sur les différents acteurs du droit de l'urbanisme (Deuxième partie - L'intégration par « incorporation » de zonages écologiques en droit de l'urbanisme : une hiérarchie complexe des normes).

²⁸¹ R. CRISTINI, G. QUIOT, P.-P. DANNA, J. HERMANN, G. LISSANDRO, K. PASZKIER, « Urbanisme, environnement et protection du patrimoine », A.F.D.U.H., 1996, p. 229.

- PREMIÈRE PARTIE -

L'INTÉGRATION PAR « GÉNÉRATION » DE
ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE
L'URBANISME : UNE DÉCENTRALISATION
LACUNAIRE

La décentralisation de l’élaboration des documents d’urbanisme locaux, tout comme la mise en place de certains zonages écologiques issus du droit de l’urbanisme, est intervenue dans la première moitié des années 1980 par les lois du 7 janvier 1983²⁸² et du 18 juillet 1985^{283, 284}, même si les prémices de cette décentralisation doivent être recherchés dans la loi du 30 décembre 1967²⁸⁵.

La commune est la collectivité territoriale qui a été privilégiée dans le cadre de ce transfert de compétences, bien que le département ait bénéficié d’un tel transfert dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles. La région, quant à elle, demeure la grande oubliée de la décentralisation en matière de zonage écologique relevant du droit de l’urbanisme.

Patrick HOCREITÈRE, adoptant une approche sémantique, considère qu’il n’y a pas eu « de décentralisation de l’urbanisme »²⁸⁶, mais, selon les termes mêmes de la loi du 7 janvier 1983, une simple « répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et L’État ». Pourtant, la doctrine adopte, majoritairement, une position inverse²⁸⁷, ce qui permet au Conseil d’État d’affirmer que « le transfert de compétences aux communes a constitué la réforme la plus visible en matière de décentralisation de l’urbanisme »²⁸⁸. On doit admettre l’existence d’une telle décentralisation même si elle reste largement imparfaite en matière de zonages écologiques.

Toutefois, selon Jean-Bernard AUBY et Hugues PÉRINET-MARQUET, « l’urbanisme étant un domaine beaucoup trop sensible pour qu’il soit possible d’en

²⁸² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l’État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

²⁸³ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d’aménagement, *J.O.R.F.* du 19 juillet 1985, p. 8152.

²⁸⁴ J.-F. SESTIER, « La prise en compte de l’environnement par la loi du 7 janvier 1983, une décentralisation limitée », in *Décentralisation, urbanisme et environnement*, Presses Universitaires de Lyon, 1983, p. 101.

²⁸⁵ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d’orientation foncière, *J.O.R.F.* du 3 janvier 1968, p. 3.

²⁸⁶ P. HOCREITÈRE, « L’administration de l’État », *A.J.D.A.* 20 mai 1993 numéro spécial droit de l’urbanisme, bilan et perspective, p. 178.

²⁸⁷ Voir notamment : Y. JÉGOUZO, « La décentralisation de l’urbanisme », *A.J.D.A.* 20 mai 1993 numéro spécial droit de l’urbanisme, bilan et perspective, p. 177 ; F. PRIET, « La décentralisation de l’urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985 », thèse, Université d’Orléans, 1992, publiée par L.G.D.J., 1995, p. 446 ou encore J.-B. AUBY, « Quelques réflexions sur l’État du droit de l’urbanisme », in *mélanges en l’honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d’Orléans, 2006, p. 31.

²⁸⁸ Conseil d’État, « L’urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, La documentation française, 1992, p. 141.

laisser l'entière maîtrise aux communes, le législateur s'est donc ingénié à encadrer la liberté accordée à ces dernières »²⁸⁹. Ce qui semble justifier que l'État ait conservé un certain nombre de prérogatives en matière de création de zonages écologiques issus du droit de l'urbanisme (Chapitre premier – Une décentralisation incomplète : l'absence de transfert de compétences pour la protection de certains espaces).

Lorsque la décentralisation de cette compétence est opérée, on ne peut que constater son imperfection tenant soit du régime des autorisations soit de l'encadrement de la procédure de mise en place par l'État (Chapitre second – Une décentralisation imparfaite : de la dépendance du département à l'encadrement de la commune).

²⁸⁹ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 13.

- CHAPITRE PREMIER -

UNE DÉCENTRALISATION INCOMPLÈTE : L'ABSENCE
DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES POUR LA
PROTECTION DE CERTAINS TERRITOIRES

Les lois du début des années 80 relatives à la décentralisation ont indéniablement transféré de nombreuses compétences aux collectivités territoriales et principalement aux communes. « L'urbanisme étant un domaine beaucoup trop sensible »²⁹⁰, cette décentralisation n'est pas complète et l'État s'est « réservé » certains domaines liant d'une part l'aménagement du territoire et d'autre part la protection ainsi que la mise en valeur de certains espaces, jugés comme fragiles et nécessitant une prise en compte globale et non parcellaire.

Certains domaines particuliers de compétences de l'État étaient déjà stigmatisés dans les lois de décentralisation. Ce qui permet à Jean-Marie BÉCET d'affirmer que la mise en place des S.M.V.M. par la grande loi de décentralisation du 7 janvier 1983 est symptomatique des limites de la décentralisation. « Cela signifie, en effet, que l'on atteint là une limite qu'il n'est pas possible de franchir : seul l'État, défenseur des intérêts généraux et, par ailleurs, propriétaire du D.P.M., peut jouer le rôle d'arbitre entre des prétentions divergentes, indiquer les solutions aux conflits existants ou potentiels »²⁹¹.

Toutefois, les principales compétences de l'État en la matière ont été réaffirmées postérieurement à ces lois.

Une première vague est intervenue, rapidement après les lois de décentralisation, dans le cadre de la protection de certains espaces particuliers, marquant ainsi la volonté de l'État d'apporter une vision d'ensemble de ces zones mais aussi l'affirmation de son rôle en matière d'aménagement du territoire par l'adoption de lois d'aménagement et d'urbanisme²⁹². La loi de développement et de protection de la montagne²⁹³ ainsi que la loi d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral²⁹⁴ formalisent clairement cette volonté de l'État de conserver certaines compétences.

La seconde vague est caractérisée par la mise en place des directives territoriales

²⁹⁰ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 13.

²⁹¹ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 228.

²⁹² Depuis la loi du 13 décembre 2000, les lois montagne et littoral ont perdu cette qualification, mais cette réforme ne change en rien leur applicabilité puisque « le régime antérieur a été maintenu ». H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 256.

²⁹³ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du janvier 1985, p. 320.

²⁹⁴ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1986, p. 200.

d'aménagement prévue par la loi du 4 février 1995²⁹⁵, contribuant à un mouvement plus large de recentralisation de la matière²⁹⁶ et dont le but est multiple.

Pour Pierre MISCOPEIN, la DTA n'est pas seulement un document d'urbanisme. L'auteur voit trois raisons à cela :

- « les problèmes d'un territoire donné, exprimés à l'occasion de l'élaboration de la DTA, s'interpénètrent et les dispositions d'aménagement qu'il convient de prendre trouvent leurs justifications dans la sphère socio-économique : arrêter ces dispositions sans au minimum évoquer parallèlement ce type d'intérêts n'aurait guère de sens.
- en outre, la notion d'équilibre entre développement et protection, qui est au cœur des DTA, suppose qu'on s'intéresse aussi au développement, ne serait-ce qu'en tant qu'hypothèse pour en prévoir les implications spatiales.
- enfin, arrêter des dispositions protectrices sur un territoire oblige à s'intéresser aux conditions économiques de sa gestion (développement rural...) »²⁹⁷.

L'ambivalence de cet outil se vérifie aussi dans la mise en place des S.M.V.M. qui, selon l'article 57 de la loi de janvier 1983²⁹⁸, « fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. A cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones (...). Ils précisent les mesures de protection du milieu marin. Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime ».

Ces deux zonages ne sont pas des zonages écologiques à proprement parler, mais

²⁹⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

²⁹⁶ H. COULOMBIE, J.-P. REDON, « Le droit du littoral : domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes », Litec, 1992, p. 35. G. J. MARTIN, « Les D.T.A. et les normes et documents d'environnement », *Droit et ville*, n° 50, 2000, p. 97 et suivantes.

²⁹⁷ P. MISCOPEIN, « La loi Pasqua : Directives territoriales d'aménagement », *Études foncières*, n° 66, mars 1995, p. 11

²⁹⁸ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

lors de leur création et dans la recherche de ces équilibres, l'État peut mettre en place une protection adaptée à certains espaces particuliers par le biais de zonages écologiques.

Les compétences de l'État en matière d'aménagement du territoire, de protection et mise en valeur de certains territoires par l'instauration de zonages particuliers sont matérialisées par deux techniques juridiques distincts :

- premièrement, à travers la réglementation de l'espace par la fixation de règles spécifiques en matière d'urbanisme dans les zones de montagne et littorales par le législateur (Section 1).
- deuxièmement, au moyen une planification stratégique par le biais de zonages écologiques issus de la mise en place d'outils de planification par les services centraux de l'administration de l'État que sont les D.T.A. et les S.M.V.M. (Section 2).

SECTION 1 - LA PLANIFICATION RÉGLEMENTAIRE

IMPOSÉE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES ZONAGES ÉCOLOGIQUES DE MONTAGNE ET DU LITTORAL

La préservation des milieux spécifiques que sont la montagne et le littoral, telle qu'elle est prévue par le Code de l'urbanisme, relève respectivement de la loi du 9 janvier 1985²⁹⁹ et du 3 janvier 1986³⁰⁰. Ces textes sont le prolongement d'une stratégie entamée, principalement, dans les années 1970³⁰¹. Toutefois, certaines dispositions concernant le littoral s'inspirent d'obligations nées plus d'un siècle auparavant. Ainsi, l'article L. 146-3 du Code de l'urbanisme prévoit que « les opérations d'aménagement admises à proximité du rivage organisent ou préservent le libre accès du public à celui-ci ». Cette notion de libre accès du public au rivage n'est pas une innovation de la loi littoral. En effet, dès 1858, le Conseil d'État avait précisé que les « les rivages de la mer font partie du domaine public, qu'il suit de là que tout le monde a droit d'y accéder librement », une commune ne peut priver « les particuliers du droit commun de pêcher, d'échouer, de réparer les chaloupes ou bâtiments, de se promener, de pratiquer la grève comme voie de communication, ni même de prendre des bains »³⁰². Cependant, ce libre accès au rivage ne constitue pas un zonage et ne relève pas non plus d'une quelconque protection écologique. Par conséquent, il ne sera pas étudié dans nos développements sur les zonages écologiques littoraux.

Dans le cadre des lois spécifiques de la seconde moitié des années 1980, le législateur a prévu l'application de diverses dispositions protectrices dans le cadre du

²⁹⁹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du 10 janvier 1985, p. 320.

³⁰⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1986, p. 200.

³⁰¹ Pour plus de détail se reporter à l'introduction.

³⁰² CE, 19 mai 1858, Vernes, *Rec.*, p.399, cité in L. PRIEUR, « La loi littoral : analyse des dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme », Éditions Voiron : la Lettre du cadre territorial, 2002, p. 143.

champ d'application des lois montagne et littoral. On peut qualifier ces zones de « zonage principal » étant donné leur nature (§ 1).

Il a, de manière complémentaire, créé des zonages adaptés à certains milieux particuliers de ces zones principales qui, bien que souffrant parfois d'un manque de définition dans les textes, imposées aux communes (§ 2).

§1. LA CRÉATION DE « ZONAGES ÉCOLOGIQUES PRINCIPAUX » EN MONTAGNE ET SUR LE LITTORAL PAR LE LÉGISLATEUR

Le législateur a prévu une protection de la montagne et du littoral par l'instauration de « zonages principaux » correspondant à ces deux milieux particulièrement sensibles (A).

Il a aussi prévu des contraintes liées à leurs protections. Ces dernières s'imposent aux communes et apportent un tempérament à leur libre administration en matière d'urbanisme (B).

A. La prescription de zonages principaux aux communes : la difficile définition de l'applicabilité des lois montagne et littoral

Si les lois montagne et littoral protègent des milieux particuliers et « sous pression »³⁰³ du territoire français, l'applicabilité « *ratione loci* » de la loi montagne, imposée aux communes, est indépendante des critères écologiques (1). Le législateur a prévu une application de la loi littoral reposant sur la définition de communes littorales qui, sauf dans une hypothèse, ne pourront faire valoir leur choix (2).

³⁰³ K. PASZKIER, « Loi « montagne » et loi « littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux « dispositions particulières », illustrations du phénomène de territorialisation du droit », Thèse, Université de Nice Sophia-Antopolis, 2001, p. 141.

1. Un mode de définition des zones de montagne détaché de la qualité intrinsèque du milieu

La définition des zones de montagne prévue par le législateur ne prend pas en compte la qualité du milieu comme indicateur pouvant présider à la détermination des espaces bénéficiant de cette protection (a). Cette réalité se retrouve aussi dans la délimitation des massifs (b).

a. Une définition économique et géographique de secteurs constituant les zones de montagne

Dans le chapitre V du Code de l'urbanisme consacré aux « dispositions particulières aux zones de montagne », seul l'article L. 145-1 évoque l'applicabilité spatiale de ces dispositions.

Aucune précision n'est apportée quant aux critères de détermination de cette applicabilité, à l'exception des lacs de montagne et des difficultés liées à l'application cumulative des lois montagne et littoral³⁰⁴. Cet article se borne, dans son alinéa premier, à renvoyer aux articles 3 et 4 de la loi du 9 janvier 1985.

Cette loi opère une différence entre les zones de montagne situées sur le territoire métropolitain et celles situées dans les départements d'outre-mer.

Ainsi, elle prévoit, en son article 3, que « les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Elles comprennent, en métropole, les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus : soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles (...); soit à la présence, à une altitude moindre, (...), de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux (...). ».

Cette définition des zones de montagne est donc basée sur la difficulté d'exercer

³⁰⁴ Voir les développements sur l'applicabilité de la loi littoral.

une activité économique dans les mêmes conditions que sur le reste du territoire métropolitain³⁰⁵. Aucune référence n'est faite à une quelconque qualité écologique de ces zonages ou à la nécessaire protection d'un milieu particulièrement remarquable.

L'article 4, consacré à la définition des zones de montagne dans les départements d'outre-mer, les définit comme celles qui « comprennent les communes et parties de communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres dans le département de la Réunion et à 350 mètres dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique. Peuvent, en outre, être classées dans les zones de montagne de ces départements les communes et parties de communes situées à des altitudes inférieures à celles indiquées à l'alinéa précédent mais supérieures à 100 mètres, dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 p. 100 au moins ».

On constate que là encore aucune référence à la qualité du milieu n'est opérée et seuls les critères basés sur l'altitude ou sur la déclinaison des sols servent à la désignation des zones de montagne. Ces deux articles prévoient en outre que « chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel ».

Conformément à cette disposition, le 6 décembre 1985, deux arrêtés ont été adoptés³⁰⁶. Ces derniers n'apportent aucune nouveauté quant aux critères de désignation puisqu'ils prévoient l'application de la loi du 9 janvier 1985 à des zones préexistantes établies sous l'empire des textes antérieurs relatifs à la zone d'économie montagnarde ou à la protection des zones agricoles défavorisées³⁰⁷. Les arrêtés³⁰⁸ de

³⁰⁵ W. COULET, « La « loi montagne » ou la recherche d'un compromis entre développement et protection », *Droit et ville*, 1987, n° 24, p. 164.

³⁰⁶ Arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine, *J.O.R.F.* du 18 septembre 1985, p. 10713 et Arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne dans les départements d'outre-mer, *J.O.R.F.* du 18 septembre 1985, p. 10713.

³⁰⁷ Décret n° 76-395 du 28 avril 1976 sur la délimitation des zones agricoles défavorisées, *J.O.R.F.* du 29 avril 1976, p.2751 ; décret n° 77-566 du 3 juin 1977 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 4 juin 1977, p. 3124.

³⁰⁸ Pour le territoire métropolitain : arrêté du 20 février 1974 portant délimitation de zones de montagne, *J.O.R.F.* du 21 février 1974, p.2045 ; arrêté du 28 avril 1976 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne, *J.O.R.F.* du 7 mai 1976, p.2752 ; arrêté du 18 janvier 1977 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne, *J.O.R.F.* du 4 février 1977, p. 753 ; arrêté du 13 novembre 1978 portant classement de la commune de Loucrup en zone de montagne, *J.O.R.F.* du 28 novembre 1978, p. 9005 ; arrêté du 29 janvier 1982 de classement de communes et parties de communes en zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 26 mars 1982, p. 3048 ; arrêté du 20 septembre 1983 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 7 octobre 1983, p. 9148 ; arrêté du 14 décembre 1984 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 26 décembre 1984, p. 11964 ; arrêté du 25 juillet 1985 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 11 août 1985, p. 9222. Pour les départements d'outre-mer : arrêté du 18 mars 1975 portant délimitation de zones de montagne dans les trois départements d'outre-mer de la Martinique, de la Guadeloupe et de la

délimitation de zones de montagne se basaient déjà sur les seuls critères d'altitude et de pente pour définir les zones de montagne, ce qui était alors logique puisque la protection écologique n'était pas envisagée par ces textes.

Il faut noter que ces arrêtés servaient aussi à la désignation des zones de montagne protégées en vertu de la directive d'aménagement nationale sur la protection et l'aménagement de la montagne du 22 novembre 1977, directive dont les dispositions relatives à l'urbanisme ont été remplacées par celles prévues par la loi du 9 janvier 1985.

Les critères de définition des zones de montagne, prévus par la loi relative au développement et à la protection de la montagne, n'ont plus trouvé à s'appliquer après l'adoption des deux arrêtés du 6 décembre 1985 car aucune zone de montagne n'a été déterminée depuis l'entrée en vigueur de ces derniers.

Ainsi, ces zones de montagne, que l'on peut qualifier de zonage écologique au vue des dispositions prévues par la loi de 1985, alors même que ce n'est pas leur unique vocation, sont uniquement déterminées selon des critères géographiques pris sur la base de considérations économiques.

Ce procédé n'est pas satisfaisant puisqu'il est uniquement basé sur une vision anthropocentrique de la montagne et l'importance écologique de ce territoire n'est alors qu'accessoire, ce qui semblerait indiquer la prééminence de l'objectif de développement sur celui de la protection de la montagne dans le cadre de cette loi.

Les communes n'expriment pas leur avis dans cette procédure et sont contraintes d'accepter les choix opérés par l'État. Leur situation s'avère parfois un peu difficile ; en effet cette loi ne s'applique qu'à des secteurs qui ne correspondent pas nécessairement à l'intégralité du territoire communal³⁰⁹ et oblige certaines communes à devoir gérer un territoire qui ne sera pas uniforme.

La loi relative au développement et à la protection de la montagne détermine aussi des massifs auxquels seront rattachées les zones de montagne.

Réunion, *J.O.R.F.* du 28 mars 1975, p. 3325 ; arrêté du 29 janvier 1982 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées, *J.O.R.F.* du 26 mars 1982, p. 3048.

³⁰⁹ Article 3 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du 10 janvier 1985, p. 320.

b. Le rattachement géographique des zones de montagne à des massifs

L'article 3 de la loi de 1985 précise que « chaque zone de montagne est (...) rattachée par décret à l'un des massifs » prévu à l'article 5 de cette même loi.

Conformément à cet article 5, les décrets³¹⁰ d'application de la loi de 1985 prévoyaient la délimitation de sept massifs comprenant les différentes zones de montagnes contiguës formant une même entité géographique, économique et sociale : Alpes du Nord, Alpes du Sud, Corse, Massif central, Massif jurassien, Pyrénées, Massif vosgien. La loi relative à la démocratie de proximité³¹¹ est venue regrouper les deux massifs des Alpes. Ces massifs peuvent donc contenir des départements entiers, des arrondissements, des cantons ou simplement plusieurs communes ou des parties de communes classées en zone montagne.

Ce même article prévoit l'existence d'un massif par département, comprenant exclusivement les zones de montagne, dans les départements d'outre-mer. Là encore, la cohérence dans la détermination des différents massifs est principalement recherchée à travers le développement et non pas par le biais d'une cohérence écologique (milieu, écosystème...).

Dans le cadre de chaque massif est créé un comité pour le développement, l'aménagement et la protection. Il est composé de représentants des régions, des

³¹⁰ Décret n° 85-995 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le Massif central, *J.O.R.F.* du 24 septembre 1985, p. 11007 ; décret n° 85-996 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Nord, *op. cit.*, p. 11008 ; décret n° 85-997 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Alpes du Sud, *op. cit.*, p. 11009 ; décret n° 85-998 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour la Corse, *op. cit.*, p. 11010 ; décret n° 85-999 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour les Pyrénées, *op. cit.*, p. 11011 ; décret n° 85-1000 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif jurassien, *op. cit.*, p. 11012 ; décret n° 85-1001 du 20 septembre 1985 relatif à la composition et au fonctionnement du comité de massif pour le massif vosgien, *op. cit.*, p. 11013 Ces décrets, à l'exception de celui concernant le massif pour la Corse, ont été abrogés, à l'exception de leur article 1^{er} par le décret n° 2004-51 du 12 janvier 2004 relatif à la composition et au fonctionnement des comités du massif des Alpes, du Massif central, du massif jurassien, du massif des Pyrénées, du massif vosgien, *J.O.*, du 14 janvier 2004, p. 1052. Les articles 1^{er} des décrets précités ayant été abrogés par le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs, *J.O.R.F.* du 18 janvier 2004, p. 1414. Se trouvent ainsi séparés la délimitation des massifs de la composition et du fonctionnement de ces dits massifs.

³¹¹ Article 18 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *J.O.R.F.* du 28 février 2002, p. 3808.

départements, des communes et de leurs groupements, mais aussi des représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des organisations socioprofessionnelles... Ce comité est chargé de définir « les objectifs et de délimiter les actions qu'il juge souhaitable pour le développement, l'aménagement et la protection du massif »³¹².

On pourrait ainsi croire à une réelle décentralisation des comités de massifs. Ce serait probablement le cas si le représentant de l'État, désigné pour assurer la coordination dans le massif, n'était pas le coprésident de la commission permanente du comité de massif.

Ce représentant de l'État est le préfet coordinateur de massif. Il est assisté, depuis 2004³¹³, par un commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs. Ce dernier a un rôle important « de secrétariat et d'animation des comités de massifs »³¹⁴.

On perçoit, à travers les fonctions du comité de massif, que si la protection écologique n'est pas prise en compte dans le cadre de la désignation des zones de montagne ou des massifs, elle demeure bien un des objectifs principaux de la loi du 9 janvier 1985. Confirmant « l'interdépendance « développement/protection » » présente dans cette loi, cet esprit est, comme le souligne Raphaël ROMI « sous-jacent dans les mécanismes de prise en compte de l'environnement par le droit de l'urbanisme »³¹⁵, même s'il n'est pas fait mention d'une quelconque protection dans le cadre des conventions interrégionales de massifs³¹⁶.

La commune n'est pas réellement prise en compte, en tant que telle, dans toute cette procédure. Certes, elle participe aux comités de massifs, mais elle ne bénéficie pas de pouvoir particulier, même si l'application de la loi montagne repose en partie sur les

³¹² Article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du janvier 1985, p. 320.

³¹³ Décret n° 2004-52 du 12 janvier 2004 relatif aux commissaires à l'aménagement, au développement et à la protection des massifs, *J.O.R.F.* du 14 janvier 2004, 1053.

³¹⁴ H. JACQUET-MONSARRAT, « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? La politique de massifs », *R.F.D.A.*, mai-juin 2005, p. 517.

³¹⁵ R. ROMI, « Comment le droit contemporain combine-t-il les préoccupations d'environnement et le développement de la montagne ? », *Les petites affiches*, 21 février 1996, n° 23, p. 47.

³¹⁶ Il comporte des dispositions relatives au développement économique, social et culturel de chacun des massifs de montagne de la région. Article 9 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du janvier 1985, p. 320.

documents d'urbanisme qu'elle élabore. Contrairement aux zonages de montagne, la détermination des zonages littoraux est notamment basée sur des critères écologiques et semble laisser une place plus importante à la commune.

2. Un mode de définition des zones littorales prenant en compte le caractère écologique du milieu : le faible choix des communes

La définition des zones littorales repose principalement sur le concept de commune littorale. Mais, à lecture de l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme et de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986, on peut identifier deux types de communes : celles qui sont considérées comme communes littorales du simple fait de leur riveraineté avec la mer (a) et celles prises en compte au titre de leur participation aux équilibres économiques et écologiques littoraux (b).

a. Un mode de définition des zones littoral reposant sur la contrainte des communes riveraines de la mer ou de certains étangs et lacs

L'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme renvoie, pour la définition des communes littorales, à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986³¹⁷. Cet article prévoit que « sont considérées comme communes littorales, au sens de la présente loi, les communes de métropole et des départements d'outre-mer :

- riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares
- (...) ».

Cette définition est simple et ne paraît pas soulever de quelconques difficultés, puisque le seul contact avec la mer, un étang salé ou certains plans d'eau intérieurs

³¹⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *op. cit.*

suffit à qualifier une commune de commune littorale.

On peut ainsi les qualifier de commune littorale de plein droit. L'absence de complexité de cette définition est réelle depuis que la controverse relative à la limite transversale de la mer, délimitant notamment le rivage de la mer, s'est éteinte³¹⁸.

Il existe pourtant une difficulté particulière concernant les plans d'eau intérieurs d'une superficie de plus de 1000 hectares, plus précisément avec les huit lacs de montagne d'une superficie de plus de 1000 hectares³¹⁹. Ils ont, dans un premier temps, été soumis à la législation sur la montagne issue de la loi du 9 janvier 1985, puis, un an plus tard aux dispositions de la loi littoral du 3 janvier 1986.

Ces deux lois s'appliquaient cumulativement sur ces espaces jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le développement des territoires ruraux. L'applicabilité conjointe de ces deux lois n'était alors pas source de problèmes juridiques, mais a soulevé la contestation des élus locaux jugeant cette situation trop contraignante dès lors qu'il s'agissait de prévoir l'édification de constructions ou d'équipements aux bords de ces lacs. Le rapport GÉLARD³²⁰ prenait comme exemple la grande difficulté, pour les élus, de mettre en place des stations d'épuration dans ces zones³²¹.

La loi du 23 février 2005³²² est venue restreindre l'application de la loi montagne autour des lacs de plus de 1000 hectares³²³. L'article L. 145-1 al. 2, issu de cette loi, prévoit qu'« autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes

³¹⁸ Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, *J.O.R.F.* du 30 mars 2004, p. 6079.

³¹⁹ Annecy, Bourget, Granval, Léman, Naussac, Sarans, Serre-Ponçon et Vassivière. Ils représentent la moitié des lacs de plus de 1000 hectares. Voir P. GÉLARD, « l'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire », rapport du Sénat n° 421, 21 juillet 2004, p. 40.

³²⁰ P. GÉLARD, « l'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire », *op. cit.*.

³²¹ Selon ce rapport, les différentes contraintes liées à l'application de ces lois et à la nature du relief contraindraient les élus à prévoir l'acheminement des effluents à une altitude d'environ 1500 mètres, de les traiter puis de les redescendre vers le lac. P. GÉLARD, *ibid.*

³²² Loi n° 2005-157, du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, *J.O.R.F.* du 24 février 2005, p. 3073.

³²³ Elle ne s'applique qu'aux seuls lacs de plus de 1000 hectares bien que cette application conjointe des lois montagne et littoral concerne aussi certaines communes qualifiées de littoral du fait de leur riveraineté avec la mer, comme en Corse par exemple.

riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. ».

Par conséquent, la loi « montagne » s'applique seule pour les lacs d'une taille inférieure à 1000 hectares et la loi « littoral » s'applique seule aux abords des lacs d'une taille supérieure à 1000 hectares.

Toutefois, un décret en Conseil d'État doit intervenir pour délimiter l'étendue de cette application de la loi littoral. Depuis le décret du 1^{er} août 2006³²⁴, cette délimitation peut résulter d'une initiative de l'État ou de l'initiative « concordante » des communes riveraines de ces lacs.

Cette réforme de l'article L. 145-1 prévoit peu de critères pour délimiter les secteurs dans lesquels la loi littoral demeurera applicable. Elle se borne à préciser qu'ils ne peuvent être réduits à la bande des 100 mètres et qu'il doit être, notamment, tenu compte du relief lors de leurs délimitations. Comme le précise Patrick HOCREITÈRE, l'utilisation de « l'adverbe « notamment » n'exclut pas de prendre en compte d'autres critères, telle la distance par rapport aux rives des lacs, la visibilité ou la covisibilité appréciée à la fois des rives ou de l'intérieur des terres, la configuration particulière des lieux et en particulier les lignes de crêtes (non limitées forcément à la première), l'existence ou non de coupures physiques (routes, voies ferrées,...), etc. »³²⁵.

Cette absence de précision des critères de détermination des secteurs d'application de la loi devra être palliée par la jurisprudence dans un avenir proche.

On peut constater que cette réforme fait prévaloir le souci du développement sur celui de la protection puisque la loi littoral semble à plusieurs égards plus protectrice que la loi montagne. Philippe BILLET fait ainsi remarquer que « le régime des coupures d'urbanisme ou celui de l'obligation de classer en espaces boisés classés les parcs et ensembles boisés les plus significatifs de la commune ou encore le régime de la

³²⁴ Décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du Code de l'urbanisme, *J.O.R.F.* du 5 août 2006, p. 11719.

³²⁵ P. HOCREITÈRE, « L'abrogation partielle de la loi littoral autour des lacs de montagne de plus de 1000 hectares », *A.J.D.A.*, 23 octobre 2006, p. 1932.

réalisation des routes nouvelles ou, enfin, celui des espaces remarquables »³²⁶ ne trouveront plus à s'appliquer sur certaines parties du territoire des communes riveraines des lacs.

À une définition de l'applicabilité de la loi littoral en montagne basée, à l'origine, sur la commune littorale et sa riveraineté avec le lac de plus de 1000 hectares, succède une définition reposant sur des secteurs ayant un lien géographique étroit avec ce lac. On est alors plus proche de la définition de l'applicabilité de la loi montagne que de la loi littoral, la commune n'étant plus au centre de cette définition.

Pour l'instant, l'unité communale demeure dans les autres modes de détermination de l'applicabilité de la loi littoral où les critères économiques et écologiques semblent prédominants. Mais ce n'est pas le seul critère de différenciation entre les deux procédures puisque les communes y interviennent.

b. Un mode de définition des zones littoral reposant sur la contrainte ou l'autodétermination des communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux ?

Deux autres catégories de communes littorales sont prévues par les articles 2 de la loi du 3 janvier 1986 et L. 146-1 al. 2 du Code de l'urbanisme. Il s'agit des communes riveraines des estuaires et des deltas et des communes qualifiées par Jean-Marie BÉCET³²⁷ de « rétro-littorales ».

L'article 2 de la loi du 3 janvier 1986 prévoit que « sont considérées comme communes littorales, au sens de la présente loi, les communes de métropole et des départements d'outre-mer :

- (...)

³²⁶ P. BILLET, « La mer à la montagne ou la nouvelle application de la littoral aux abords des lacs de montagne. À propos du décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du Code de l'urbanisme », JCP Administration et collectivités territoriales, septembre 2006, p. 1140.

³²⁷ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 31.

- riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste des communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés. »

Quant à l'article L. 146-1, il précise que les dispositions particulières au littoral s'appliquent « dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès du représentant de l'État dans le département. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après avis du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

La difficulté dans la détermination des communes littorales riveraines des estuaires provenait de l'énorme retard pris dans l'édition du décret devant fixer la liste de ces communes³²⁸. Il a fallu attendre le 29 mars 2004 pour que celui-ci soit adopté³²⁹, soit dix-huit ans après la loi littoral et après que le Conseil d'État eut enjoint le Premier ministre de prendre ce décret^{330, 331}. Le débat portait sur la délimitation entre la riveraineté de la mer et la riveraineté des estuaires qui a aussi été déterminée par décret à la même date³³². Il ne subsiste aucune obscurité sur cette question qui ne fait plus l'objet de contestations.

Les communes sont simplement consultées. La recherche de leur avis semble être l'une des causes du retard dans la procédure de détermination des communes littorales au titre de cette procédure³³³ ; toutefois, celui-ci n'est qu'un avis simple et n'emporte aucune conséquence en cas de refus des communes d'être considérées comme communes littorales puisqu'il ne lie pas l'administration centrale chargée d'élaborer le décret

³²⁸ Voir à ce sujet L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op.cit.*, p. 63.

³²⁹ Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, *J.O.R.F.* du 30 mars 2004, p. 6079.

³³⁰ CE, 28 juillet 2000, Association France-Nature Environnement, req. n° 204024, *B.J.D.U.*, 5/2000, p. 306.

³³¹ F.-F. LISSOUCK, « le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisme. Réflexion sur la portée des décrets d'application de mars 2004 », *R.J.E.*, 1/2005, p. 34.

³³² Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 312-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, *J.O.R.F.* du 30 mars 2004, p. 6082.

³³³ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 38.

nécessaire à leur détermination³³⁴.

La détermination des communes « rétro-littorales » ne soulève pas non plus de problèmes particuliers et permet une meilleure prise en compte du littoral dans sa globalité et dans sa complexité, même si cette dernière demeure dépendante de la volonté des communes d'adhérer ou non au dispositif de protection du littoral mis en place par la loi du 3 janvier 1986.

Le critère de participation aux équilibres écologiques du littoral n'est pas défini par l'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme. Mais, il semble raisonnable de s'appuyer sur l'énumération des espaces et milieux à préserver de l'article L. 146-6 qui prévoit la protection de milieux qui dépassent la simple riveraineté avec la mer comme « les forêts et zones boisées côtières (...), les marais, les vasières, les zones humides (...), les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignées par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ».

Cette référence, faite dans les deux définitions précitées des communes littorales, à la notion d'équilibre écologique laisserait à penser que « le champ d'application des dispositions d'urbanisme propres au littoral n'est pas conditionné par la qualification de commune littorale mais par celle d'écosystème côtier³³⁵ ». Suite à cette observation, Jean-Marie BÉCET s'interroge sur le point de savoir si le critère finaliste n'est pas venu se substituer au critère formel³³⁶. Si tel était le cas, l'applicabilité de la loi littoral s'étendrait à l'écosystème littoral pris dans son intégralité sans que cette délimitation soit limitée par le territoire d'une commune.

Pour cet auteur, cela ne saurait être le cas puisque la qualification de communes littorales, pour celles qui ne sont pas riveraines de la mer ou d'un estuaire, demeure facultative. Le législateur, s'il avait fait ce choix, aurait pu définir comme communes littorales toutes les communes des cantons côtiers³³⁷.

Pourtant, la réforme, introduite en 2005 et 2006 à propos de l'application de la loi littorale en zone de montagne, semblerait indiquer que le législateur s'éloigne du critère formel de la commune littorale évoqué par l'auteur. Mais l'on doit constater que la délimitation des espaces concernés n'est pas liée à une quelconque approche

³³⁴ E. LE CORNEC, « Loi littoral : définitions, applicabilités, contrôles », *JurisClasseur Environnement*, fasc. 510-10.

³³⁵ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.* p. 33.

³³⁶ Ibid.

³³⁷ Ibid.

écologique, sinon il aurait fallu prendre en compte l'arrière-pays puisqu'il a une influence non négligeable sur ces derniers. Bien au contraire, la réforme est venue réduire l'application « *ratione locci* » de la loi littoral.

La centralisation de la procédure de détermination des communes littorales est indiscutable. En effet, si la commune doit en faire la demande, celle-ci sera nécessairement examinée par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et surtout par le préfet ; ces derniers, logiquement, examineront l'effectivité de la participation aux équilibres économiques et écologiques du littoral des communes candidates, laissant entrevoir un possible refus de cette qualification. Il faut signaler que pour l'instant aucun décret n'a encore été adopté en vertu de ces dispositions et par conséquent aucune commune « *rétro-littorale* » n'est, pour l'instant, concernée par la loi littoral.

Les dispositions, particulières applicables à ces zones, offrent une protection de ces espaces en encadrant l'urbanisation. Elles limitent ainsi la liberté des communes dans leurs choix.

B. Une protection imposée par une réglementation spécifique de l'urbanisme communal

Les lois montagne et littoral prévoient toutes deux qu'une commune ne peut envisager qu'un urbanisme en continuité dans les zones principales (1).

La loi littoral va plus loin et prévoit aussi des règles qui ne seront applicables qu'à ces seules zones (2).

1. L'urbanisation en continuité dans les zones de montagne et les communes littorales

Cette obligation commune aux zones de montagne et aux communes littorales se traduit différemment selon les milieux pouvant être concernés. Cette obligation, faute d'une définition claire de la part du législateur, a été largement précisée par la jurisprudence (a). Cette protection peuvent souffrir d'exceptions limitativement énumérées par le Code de l'urbanisme (b).

a. Une obligation commune aux différents zonages

Ce sont les articles L. 145-3 II³³⁸ et L. 146-4 I³³⁹ du Code de l'urbanisme qui prévoient cette obligation et ses exceptions. Il s'agit « d'un dispositif anti-mitage destiné à éviter une occupation désordonnée du sol »³⁴⁰. La limitation de l'urbanisme

³³⁸ « Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

Lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.

Lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les critères mentionnés à l'alinéa précédent.

Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas dans les cas suivants :

a) Lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ; l'étude est soumise, avant l'arrêt du projet de schéma ou de plan, à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique ; le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude ;

b) En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux I et II ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante ;

c) Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4^o de l'article L. 111-1-2, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux I et II.

La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.»

³³⁹ « L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus. »

³⁴⁰ H. CHARLES, « Urbanisme et montagne », *op. cit.*, p. 125.

qui en découle apparaît donc comme un moyen de protection efficace contre la disparition d'espaces naturels convoités.

La rédaction des dispositions pertinentes diffère quelque peu. L'article L. 145-3 III fait référence aux « hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants », alors que l'article L. 146-4 I évoque les « agglomérations et villages existants ». Malgré cette différence dans l'évocation de l'urbanisme préexistant pouvant servir de base à une urbanisation en continuité, on peut relever l'absence commune de définition de l'urbanisation visée par ces textes. Il est donc revenu à la jurisprudence de clarifier ce point.

La jurisprudence, pour déterminer si une opération doit être considérée comme une urbanisation, peut se référer :

soit à la parcelle, d'un P.O.S. ou d'un P.L.U., concernée par l'opération et celle-ci sera alors appréciée par rapport au C.O.S et à la superficie des fonds sur lesquels l'urbanisation est envisagée, ce qui semble être le cas de nombreuses jurisprudences concernant l'urbanisation en montagne³⁴¹ ;

soit à la construction envisagée et c'est alors la surface hors d'œuvre qui est analysée, ce qui paraît correspondre à l'approche de la jurisprudence en matière d'urbanisme littoral³⁴².

Quant aux critères permettant une urbanisation en continuité, la jurisprudence est venue apporter quelques éléments de clarifications. Dans tous les cas de figure, une urbanisation diffuse ou composée de quelques habitations³⁴³ ne saurait jamais être considérée comme permettant une extension de l'urbanisation³⁴⁴. Une urbanisation en continuité présuppose donc l'existence d'une certaine densité de l'urbanisation. Par conséquent, elle ne peut être satisfaite que par une urbanisation existante et non à

³⁴¹ Voir : CE, 14 décembre 1992, Commune de Saint-Gervais-les-Bains, req. n° 115359, *Rec.*, tables ; CE, 7 octobre 1994, Rochet, req. n° 97646.

³⁴² Voir : CAA Nantes, 27 décembre 2002, M. et Mme Mary, req. n° 98NT02744, *A.J.D.I.*, 2004, n° 11, p. 492. TA Rennes, 14 mai 1997, Trelhu, req. n° 912312, *Droit de l'environnement*, 1997, n° 52, p. 14.

³⁴³ S. PLUNIAN, « La notion de « groupe de constructions » pour l'application des règles prescrivant l'urbanisation en continuité », *Droit administratif*, août 2006, n° 8, comm. n° 142.

³⁴⁴ CE, 7 octobre 1994, Rochet, req. n° 97646 ; CE, 9 octobre 1996, Union vie et nature, req. n° 161555, R.D.P. 1998, n° 302, p. 25 ; CAA Nantes, 28 avril 1999, Époux Dufourcq-Lagelouse, req. n° 97NT00167.

venir³⁴⁵ et non interrompue par des éléments naturels³⁴⁶ ou artificiels³⁴⁷.

La commune n'est donc pas libre dans la détermination de ses projets d'urbanisation puisqu'elle est soumise à cette obligation. Il existe, toutefois, des exceptions permettant de contourner cette contrainte³⁴⁸.

b. Des exceptions liées au développement économique de ces zones ou à certaines activités

Les exceptions apportent une certaine autonomie aux communes qui peuvent prévoir, de ce fait, une urbanisation en dehors des espaces déjà urbanisés préexistants.

Il existe deux exceptions communes aux deux zonages : Les ouvrages liés à certaines activités et la création d'un hameau nouveau intégré à l'environnement.

Les activités spécifiques n'étant pas concernées par les obligations des lois « montagne » et « littoral » sont limitativement énumérées aux articles L. 145-8 et L. 146-8 du Code de l'urbanisme et il est impératif que leur localisation dans en zone de montagne ou sur le littoral soit rendu nécessaire par une nécessité technique.

Pour les zones de montagne, sont ainsi prévues « les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels et aux services publics autre que les remontées mécaniques ».

Pour le littoral, il s'agit des « installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ».

³⁴⁵ CE, 9 novembre 1994, Costantini et autre, req. n° 121297.

³⁴⁶ CAA Marseille, 28 juin 2001, M. et Mme Mondonna, req. n° 98MA00353 (pour une parcelle située à 80 mètres de parcelles construites mais séparées par des boisements) ; CAA Bordeaux, 17 janvier 2002, M. Isabal, req. n° 99BX00487 (pour une parcelle séparée des autres par un ruisseau).

³⁴⁷ CAA Lyon, 15 mars 1994, Brunet, req. n° 93LY00559 (pour des terrains situés de l'autre côté d'une voie départementale).

³⁴⁸ B. DROBENKO, « les paradoxes de la légalité en droit de l'urbanisme », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 203 et suivantes.

On constate que sont ainsi répertoriées deux catégories d'activités : celles liées à la défense nationale et celles liées à des activités jugées d'un intérêt supérieur à celui de la protection de ces espaces.

La création d'un hameau nouveau intégré à l'environnement et de taille limitée³⁴⁹ ne répond pas aux mêmes exigences selon les espaces concernés.

Pour le littoral, l'article L. 146-4 I, ne prévoit pas de conditions particulières pour la mise en place d'un tel hameau, mais offre le choix à la commune entre le développement de l'urbanisation en continuité ou par le biais des hameaux nouveaux.

Les dispositions relatives à la loi montagne, par le biais de l'article L. 145-3 III, ouvrent cette possibilité aux communes lorsque celles-ci sont dotées d'un P.L.U. ou d'une carte communale et si ces hameaux doivent être envisagés dans le cadre de la préservation de l'agriculture et de la préservation des espaces, paysages et milieux montagnards protection ou lorsqu'ils sont rendu nécessaire du fait de la protection contre les risques naturels.

Ce même article instaure une autre exception permettant aux communes de zones de montagne de ne pas être tenues par l'obligation d'urbanisation en continuité.

Elle est possible lorsque le SCOT ou le P.L.U. comporte une étude permettant de justifier la nécessité de prévoir une urbanisation qui ne soit pas en continuité mais respectueuse des objectifs de préservation de l'agriculture et de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnards et avec ceux de protection contre les risques naturels.

Certaines constructions peuvent être autorisées en discontinuité dans les communes qui ne seraient pas couvertes par un P.L.U. ou une carte communale si la commune ne subit pas « de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires »³⁵⁰. Ces constructions doivent respecter les mêmes conditions que celles prévues dans l'hypothèse précédente.

³⁴⁹ Si la taille est limitée, ce hameau ne peut être toutefois pas être caractérisé s'il ne comporte que quelques constructions puisqu'il ne pourra être considéré comme autonome. CE, 24 mars 1989, Ministre de l'Équipement c/ M Rochet, req. n° 71717 ; CAA Lyon, 8 avril 1997, Commune de Margencel et Mr et Mme Duchamp, req. n° 98LY02094.

³⁵⁰ B. DROBENKO, « les paradoxes de la légalité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*.

On retrouve une exception liée à l'agriculture dans la législation concernant le littoral. En effet, l'article L. 146-4 I prévoit aussi une telle possibilité de déroger à la règle dans le cas de constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui seraient incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Il n'y a aucune décentralisation puisque cette autorisation ne peut être accordée qu'avec l'accord du préfet, accord qui sera refusé « si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages »³⁵¹.

Une dernière exception a été prévue pour permettre un type particulier de développement économique de la montagne : la création d'une unité touristique nouvelle. L'article L. 145-9 du Code de l'urbanisme précise que sont considérées comme telle les opérations ayant pour objet la construction de surfaces destinés à l'hébergement touristique ou un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher, mais aussi les remontées mécaniques ou les aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces de plancher et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Cette possibilité est relativement encadrée. Pour qu'elle puisse être mise en place par la (ou les) commune(s), il faut qu'elle ait été prévue par un SCOT³⁵². Si tel n'est pas le cas, cette unité touristique nouvelle ne pourra exister qu'après autorisation du préfet³⁵³.

Le législateur, au-delà de cette obligation d'urbanisme en continuité ne laissant aux communes qu'une liberté très encadrée, a prévu d'autres obligations pour les zones littorales.

³⁵¹ L. 146-4 I du Code de l'urbanisme.

³⁵² Article L. 145-11 et L. 145-12 du Code de l'urbanisme.

³⁵³ Article L. 145-11 du Code de l'urbanisme.

2. Les obligations complémentaires prévues pour les zones littorales

Elles correspondent à une vision globale de l'urbanisme de ces zones dans un souci de protection du milieu littoral.

Elles restreignent encore un peu plus la liberté des communes en la matière. Le législateur a prévu que les communes doivent respecter un principe général d'équilibre (a). Dans cette prise en compte des zones littorales dans leur ensemble, il a contraint les communes à aménager des coupures d'urbanisme, ce qui peut rendre plus complexe l'obligation d'urbanisation en continuité (b).

a. Le respect du principe général d'équilibre

Ce terme n'est pas expressément utilisé par l'article L. 146-2 du Code de l'urbanisme mais est issu de la doctrine, puis de la réforme législative du 13 décembre 2000, et illustre les obligations nées de la notion de capacité d'accueil des espaces déjà urbanisés³⁵⁴.

Pour Jean-Marie BÉCET, cette notion signifie que l'urbanisation « nouvelle ne peut dépasser un certain seuil, au risque de compromettre la réalisation d'autres priorités, elles aussi légitimes »³⁵⁵, que sont : la préservation des espaces et milieux remarquables du littoral de l'article L. 146-6 ; la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; ou encore les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés³⁵⁶.

Durant de nombreuses années, cet article n'a pas été considéré comme réellement contraignant. C'est en 1997 que le Conseil d'État a annulé pour la première

³⁵⁴ N. CALDERARO, « Loi littoral et loi montagne : guide de la jurisprudence commentée », E.F.E., 1998, p. 5.

³⁵⁵ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 55.

³⁵⁶ Article L. 146-2 du Code de l'urbanisme.

fois un P.O.S. pour incompatibilité avec les dispositions de l'ancien article L. 121-10 du Code de l'urbanisme et permit de sanctionner une commune qui souhaiterait augmenter l'étendue des zones constructibles sans tenir compte de la protection des espaces naturels³⁵⁷. Cet article, supprimé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000³⁵⁸, était le fondement de ce principe général d'équilibre³⁵⁹.

Cette jurisprudence semble donc transposable à l'article L. 146-2 puisque ces articles font référence au même principe³⁶⁰. Il existe donc un principe général d'équilibre applicable à l'ensemble du territoire en application de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, mais la loi du 3 janvier 1986 est venue en préciser l'application pour les communes littorales.

Elle justifie ainsi les présents développements et renforce la perception

³⁵⁷ L. TOUVET, « Conclusions sur CE, 10 février 1997, Association pour la défense des sites de Théoule et autres, req. n° 125534 », *B.J.D.U.*, 1/97, p. 19. Voir aussi P.-P. DANNA, « Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ? », *R.F.D.A.*, mars-avril 2000, p. 374.

³⁵⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

³⁵⁹ Ancien article L. 121-10 du Code de l'urbanisme : « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat y compris ceux des gens du voyage. Les dispositions du présent article valent loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1 du présent code. ».

Cet article a été remplacé par l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme qui se réfère expressément à la notion d'équilibre, mais apporte quelques modifications quant aux objectifs devant être poursuivis dans le cadre de son application :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1. ».

³⁶⁰ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 52.

protectrice et centralisatrice de cette loi. Une telle évocation n'existe pas dans le cadre du dispositif applicable aux zones de montagne qui sont donc soumises au seul article L. 121-1.

L'article L. 146-2 du Code de l'urbanisme est opposable uniquement aux documents d'urbanisme. Ce qui signifie qu'il ne peut être directement invoqué lors d'un recours contre un permis de construire³⁶¹. Il demeure toutefois possible de l'invoquer par voie de l'exception d'illégalité dans le cadre d'un recours contre un tel permis.

Le principe général d'équilibre n'a pas pour objet l'interdiction de toute nouvelle urbanisation. Il est toujours possible pour la commune, si elle respecte les dispositions de l'article L. 146-2, de rendre constructible une zone d'un P.L.U. qui était auparavant destinée à l'agriculture³⁶².

Il faut noter que cet article ne prévoit pas nécessairement le maintien en l'état de l'urbanisation existante. L'alinéa 2 prévoit que les « dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes ». Cette obligation ne prévaut que pour les opérations d'urbanisation intégralement nouvelles.

b. L'obligation des communes d'aménager des coupures d'urbanisme

C'est l'article L. 146-2 du Code de l'urbanisme qui, dans son dernier alinéa, prévoit l'obligation d'aménager des coupures d'urbanisme : « les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation ».

La jurisprudence a précisé que cette obligation était une condition de validité des documents d'urbanisme, soulignant ainsi la soumission très importante des

³⁶¹ CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna-Daoulas, req. n° 198578, 198579, *Rec.*, tables.

³⁶² CE, 2 décembre 1991, Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes, req. n° 95067, *Rec.*, tables.

communes aux dispositions applicables dans les zones littorales³⁶³.

Une fois encore, le législateur n'a pas souhaité définir cette notion. Une instruction³⁶⁴ est intervenue en 1991 les présentant comme des « composantes positives qui séparent selon leur échelle des zones d'urbanisation présentant une homogénéité physique et une certaine autonomie de fonctionnement. L'étendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité »³⁶⁵.

On peut en déduire que cette coupure d'urbanisation prévaut sur l'urbanisation en continuité et empêche la constitution d'une « ligne continue de bâtiments » sur le littoral, comme le prévoyait déjà la directive d'aménagement du littoral de 1979³⁶⁶ ; elle instaure aussi une gestion écologique des espaces naturels entre les zones urbanisées.

Cette obligation, pour Erwan LE CORNEC, souffre d'une imperfection et peut être aisément contournée par les communes « en recourant à des révisions partielles successives qui n'affectent pas en elles-mêmes une portion suffisamment significative du territoire communal mais qui, par accumulation, peuvent réduire sinon supprimer des coupures d'urbanisation »³⁶⁷.

En effet, le Conseil d'État, dès 1992, précisait que l'observation de la règle posée par L. 146-2 in fine « ne peut s'apprécier que lorsque le plan porte sur une partie significative du territoire auquel il s'applique ». En l'espèce, le P.O.S. portait sur « quatre secteurs éloignés les uns des autres et ayant chacun une superficie réduite », ce

³⁶³ CE, 19 octobre 1988, Ligen, req. n° 81535, *Rec.*, p. 345. Cette décision a été rendue sous l'empire de la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement du littoral qui prévoyait, en son article 2.1., la nécessité « d'éviter un développement linéaire des constructions à proximité du rivage, que ce soit par une ligne continue de bâtiments ». Cette décision du Conseil d'État est transposable aux règles prévues à l'article L. 146-2 du Code de l'urbanisme, ce qui a été fait par la Cour administrative d'appel de Bordeaux : CAA, Bordeaux, 19 juin 1997, SCI Hendayaise, req. n° 94BX01012.

³⁶⁴ Instruction sur la protection et l'aménagement du littoral du 22 octobre 1991 des Ministres de l'Équipement, de l'Environnement, du Tourisme et de Secrétaire d'État à la Mer, *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° 458, supplément du 1er novembre 1991, p. 99. Voir J.-M. BÉCET, « À propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral », *R.J.E.*, 1/1992, p. 49.

³⁶⁵ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 60.

³⁶⁶ Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement du littoral, *J.O.R.F.* du 26 août 1979, p. 2098.

³⁶⁷ E. LE CORNEC, « Sur l'application de l'article L. 146-6, note sur CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, req. n° 168029 », *D.M.F.*, janvier 2000, n° 600, p. 71.

qui n'avait pas été suffisant pour retenir l'application de cet article³⁶⁸.

Cette forte contrainte se trouve donc, dans les faits, largement soumise à la volonté des communes de protéger ou non certains espaces naturels au détriment de l'urbanisme. Elle réinstaure, sans le vouloir, une certaine décentralisation. C'est une limite importante au dispositif de la loi littoral, même si tous les espaces naturels des zones littorales n'ont évidemment pas vocation à être intégrés dans les coupures d'urbanisme³⁶⁹ et qu'il existe d'autres moyens pour parvenir à une protection efficace.

La commune littorale ne dispose pas d'un choix très important en matière d'urbanisme dans le cadre de ces zonages littoraux principaux. Il est à noter que les contraintes et la centralisation sont plus importantes dans les zones littorales. Ces contraintes ont été jugées nécessaires par le législateur pour la préservation des espaces naturels et permettent d'éviter un « bétonnage » ou un mitage excessif tout en préservant des possibilités de développement économique de ces zones.

Le législateur a aussi prévu l'instauration d'autres zonages au sein des zonages montagne et littoraux que l'on peut qualifier de principaux. Ils ont pour vocation une protection accrue de certains espaces particulièrement sensibles.

La commune se voit très largement imposer ces zonages car ces choix demeurent extrêmement limités tant dans leur détermination que dans les mesures susceptibles d'y être applicables.

³⁶⁸ CE, 21 septembre 1992, Association de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes et comité de sauvegarde port Vauban et vieille ville d'Antibes Est, req. n° 110166, *Rec.*, p. 1372.

³⁶⁹ On ne peut pas considérer la bande des 100 mètres, constituée d'espaces naturels, comme une coupure d'urbanisme puisqu'elle ne répond pas aux mêmes critères de détermination, notamment quant à la liberté des communes.

§2. LA SUJÉTION DES AUTORITÉS LOCALES DANS L'ÉDICTION DE ZONAGES ÉCOLOGIQUES COMPLÉMENTAIRES

Le législateur, dans le cadre de la double protection de la montagne et du littoral, a fait le choix de définir lui-même certains zonages complémentaires (A).

Il a aussi contraint la commune à adopter certains zonages sans pour autant lui accorder un réel pouvoir discrétionnaire en la matière (B).

A. L'instauration par le législateur de zonages écologiques complémentaires contraignants

Le législateur a été au-delà de la simple définition à des zones d'applicabilité de ces lois. Il a aussi prévu des dispositions spécifiques applicables dans des zones particulières de ces zonages écologiques principaux.

Pourtant, du fait des vocations légèrement divergentes de ces lois, on constate une différence notable entre le traitement des zones au sein des zones montagne (1) des zones existantes dans les communes ou secteurs littoraux (2).

1. La mise en place de zonages écologiques spécifiques au milieu montagnard

La loi montagne prévoit la mise en place de plusieurs zonages particuliers permettant une protection accrue de certains secteurs délimités.

La première zone, prévue par l'article L. 145-3 I, est relative à la protection des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières. Ce zonage est lié au développement de cette activité puisque le texte prévoit que cette préservation des terres doit être appréciée « au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux ».

Par conséquent, cette protection particulière ne fera pas partie de notre étude puisqu'elle ne peut être considérée comme un zonage écologique.

Mais cette loi du 9 janvier 1985 impose aux collectivités territoriales deux zonages écologiques particuliers correspondant à une meilleure prise en compte des spécificités du milieu montagnard³⁷⁰.

Le premier permet une approche particulière des rives des plans d'eau limitant leur urbanisation (a).

Le second, plus général, privilégie une acception plus large du patrimoine écologique en prévoyant une préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (b).

a. L'inconstructibilité d'une bande de 300 mètres des rives de certains plans d'eau

L'article L. 145-5 al. 1 du Code de l'urbanisme prévoit l'inconstructibilité d'une bande de 300 mètres sur les rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares. On peut faire le parallèle avec la bande des 100 mètres prévue par la loi littoral et applicable aux lacs de plus de mille hectares.

Cette inconstructibilité mise en place par le législateur n'est pas totalement insurmontable. Le Code prévoit deux sortes d'exceptions : celles de droit commun, et celles qui sont subordonnées à la mise en place d'un P.L.U. ou d'un SCOT.

La première catégorie d'exceptions concerne le développement de certaines activités en montagne.

Le Code³⁷¹ permet la construction de certains bâtiments liés à l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières, des refuges et gîtes d'étapes ouverts au public pour les promenades et randonnées, ou encore des équipements d'accueil et de sécurité liés à la pratique des loisirs sur ces plans d'eau. Une fois encore, le texte laisse une place importante au développement économique des zones de montagne. D'autres constructions ne sont possibles que lorsque aucune autre implantation n'est envisageable pour les installations à caractère scientifique.

³⁷⁰ P. IBANEZ, « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation ? Instruments de planification stratégique, in colloque « La loi Montagne en région PACA : 20 ans après », *R.F.D.A.*, mai-juin, 2005, p. 522.

³⁷¹ Article L. 145-5 al. 2 du Code de l'urbanisme.

De manière exceptionnelle, les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, peuvent autoriser l'implantation uniquement sur les rives d'un plan d'eau artificiel créé avant le 10 février 1994³⁷².

Deux conditions sont posées par le Code³⁷³ : que la construction n'excède pas 30 000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre nette et que celle-ci s'intègre à l'environnement. Pour Norbert CALDERARO, cette éventualité demeure « assez difficile à concevoir »³⁷⁴, d'autant que la jurisprudence administrative demeure très attentive au respect de cette procédure. Ainsi, le tribunal administratif de Pau a jugé irrégulière une procédure de consultation basée sur un rapport succinct et sur certaines informations non actualisées³⁷⁵.

Cette dernière possibilité met en exergue l'absence de volonté de décentralisation du législateur en la matière. Lorsque celle-ci existe, elle demeure très encadrée et ne peut, en aucun cas, remettre en cause la totalité de la protection prévue par le législateur. Cette volonté demeure présente même lorsqu'un document local de planification de l'urbanisme est mis en place.

L'article L. 145-5 prévoit deux types d'exceptions, l'une réclamant la mise en place d'un document de planification local sur une partie du plan d'eau, et l'autre, la mise en place d'un tel document couvrant la totalité du plan d'eau.

La première prévoit la possibilité de déroger à la règle de l'inconstructibilité pour permettre une extension mesurée des agglomérations, l'ouverture de terrain de camping ou la réalisation d'un équipement culturel directement lié, par son objet, au caractère lacustre du plan d'eau. Cet article prévoit que cette possibilité ne peut être accordée que dans le respect du paysage et des caractéristiques propres à cet espace sensible. Le Conseil d'État a rappelé que ni l'existence d'un « petit lotissement », ni

³⁷² Le code prévoit qu'ils doivent être existant à la date de publication de la loi qui instaure cette exception, c'est-à-dire la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *J.O.R.F.* du 10 février 1994, p. 2271.

³⁷³ Article L. 145-5 al. 5 du Code de l'urbanisme.

³⁷⁴ N. CALDERARO, « Loi littoral et loi montagne », E.F.E., 1998, p. 140.

³⁷⁵ TA Pau, 6 décembre 1995, Fédération SEPANSON et SEPANSON Béarn, req. n° 94-964, cité in N. CALDERARO, *ibid.*

celle « de constructions situées à plusieurs centaines de mètres du village » ne saurait être qualifiée d'agglomération³⁷⁶.

La seconde prévoit la possibilité de la délimitation exceptionnelle de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Ces dernières exceptions sont destinées à permettre aux communes de se développer, ce qui a conduit le législateur à opérer une très légère décentralisation de cette procédure tout en fixant une obligation de respect de la qualité du site. Par ailleurs, le législateur a aussi prévu une obligation de protection des espaces caractéristiques à la charge des collectivités territoriales.

b. La préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques montagnards

L'article L. 145-3 II du Code de l'urbanisme impose la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard par une prise en compte par les documents d'urbanisme devant assurer leurs préservations.

Contrairement aux dispositions relatives aux plans d'eau, le législateur est demeuré relativement flou sur cette notion³⁷⁷.

Au-delà des dispositions du Code, l'État peut intervenir par le biais de directives territoriales d'aménagement ou, à défaut, par le biais de dispositions particulières revêtant la forme de décrets en Conseil d'État³⁷⁸. Ces D.T.A. ou ces décrets peuvent désigner et définir les modalités de protection des « espaces, paysages, et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak »³⁷⁹ et certains cours d'eau. Cette énumération apporte quelques éclaircissements quant à la détermination des espaces, paysages et sites

³⁷⁶ CE, 1^{er} juillet 1998, Commune de Doucier, req. n° 171733, *Rec.*, tables.

³⁷⁷ H. AMIEL, « Maîtrise de l'urbanisation : un enjeu pour la montagne. Grandes notions et règles de l'urbanisme en montagne », *R.F.D.A.*, mai-juin 2005, p. 514.

³⁷⁸ G. HUMBERT, « Protection de la montagne », *JurisClasseur Environnement*, novembre 1999, fasc. n° 515.

³⁷⁹ Article L. 145-7 II 2°.

caractéristiques montagnards.

Cette procédure, tout comme la précédente, n'est que peu décentralisée. Si cette protection dépend largement de la bonne application faite par les communes de l'obligation d'incorporer ces espaces dans les documents d'urbanisme, ces dernières ne disposent pas d'un pouvoir d'appréciation en la matière.

La jurisprudence, par le biais d'un contrôle complet du juge, est très vigilante quant à la bonne application de ces dispositions. Elle va contrôler les prescriptions des instruments d'urbanisme relevant « d'une part de la qualité de ces espaces, paysages et milieux naturels et d'autre part de la nature des atteintes susceptibles de leur être portée par les projets d'aménagement »³⁸⁰.

Le juge est parfois conduit à se servir des législations étrangères au code de l'urbanisme pour déterminer ces espaces. Ainsi, le tribunal administratif de Nice a annulé une disposition d'un P.O.S. qui prévoyait une zone d'activités dans un espace déjà répertorié au titre de l'inventaire des sites pittoresques du département des Alpes-Maritimes³⁸¹. Ce même tribunal a aussi annulé une zone d'urbanisation future située dans le périmètre d'une « zone figurant à l'inventaire du patrimoine naturel du département des Alpes-Maritimes au titre du programme national d'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique »³⁸². Sans apporter de réelle définition, la jurisprudence admet qu'un tel zonage n'est pas incompatible avec une protection préexistante. Elle n'est pas nécessaire puisque aucun texte ne le prévoit, mais constitue tout de mêmes une forte présomption.

Pour Norbert CALDERARO, cette notion d'espaces caractéristiques « doit être rapprochée de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, précisé par l'article R. 146-1, qui (...) insiste sur l'intérêt écologique, biologique ou paysager de l'espace littoral naturel en cause »³⁸³.

³⁸⁰ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 278.

³⁸¹ TA Nice, 11 mai 1995, Association de défense et de sauvegarde des sites de Peille et autres c/ Commune de Peille, req. n° 943407, 943408, 94463, 943464, 943581, *B.J.D.U.* 3/95, p. 198.

³⁸² TA Nice, 1^{er} février 1996, Grasso c/ Commune de Castellar, req. n° 94218, cité in N. CALDERARO, *op. cit.*, p. 116.

³⁸³ N. CALDERARO, « Loi littoral et loi montagne », *op. cit.*, p. 113.

2. La mise en place de zonages écologiques littoraux plus contraignants

Le législateur a souhaité mettre en place deux zonages complémentaires au sein des zones littorales pour apporter une protection particulière à certains espaces. Ces zonages s'accompagnent de mesures limitatives de l'urbanisme et doivent être pris en compte dans les documents locaux d'urbanisme. Il s'agit d'une protection croissante en fonction de la proximité du rivage. Le législateur a imposé aux communes l'inconstructibilité de la bande des 100 mètres (a) puis l'extension limitée de l'urbanisme dans les espaces proches du rivage (b).

a. La bande des 100 mètres

Ce zonage n'est pas une innovation de la loi du 3 janvier 1986. La directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral prévoyait l'instauration d'une zone d'une profondeur de l'ordre de 100 mètres^{384, 385}. Il est à noter que ce zonage écologique n'est pas défini par sa qualité intrinsèque mais par sa distance par rapport au rivage. Sa qualité écologique n'en est pas, pour autant, contestée.

L'article L. 146-4 III du Code de l'urbanisme impose l'inconstructibilité dans une bande de 100 mètres qui s'applique tant aux rivages de la mer qu'aux plans d'eau intérieurs soumis aux dispositions de la loi littoral. Les 100 mètres doivent, selon cet article, être calculés « à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs ».

La jurisprudence est venue préciser que le calcul devait se faire sans considération des reliefs du terrain, par exemple, une falaise quasi-verticale, et d'une hauteur importante, qui serait située au bord du rivage ne devra pas être prise en

³⁸⁴ Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, *J.O.R.F.* du 26 août 1979, p. 2098.

³⁸⁵ Y. TANGUY, « Inconstructibilité dans la zone des 100 mètres : la jurisprudence du tribunal administratif de Rennes », *Annuaire de droit maritime et aérospatial*, 1989, vol. 10, p. 226.

compte même si cette dernière est d'une hauteur importante³⁸⁶, le calcul devant être fait « jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles »³⁸⁷.

Un plan local d'urbanisme peut prévoir l'extension de cette zone si la sensibilité du milieu ou l'érosion des côtes la rend nécessaire³⁸⁸. Ce document ne peut prévoir une zone inférieure à 100 mètres, contrairement aux dispositions de la directive sur la protection et l'aménagement du littoral qui prévoyait cette hypothèse lorsqu'elle était explicitement justifiée par des « motifs urbanistiques ou des contraintes topographiques »³⁸⁹.

Pour Jean-Marie BÉCET, l'État pourrait fixer cette extension vers l'intérieur des terres par le biais d'une D.T.A. qui s'impose, selon l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, aux documents locaux d'urbanisme³⁹⁰.

Selon cet auteur³⁹¹, les communes qui souhaiteraient élargir ce zonage ne peuvent le faire que dans les cas énumérés par le Code. On ne peut, en la matière, s'appuyer sur la jurisprudence. En effet, le Conseil d'État, dans un premier arrêt, précise que « ces dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'interdire aux auteurs d'un plan d'occupation des sols de délimiter une zone littorale ND inconstructible excédant la largeur de 100 mètres à compter du rivage, alors même qu'aucun motif lié à l'érosion des côtes ou à la « sensibilité du milieu » ne serait invoqué »³⁹². Mais dans une seconde espèce³⁹³, celui-ci se borne à effectuer un « contrôle normal de l'utilisation de cette faculté par rapport aux critères législatifs »³⁹⁴.

L'inconstructibilité de la bande des 100 mètres ne s'applique pas à tous les

³⁸⁶ CAA Nantes, 11 avril 1996, Association les Amis du pays entre Mèze et Vilaine, *Études foncières*, n° 75, juin 1997, p. 61.

³⁸⁷ CE, 22 octobre 1999, Commune de Penestin-sur-Mer et autres, req. n° 180422, 180447, *Rec. tables*.

³⁸⁸ Article L. 146-4 III al. 3 du Code de l'urbanisme.

³⁸⁹ Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, *op. cit.*

³⁹⁰ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 158.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² CE, 21 avril 1997, Conan et autres, req. n° 137565, B.J.D.U., 3/97, p. 220.

³⁹³ CE, 17 juin 1998, Association de défense des propriétaires langevillais, req. n° 169463, *Rec.*, tables.

³⁹⁴ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*

espaces de la bande des 100 mètres : elle n'est prévue qu'en dehors des zones déjà urbanisées.

Pour déterminer ces espaces, le juge ne tient pas compte des zonages prévus dans les P.O.S. ou dans les P.L.U. mais se réfère à l'urbanisation existante dans ces espaces³⁹⁵. La jurisprudence a établi un critère principal permettant d'identifier le caractère urbanisé d'un espace : le voisinage de constructions en nombre suffisant. Parfois, certains critères secondaires sont utilisés pour confirmer le premier : il en est ainsi de la présence d'équipements publics ou du caractère de l'habitat régional.

De l'étude de la jurisprudence, on peut affirmer que la condition liée au voisinage de constructions ne peut être satisfaite lorsque ce voisinage n'existe que sur un seul côté du fonds³⁹⁶, même la contiguïté avec un lotissement ne suffit pas³⁹⁷. Il faut donc que le fonds se situe soit à l'intérieur d'une zone déjà urbanisée³⁹⁸ ou qu'il soit bordé d'une³⁹⁹ ou de plusieurs constructions sur plusieurs côtés⁴⁰⁰.

La présence d'équipements publics est parfois utilisée pour caractériser l'urbanisation d'une zone, tels les réseaux d'eau et d'électricité⁴⁰¹. Si l'existence d'une route peut parfois être utilisée pour déterminer un espace urbanisé⁴⁰², elle peut aussi, selon les cas, être entendue comme une rupture d'urbanisation⁴⁰³.

Le caractère de l'habitat régional a été utilisé dans certaines espèces. Le tribunal administratif de Bastia a précisé qu'en « égard à la configuration particulière des lieux et au caractère individuel des constructions qui y sont implantées, qui entraînent nécessairement une forme d'habitat peu groupé, la partie du littoral où est prévue la

³⁹⁵ CE, 7 juin 1985, Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Gautier, req. n° 48390, *Rec.*, p. 806.

³⁹⁶ CE, 12 avril 1995, Kirche, req. n° 146508, *B.J.D.U.*, 3/95, p. 191.

³⁹⁷ T. OLSON, « Comment apprécier l'urbanisation dans la bande des 100 mètres ? Conclusions sur CE, 12 janvier 2005, Commune d'Arzon, req. n° 226269 », *B.J.D.U.*, 2/2005, p. 135.

³⁹⁸ CE, 21 juin 1989, Toujas, req. n° 74910

³⁹⁹ I. DE SILVA, « Bande des 100 mètres : que faut-il entendre par « espaces urbanisés ? Conclusions sur CE, 10 novembre 2004, Mme Olivier-Delmas, req. n° 258768 », *B.J.D.U.*, 2/2005, p. 94.

⁴⁰⁰ CAA Bordeaux, 13 juin 1996, Comité de liaison des étang Montpelliérains, req. n° 951147, *B.J.D.U.*, 5/96, p. 377.

⁴⁰¹ CE, 21 juin 1989, Toujas, req. n° 74910 ou encore CAA Bordeaux, 13 juin 1996, Comité de liaison des étangs Montpelliérains, req. n° 951147, *op. cit.*

⁴⁰² TA Nice, 28 mars 1991, Association amitiés socialistes Laurentines, req. n° 902354, cité in N. CALDERARO, « Loi littoral et loi montagne », *op. cit.*, p. 197.

⁴⁰³ CE, 5 juillet 1995, Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports c/ Laurelli, req. n° 138326, *J.C.P. édition notariale et immobilière*, n° 13 II, 1996, p. 509.

construction litigieuse peut être regardée comme constituant un espace urbanisé »⁴⁰⁴. De même, le tribunal administratif de Grenoble a qualifié d'espace urbanisé une zone dans laquelle « l'urbanisation existante n'est que diffuse en raison de la superficie des propriétés existantes »⁴⁰⁵.

Il existe deux autres exceptions, à cette inconstructibilité, prévues par les textes : les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Ces constructions ne pouvant être réalisées qu'après enquête publique, exigent une autorisation de construire express⁴⁰⁶.

L'exigence de la proximité immédiate de l'eau évoque le fait, à l'instar de la loi montagne, que tout développement économique n'est pas banni de ce zonage écologique comme le rappelle l'article 1 de la loi du 3 janvier 1986⁴⁰⁷. De l'étude de certaines décisions de la jurisprudence administrative⁴⁰⁸, on pourrait conclure que cette exigence se caractérise par « une nécessité technique impérative, indépendante de la question des coûts nécessaires à l'acheminement éventuel de l'eau de mer vers l'intérieur »⁴⁰⁹. Par conséquent, seule l'impossibilité technique de l'implantation d'une construction en d'autres lieux permettrait la réalisation d'une construction dans la bande des 100 mètres en dehors des espaces déjà urbanisés⁴¹⁰.

Le juge recherche plutôt l'objet de l'activité. Ce qui est confirmé par le commissaire du gouvernement, Marcel Pochard, qui, se rappelant les propos du

⁴⁰⁴ TA Bastia, 23 septembre 1990, Préfet de Haute-Corse c/ Commune de Brando, req. n° 90340, cité in N. CALDERARO, « Loi littoral et loi montagne », *op. cit.*, p. 208.

⁴⁰⁵ TA Grenoble, 4 mai 1995, Pierre Suard, req. n° 943953, *ibid.*

⁴⁰⁶ Article R. 421-19 du Code de l'urbanisme.

⁴⁰⁷ « Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet : (...) la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine ; la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau ».

⁴⁰⁸ Voir notamment : CE, 19 mai 1993, Association les Verts Var, req. n° 124983, *Rec.*, p. 162 (Pour une station d'épuration avec rejet d'effluents en mer et dont l'administration n'allègue pas « que l'installation litigieuse exige la proximité immédiate de l'eau ». TA Nice, 17 décembre 1987, req. n° 1452/87/II (« *un centre de thalassothérapie ne saurait être regardé, eu égard aux possibilités techniques, comme une installation exigeant, impérativement, la proximité immédiate de l'eau* »)

⁴⁰⁹ H. COULOMBIE et J.-P. REDON, « Le droit du littoral », Litec, 1992, p. 149.

⁴¹⁰ A. GRABOY-GROBESCO, « Les équipements autorisés sur le littoral, la notion de proximité immédiate de l'eau dans la bande des cent mètres », *Études foncières*, n° 85, hiver 1999-2000, p. 20.

rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale, précisait qu'il était important « de conserver à tout prix leur place sur le littoral à ce qu'il appelle [le rapporteur du projet de loi] « les activités traditionnelles liées à la mer » (...) par opposition aux activités nouvelles du type grande industrie ou tourisme »⁴¹¹.

Cette vision n'est pas sans rappeler l'article R. 146-2 d) 2^{ème} alinéa. Cet article fait notamment référence aux zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés et aux constructions et aménagements liés à ces activités traditionnellement implantées dans ces zones. Il termine en exprimant une condition à leur implantation, à savoir que leur localisation doit être rendue « indispensable par les nécessités techniques ».

Loïc PRIEUR estime que cette nécessité technique doit être nuancée par le « coût du recul de l'installation » qui doit demeurer compatible avec sa rentabilité⁴¹². Cette vision technique et économique de l'exigence de la proximité immédiate de l'eau a été utilisée par la Cour administrative d'appel de Nantes⁴¹³ qui, dans un arrêt du 7 avril 1999, précise, à propos d'un projet d'aménagement lié aux activités de la pêche et de la conchyliculture, qu'il n'est pas démontré « que ces installations pourraient être implantées dans des conditions économiques normales sur des terrains plus éloignés du rivage ».

Il ressort de l'étude de ce zonage écologique que tout d'abord et malgré les quelques exceptions prévues, cet espace demeure relativement bien protégé par le Code de l'urbanisme. Ensuite, ce dispositif n'a pas fait l'objet d'une réelle décentralisation, les communes doivent se conformer au dispositif législatif et ne peuvent, en aucun cas, y déroger dans des situations autres que celles prévues par le Code de l'urbanisme. La commune ne dispose « d'aucune liberté d'appréciation » en la matière⁴¹⁴. Les communes peuvent néanmoins adopter un schéma d'aménagement de ces zones prévoyant, de manière dérogatoire, le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou

⁴¹¹ M. POCHARD, « Qu'est-ce qu'une activité exigeant la proximité immédiate de l'eau ? Conclusions sur CE, 23 juillet 1993, Commune de Plouguerneau c/ M. Roudaut et autres, req. n° 127513 », B.J.D.U., 1/1994, p. 3.

⁴¹² L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 376.

⁴¹³ CAA Nantes, 7 avril 1999, Association « collectif de protection de la pointe d'Argon, req. n° 97NT00926, 97NT01105.

⁴¹⁴ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 369.

constructions existantes s'ils « permettent de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique »⁴¹⁵. Mais ici encore, le législateur n'a pas souhaité opérer une décentralisation complète puisque ce document doit être approuvé par décret en Conseil d'État⁴¹⁶.

Le législateur a instauré un second zonage écologique qui n'exclut pas réellement, tout comme la bande des 100 mètres, toute perspective de développement économique.

b. Les espaces proches du rivage

L'article L. 146-4 II du Code de l'urbanisme prévoit l'urbanisation limitée des espaces proches du rivage, sans toutefois définir cette catégorie d'espace.

Ce zonage écologique souffre d'une absence de définition dans ses limites territoriales⁴¹⁷.

Jean-Marie BÉCET évoque cette difficulté et précise qu'elle apparaît dès que l'on tente de déterminer sa limite « côté mer »⁴¹⁸. Il rapporte que cette épineuse question ne se posait pas les premières années et que la doctrine admettait largement l'absence de superposition entre la bande des 100 mètres et les espaces proches du rivage.

Plusieurs décisions sont venues troubler cette entente doctrinale en admettant l'application du régime spécifique aux espaces proches du rivage à des fonds situés au sein de la bande des 100 mètres ; plus précisément, le tribunal administratif de Nice a cumulé les dispositions relatives à ces deux zones que l'on pensait distinctes en appliquant le principe d'extension limitée de l'urbanisme à un espace urbanisé de la bande littorale⁴¹⁹.

Pour autant, le Conseil d'État ne s'étant pas encore prononcé sur cette question,

⁴¹⁵ Article L. 146-6-1 du Code de l'urbanisme.

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ P. FRAISSEX, « Le juge administratif et l'article L. 146 du code de l'urbanisme : onze années d'interprétation prétorienne », *R.F.D.A.*, n° 14, juillet-août 1998, p. 836.

⁴¹⁸ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 136.

⁴¹⁹ TA Nice, 31 octobre 1996, Syndicat des propriétaires de la presqu'île de la Pointe Croisette, *D.M.F.*, juin 1997, n° 572, p. 659.

la réponse n'est pas absolument certaine⁴²⁰ ; certains auteurs optent pour cette acception se basant « sur les contraintes liées à leur régime » puisque le Code de l'urbanisme fait référence aux activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, comme pour la bande des 100 mètres⁴²¹. Cette solution renforcerait la protection apportée par cette dernière, car elle aurait pour effet de renforcer l'insconstructibilité de cette zone.

La définition des limites des espaces proches du rivage à l'intérieur des terres n'est guère plus aisée. L'unique indication réside dans le qualificatif « proche » qui n'apporte, en définitive, qu'une vague idée des limites de cet espace. Selon le commissaire du gouvernement Gilles LE CHATELIER, s'exprimant dans le cadre de ses conclusions sur l'arrêt « Commune de Gassin »⁴²², quatre éléments doivent être pris en considération :

- le critère de visibilité, devant être pris en compte tant du rivage de la mer que de l'intérieur des terres ;
- le critère de distance, entendu à l'aune de l'article L. 146-7 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire deux kilomètres ;
- le critère du relief et de la configuration des lieux ;
- le critère de l'état antérieur des lieux et surtout des atteintes déjà portées à l'environnement.

Certains auteurs affirment que les critères écologiques sont d'une importance capitale⁴²³ et qu'il est « possible d'estimer que fait partie des espaces proches « la zone naturelle constituant un écosystème littoral quelle que soit sa profondeur vers l'intérieur des terres »⁴²⁴.

L'arrêt « Mme Barrière »⁴²⁵, appliquant ces principes, est venu apporter quelques précisions supplémentaire⁴²⁶. En effet, comme le précise Jean-Claude

⁴²⁰ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*

⁴²¹ G. LE CHATELIER, « Conclusions sur CE, sect, 12 février 1993, commune de Gassin, req. n° 128251 et 129406 », *J.C.P. édition générale*, 1993 II, 22163.

⁴²² CE section, 12 février 1993, Commune de Gassin, req. n° 128251, 129406, *Rec.*, p. 26.

⁴²³ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*

⁴²⁴ H. COULOMBIÉ, P. TRONCHON, « Aménagement et protection du littoral », *JurisClasseur Construction*, 1996, fasc. 9-10.

⁴²⁵ CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, req. n° 251534, *Rec.*, tables.

⁴²⁶ H. COULOMBIÉ, « Littoral : le retour vers l'équilibre (2^{ème} partie) », *B.J.D.U.*, 2/2006, p. 85

BONICHOT, on peut maintenant affirmer que « ne peuvent être regardés comme [espaces proches du rivage], au sens de la loi, que ceux qui sont à faible distance du rivage mais aussi sont visibles de la mer et n'en sont pas séparés par des espaces déjà construits »⁴²⁷.

Si la détermination de cette catégorie d'espace offre à la commune un large pouvoir d'appréciation, puisqu'il lui revient de déterminer ce zonage dans son P.L.U., cette « liberté » peut n'être que temporaire, puisque l'État peut intervenir quand il le souhaite par le biais d'une D.T.A. qui viendrait définir ces espaces. La commune n'aurait alors comme seule option que d'apporter les modifications nécessaires dans son document d'urbanisme. De plus, la jurisprudence intervient largement dans la détermination de cette définition comme nous venons de la préciser.

La contrainte imposée par l'article L. 146-4 II est l'extension limitée de l'urbanisation. Le législateur est resté évasif et n'a pas déterminé les critères devant être retenus pour une telle qualification.

Une fois encore, la jurisprudence a dû rechercher des critères pouvant apporter une réponse à ce vide juridique. Le juge se base principalement sur une donnée physique constituée par la surface hors œuvre nette (S.H.O.N.) totale des constructions prévues qui ne doit pas être trop importante⁴²⁸. Mais, il peut aussi avoir recours à des critères complémentaires comme le caractère et la destination des bâtiments⁴²⁹ et les caractéristiques de la commune d'accueil⁴³⁰.

Cette extension, lorsqu'elle est admise, doit répondre à certains impératifs. Le Code différencie deux situations :

Lorsqu'il existe un P.L.U., la commune doit justifier et motiver l'extension prévue au vu de critères tenant à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité de l'eau. La commune est dispensée de cette obligation lorsque le P.L.U. est conforme aux dispositions d'un SCOT, d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec les dispositions d'un schéma de mise en

⁴²⁷ J.-C. BONICHOT, « Comment déterminer les « espaces proches du rivages » ? Observations sous CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, req. n° 251534 », *B.J.D.U.*, 2/2004, p. 91.

⁴²⁸ CE section, 12 février 1993, Commune de Gassin, req. n° 128251, 129406, *op. cit.*

⁴²⁹ CE, 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-plage, Villepey et Saint-Aygulf, req. n° 118644, *D.*, 1995, n° 15, p. 100.

⁴³⁰ CAA Lyon, 8 avril 1997, Commune de Margencel et Mr et Mme Duchamp, req. n° 96LY02094, 96LY02185.

valeur de la mer (S.M.V.M.) prévoyant cette extension.

Lorsqu'il n'y a pas de document d'urbanisme, l'article L. 146-6 II prévoit que cette extension ne peut être réalisée qu'avec l'accord du préfet sur avis motivé de la commune et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Le préfet, s'il n'est pas tenu par la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité de l'eau, demeure naturellement tenu par le caractère limité de l'extension prévue⁴³¹.

On peut affirmer que la décentralisation opérée au titre des espaces proches du rivage demeure ténue et lorsqu'elle existe la commune demeure soumise à des contraintes importantes.

Comme le note Jean-Marie BÉCET, les tribunaux administratifs et le Conseil d'État « se montrent (...) extrêmement réticents à admettre que l'extension nouvelle présente un caractère limité »⁴³². Ce qui ne fait pas une place importante pour l'exercice d'un quelconque pouvoir discrétionnaire des communes.

Le législateur de 1986 a aussi prévu la détermination de zonages particuliers par la commune. Cette décentralisation n'existe pas réellement dans les faits puisque la commune est dans l'obligation de les adopter et ses choix sont alors limités.

B. L'instauration obligatoire de zonages écologiques complémentaires par la commune

La loi du 3 janvier 1983 a prévu des zonages adaptés aux particularités locales pour une meilleure prise en compte de la diversité des situations rencontrées sur le littoral.

⁴³¹ CE, 29 mars 1993, Commune d'Argelès-sur-Mer, req. n° 128204, *Rec.*, p. 1078.

⁴³² J.-M. BÉCET, « Observations sous CE, 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-plage, Villepey et Saint-Aygulf ; CE, 1^{er} Juillet 1994, Ministre de l'environnement, du logement, des transports et de la mer et commune du Lavandou ; TA Rennes, 16 novembre 1995, Association « les amis de Carantec », *D.M.F.*, n° 558, mars 1996, p. 334.

On peut identifier deux catégories de zonages répondant à cette nécessité. La première est caractérisée par la volonté du législateur de prendre en compte des espaces dont la diversité et la qualité écologique justifient la protection (1).

La seconde catégorie correspond à une adaptation des zonages instaurés par le législateur que sont la bande des 100 mètres et les espaces proches du rivage aux particularités des départements d'outre-mer (2).

1. L'obligation pour la commune de définir des zonages écologiques spécifiques

Si le législateur a fait le choix, à travers l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, de laisser le soin à la commune de déterminer ces espaces, il a aussi choisi d'en imposer l'adoption à cette dernière.

Ce qui place la commune dans une situation de compétence liée tant dans la détermination des espaces boisés les plus significatifs (a) que dans la détermination des espaces remarquables ou caractéristiques (b).

a. La compétence liée des communes dans la détermination des espaces boisés les plus significatifs

L'article L. 146-6 prévoit, dans son dernier alinéa, l'obligation pour les communes de classer en espaces boisés « les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites » dans les P.L.U..

Pour le tribunal administratif de Nice, la commune a compétence liée puisqu'elle est tenue de classer les espaces boisés les plus significatifs⁴³³. René CHAPUS définit cette compétence liée comme étant « la situation où se trouve l'autorité administrative quand aucune possibilité de choix ne lui est ouverte. Quand l'autorité administrative se trouve investie d'une compétence liée, son comportement lui est dicté : en conséquence

⁴³³ TA Nice, 20 décembre 2001, Mme Saluzzo épouse Coinu et autres, req. n° 993588.

de la constatation de certains faits, elle est tenue de décider et ne peut décider que dans un sens déterminé »⁴³⁴.

Cette situation particulière de la commune a été confirmée par la jurisprudence qui, à de nombreuses reprises, a souligné l'obligation de classement des espaces boisés les plus significatifs⁴³⁵.

La contrainte principale née de ce classement est, comme le souligne le tribunal administratif de Nice, « une inconstructibilité de principe ». Si l'on se réfère à l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme concernant le classement des espaces boisés, la constructibilité de la zone n'est pas strictement interdite, mais le classement « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements »⁴³⁶. Ce qui signifie qu'une construction demeure possible⁴³⁷, même au cœur d'espaces boisés classés⁴³⁸, à condition qu'elle ne soit pas contraire à la destination de la zone.

Plusieurs critères différencient les espaces boisés classés que l'on pourrait qualifier de classiques, des espaces boisés les plus significatifs.

La première différence tient au fait qu'il est nécessaire que les espaces boisés les plus significatifs existent au moment du classement, comme l'indique l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. Cette existence ne lie pas les communes dans le cadre des espaces boisés classiques puisqu'elles ont la possibilité de classer les bois et forêts qui ne sont encore qu'à l'état de projet et n'existent pas encore au moment du classement⁴³⁹.

La seconde tient à la qualité de ces espaces. Dans le cadre des espaces boisés classiques, il est possible de classer des espaces qui ne disposent pas de tous les caractères d'un bois, d'une forêt ou d'un parc au moment du classement⁴⁴⁰, la

⁴³⁴ R. CHAPUS, « Droit administratif général », Tome 1, , Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 1058.

⁴³⁵ CE, 14 novembre 1990, Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan, req. n° 109154, 109372, *Rec.*, p. 328 ; CE, 10 mars 1995, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement dans le Var, req. n°128290, *Rec.*, p. 129.

⁴³⁶ Article L. 130-1 al. 2 du Code de l'urbanisme.

⁴³⁷ CE, 3 mai 2002, Mr et Mme Cardon, req. n° 182508, *Rec.*, p. 169.

⁴³⁸ CE, 22 juin 1990, Sesini, req. n° 66815.

⁴³⁹ G. GODFRIN, « Les espaces boisés classés, incontestables et intouchables », *Construction-Urbanisme*, juillet 2006, comm. 175.

⁴⁴⁰ CE, 14 décembre 1984, Cordier, req. n° 43338, *Rec.*, tables.

jurisprudence ayant précisé que le classement n'était « pas subordonné à la valeur du boisement existant »⁴⁴¹.

Par contre, dans le cadre de l'article L. 146-6, les espaces concernés doivent revêtir une certaine qualité. Cet article et l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme ne définissent pas cette qualité, et ne font mention que des « forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares » devant être protégés au titre des espaces remarquables ou caractéristiques du littoral, ce qui ne permet pas de dégager de quelconques critères de nature à caractériser ces espaces boisés les plus significatifs.

La jurisprudence est intervenue à plusieurs reprises pour apporter des éléments complémentaires. Elle peut, notamment, prendre en considération la configuration des lieux^{442, 443}, l'importance et la qualité du boisement⁴⁴⁴, ou encore l'implantation de constructions dans cet espace⁴⁴⁵.

La commune ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire en matière de classement de ces espaces. Le législateur a souhaité conserver un fort degré de centralisation dans cette procédure. Mais, il a octroyé une certaine autonomie à la commune dans la détermination des espaces remarquables ou caractéristiques littoraux.

⁴⁴¹ CE, 5 décembre 1986, Consorts Guillerot, req. n° 55448, *D.* 1987, p. 22.

⁴⁴² CE, 14 novembre 1990, Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan, req. n° 109154, 109372, *Rec.*, p. 328. En l'espèce, il s'agissait d'un espace d'une superficie de 5 825 m², planté d'une centaine d'arbres et comportant également des constructions et des surfaces non boisées et jouxtant des parcelles bâties. Le Conseil d'État en conclut « *qu'ainsi, eu égard à la configuration des lieux et au caractère de son boisement, par rapport à d'autres espaces boisés de la commune, il ne fait pas partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs que l'autorité communale était tenue de classer au titre de l'article 130-1 du code de l'urbanisme* ».

⁴⁴³ S. BOISSARD, « Coupures d'urbanisation et classement des espaces boisés : quelles exigences de la loi littoral ? Conclusions sur CE, 15 octobre 2001, Mme Sevet, req. n° 219883 », *B.J.D.U.*, n° 6/2001, p. 414.

⁴⁴⁴ CE, 15 octobre 2001, Mme Sevet, req. n° 219883, *B.J.D.U.*, n° 6/2001, p. 414. Il s'agissait d'une parcelle comportant, « dans sa partie sud, sur une superficie d'environ 8 200 m sur 15 223 m, un boisement constitué de chênes-lièges et de mimosas ».

⁴⁴⁵ CAA Lyon, 18 octobre 1994, Société Adrien et Suto Celindano, req. n° 93LY01275. La Cour d'appel de Lyon précise que la commune aurait dû tenir compte des « *constructions déjà implantées à proximité, (...) insérée au sein d'une zone boisée* ».

b. La compétence liée de la commune dans la détermination des espaces remarquables ou caractéristiques du littoral

Les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral sont prévus à l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. Pour caractériser ces espaces, on ne peut pas uniquement se référer à la liste prévue à l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme⁴⁴⁶, puisque celle-ci n'est pas limitative⁴⁴⁷. Il peut sembler, dès lors, complexe d'en cerner le contenu.

Pourtant Jean-Marie BÉCET⁴⁴⁸, se basant sur la jurisprudence, est parvenu à identifier les critères de distinction entre des espaces remarquables et caractéristiques :

- les premiers sont constitués d'éléments « de paysages comportant des données esthétiques rares, sinon uniques ».
- les seconds forment des éléments du paysage « distinguant fortement une zone spécifique, soulignant son originalité sans être nécessairement d'une exceptionnelle beauté. Il existe un ensemble de sites analogues représentatifs d'une région, parmi lesquels peut être effectué un choix ».

À travers la définition de ces espaces, on serait tenté de croire que la commune exerce un réel pouvoir discrétionnaire en la matière. Il n'en est rien.

⁴⁴⁶ À savoir :

« a) Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;

b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

c) Les îlots inhabités ;

d) Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ;

e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ;

f) Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

h) Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ;

i) Les récifs coralliens, les lagons et les mangroves dans les départements d'outre-mer. »

⁴⁴⁷ R. HOSTIOU, « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », *A.J.D.A.*, 21 février 2005, p. 370.

⁴⁴⁸ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 97.

Puisque l'article L. 146-6 al. 1 du Code de l'urbanisme précise que « les documents d'urbanisme et les décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation des sols » préservent ces espaces, il apparaît logique qu'il revienne à la commune de les déterminer. La circulaire du 10 octobre 1989 précise, en effet, que « conformément aux lois de décentralisation, il appartient aux élus d'appliquer ces dispositions dans le cadre de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme »⁴⁴⁹.

Pourtant, l'instruction du 21 octobre 1991 prévoit l'identification de ces espaces par le préfet qui en informe la commune par le biais du « porter à connaissance ». Jean-Marie BÉCET souligne que cette « manière d'agir (...) est révélatrice d'un état d'esprit défavorable à la décentralisation ». Toutefois, le tribunal administratif de Pau a été amené à sanctionner la décision du préfet des Landes qui souhaitait se passer des communes et avait adopté un arrêté déterminant la liste des espaces remarquables⁴⁵⁰.

Le Conseil d'État a admis la validité d'un arrêté prescrivant la protection de certains espaces et milieux caractéristiques sur une commune, mais a précisé que « cet arrêté ne saurait faire obstacle à ce que la protection prévue par l'article L. 146-6 s'étende à d'autres sites ou paysages de la commune »⁴⁵¹. Il revient donc bien aux communes de déterminer ces espaces, mais elles sont, dans les faits, encadrées dans cette compétence par le préfet.

Le Conseil d'État a reconnu « l'interdiction de principe de toute forme de construction »⁴⁵² au sein de ces espaces. C'est donc, ici aussi, l'exercice, par la commune, d'une compétence liée « ne lui laissant aucune latitude : il y a obligation de prendre les mesures propres à assurer la préservation des espaces concernés par l'article L 146-6 et un seul contenu est possible : l'interdiction »⁴⁵³.

L'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme prévoit que seuls certains

⁴⁴⁹ Circulaire n° 89-56 du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux, *Moniteur des travaux publics*, 24 novembre 1989, p. 277.

⁴⁵⁰ TA Pau, 26 mai 1992, Les amis de la Terre, ACCA de Tarnos, Fédération départementale des chasseurs des Landes c/ Préfet des Landes, req. n° 91546, 91565, *R.J.E.*, 1/93, p. 121.

⁴⁵¹ CE, 11 mars 1998, Ministre de l'agriculture et du développement rural c/ M. Pouyau, req. n° 144301.

⁴⁵² CE, 6 mai 1996, Association Hardelot-Opale-Environnement et autres et Association Nord-nature, req. n° 151698, *Gazette du Palais*, 13 au 17 juillet 1997, *Panorama*, p. 112.

⁴⁵³ J.-M BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.* p. 108.

aménagements légers peuvent être implantés sur ces espaces, « lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou , le cas échéant, à leur ouverture au public »⁴⁵⁴.

On trouve, ici, la même évocation des aménagements légers, à l'exception de l'évocation de la mise en valeur économique, que ceux rencontrés pour les espaces naturels sensibles des départements.

Il est aussi fait mention de l'interdiction du camping et du caravanning⁴⁵⁵. L'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme précise les aménagements légers pouvant y être envisagés après enquête publique⁴⁵⁶.

Selon Bernard BUSSON, il est possible d'extraire trois règles de cet article R. 146-2 du Code de l'urbanisme, à savoir⁴⁵⁷ :

- un principe de « protection » : puisque ces aménagements légers ne doivent pas dénaturer le caractère des sites, ni compromettre leur qualité architecturale et paysagère, ni porter atteinte à la préservation des milieux ;
- un principe de « nécessité et de proportionnalité » : car ces aménagements

⁴⁵⁴ « a) Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;

b) Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;

c) La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ;

d) A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :

- les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 mètres carrés de surface de plancher ;

- dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;

e) Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement.

Les aménagements mentionnés aux a, b et d du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. »

⁴⁵⁵ Article L. 146-5 du Code de l'urbanisme.

⁴⁵⁶ Voir les développements de la section 1 du chapitre second.

⁴⁵⁷ B. BUSSON, « Le nouveau régime de protection des espaces littoraux sensibles », *Droit de l'environnement*, n° 118, mai 2004, p. 91.

doivent être nécessaires à un but d'utilité générale et il ne doit pas y avoir d'autres solutions ;

- un principe de « réversibilité » : ces aménagements devant être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel.

La circulaire du 15 septembre 2005 sur les espaces remarquables du littoral rappelle que ces aménagements doivent tous être légers « même quand aucune condition de seuil n'est posée »⁴⁵⁸.

On ne peut pas véritablement qualifier les compétences de la commune de décentralisées dans le cadre des deux zonages que nous venons d'étudier. La commune se retrouve en situation de compétence liée. Elle ne peut exercer que dans de rares cas ses choix. Ceux-ci se limitent, pour les espaces remarquables et caractéristiques, aux aménagements légers qu'elle souhaiterait effectuer dans le cadre de ceux prévus par l'article R. 146-2 du Code de l'urbanisme. Cette prise en compte de la spécificité de certains milieux, non délimités par le législateur, ne bénéficie donc que peu à la commune.

Le législateur n'a pas uniquement prévu une adaptation des zonages à certains milieux, il a aussi mis en place des exceptions permettant d'adapter certains zonages aux particularités de certaines collectivités.

2. Les régimes dérogatoires, source de pouvoir discrétionnaire, des départements d'outre-mer prévus par la loi littoral

L'applicabilité différente des dispositions du Code de l'urbanisme ne vaut que pour le littoral. En effet, les dispositions de la loi montagne prévues par le Code de l'urbanisme ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer.

Elle résulte principalement de l'article 98 de la loi du 9 janvier 1985 qui précise que « les articles 7, 23 à 26, 42 à 54, 71 à 75, 81 à 89 ne sont pas applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ».

⁴⁵⁸ L. BORDEREAUX, « La circulaire du 15 septembre 2005 sur les espaces remarquables du littoral », *D.M.F.*, n° 665, décembre 2005, p. 1044.

Il faut préciser que l'article 72 du Code de l'urbanisme est relatif au chapitre V inséré dans le titre IV du livre I du code de l'urbanisme, rendant ainsi inapplicables toutes les dispositions protectrices de ce dispositif.

L'inapplicabilité de ces textes vaut aussi pour la Guyane puisqu'il n'existe aucune définition des zones de montagne relative à ce département dans les articles 3 et 4 de cette loi de 1985, ce qui laisse supposer que le législateur n'a pas souhaité l'application de ces dispositions à ce département⁴⁵⁹.

Ainsi, les dispositions relatives à la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard ainsi que le principe d'urbanisation en continuité ne trouveront pas à s'appliquer à ces espaces particuliers.

Le Code de l'urbanisme organise, à travers les articles L. 150-1 à L. 156-4, un régime dérogatoire pour les départements d'outre-mer basé notamment sur une plus grande prise en compte des nécessités du développement économique au détriment de la protection des espaces.

Ces dispositions particulières entraînent une plus grande liberté des communes du fait de contraintes moins importantes. Elles concernent la bande littorale (a) et les espaces proches du rivage (b).

a. L'adaptation de la bande côtière : de faibles prescriptions

Il existe, depuis le XVII^{ème} siècle, une réserve domaniale dite « zone des 50 pas géométriques » rattachée au domaine de la couronne puis au domaine public de l'État, constituée par une bande de terrain de 81,20 mètres de large à partir du rivage de la mer⁴⁶⁰.

L'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme prévoit qu'il « est déterminé une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 86 du code du

⁴⁵⁹ D. BLANCHET, « Le droit de l'urbanisme dans les départements et les régions d'outre-mer », *D.A.U.H.*, n° 8, 2004, p. 222.

⁴⁶⁰ P. COLLIN, « Quel est le régime juridique de la zone des « cinquante pas géométriques ». Conclusions sur CE, 18 février 2004, Consorts Gallet de Saint-Aurin, req. n° 256217 », *Bulletin juridique des Collectivités territoriales*, n° 5/2004, p. 325.

domaine de l'État. À défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage ».

Le Code de l'urbanisme ne prévoit pas de possible extension de la bande littorale comme c'est le cas en métropole ; il y a donc superposition parfaite entre la réserve domaniale et la bande littorale même si leur régime juridique respectif diffère.

La première grande différence entre le régime de la bande littorale en métropole et celle des départements d'outre-mer réside dans l'absence « d'interdiction générale de construire »⁴⁶¹.

Cette inconstructibilité, depuis la réforme apportée par la loi du 30 décembre 1996⁴⁶², est uniquement prévue par l'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme pour les espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisme, c'est-à-dire une absence de construction même diffuse ou éparse.

On retrouve les mêmes exceptions que pour la bande des 100 mètres, à savoir les installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques auxquels s'ajoutent les équipements collectifs⁴⁶³. L'exigence de la proximité immédiate de l'eau de ces activités n'est plus requise. L'article L. 156-2 évoque cette possibilité pour les activités lorsqu'elles sont liées à l'usage de la mer, ce qui apparaît comme une condition nettement moins restrictive.

L'article L. 156-3 du Code de l'urbanisme prévoit la protection des « terrains à usage de plage, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics », même lorsqu'ils sont situés dans une zone actuellement urbanisée. Mais, cette protection demeure précaire, puisque l'existence d'un intérêt public, exposé dans le cadre d'un P.L.U., peut justifier une autre affectation. Or, le développement économique, « y compris touristique, constitue un intérêt public »⁴⁶⁴.

Il est à noter que ces espaces peuvent toutefois être qualifiés d'espaces

⁴⁶¹ J. LARRIEU, « Du nouveau à propos des « cinquante pas géométriques » dans les départements d'outre-mer », *Les petites affiches*, n° 4, 6 janvier 1994, p. 9..

⁴⁶² Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, *J.O.R.F.* du 1 janvier 1997, p. 24.

⁴⁶³ J.-B. AUBY, « Le statut des espaces naturels littoraux : décrets n° 89-694 du 20 septembre 1989 et n° 89-734 du 13 octobre 1989 », *R.D.I.*, avril-juin 1990, p. 159.

⁴⁶⁴ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 180.

remarquables ou caractéristiques en vertu de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme qui demeure applicable dans les départements d'outre-mer.

Les articles L. 156-3 et L. 156-4 organisent les conditions de la constructibilité dans les zones déjà urbanisées ou soumises à une urbanisation diffuse qui sont, ici aussi, relativement difficiles à déterminer⁴⁶⁵.

Dans les zones déjà urbanisées des communes, la règle est que l'urbanisation est possible, dès lors qu'il s'agit de secteurs occupés ou équipés, pour un certain nombre d'activités énumérées par l'article L. 156-3 du Code de l'urbanisme.

Il s'agit « des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime ».

Cette possibilité laisse une plus grande liberté aux communes des départements d'outre-mer puisqu'elles peuvent prévoir la constructibilité dans des secteurs qui ne sont que simplement équipés, ce qui n'est pas le cas pour les communes de métropole⁴⁶⁶.

Dans les zones d'urbanisation diffuse, l'article L. 156-4 du code de l'urbanisme précise que l'urbanisation est possible pour les terrains situés à proximité des zones urbanisées des communes qui peuvent être affectées à « des services publics, des équipements collectifs ainsi que des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ».

Cette possibilité n'est ouverte que si l'éventualité est prévue par un schéma régional, adopté par décret, valant schéma de mise en valeur de la mer. Là encore, on pressent la possibilité pour les communes d'accentuer le mitage du littoral avec des équipements relativement lourds⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ E. LE CORNEC, « La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer », D.M.F., n° 570, avril 1997, p. 422.

⁴⁶⁶ J.-M. BRETON, « Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe) », R.J.E., 1/2003, p. 62.

⁴⁶⁷ E. LE CORNEC, « La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer », *op. cit.*, p. 427.

Dans tous les cas, des mesures compensatoires doivent être envisagées devant permettre le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre. Cette notion n'est pas définie et laisse, ici aussi, une grande liberté aux communes dans leur réalisation.

On constate qu'à travers l'adaptation des dispositions prévues pour la bande des 100 mètres, le législateur a procédé à un plus important transfert de compétences en matière d'aménagement et de protection du littoral. Il a aussi prévu des assouplissements des règles relatives aux espaces proches du rivage.

b. L'adaptation des espaces proches du rivage : l'absence de l'obligation d'urbanisation limitée

Une fois encore, l'adaptation aux particularités locales se traduit par une diminution des contraintes sur ces espaces densément peuplés puisque la majeure partie de la population de ces départements se situe sur le littoral des 93 communes concernées⁴⁶⁸.

L'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme précise que les paragraphes I et II de L. 146-4 ne sont pas applicables aux espaces proches du rivage dans les départements d'outre-mer.

Cet article n'offre pas de définition de ces espaces, ni de critères pouvant en exprimer les contours géographiques.

Jean-Marie BÉCET propose, pour les déterminer, d'utiliser le critère du relief, « les espaces proches seraient alors compris entre la limite supérieure de la zone des cinquante pas et le début des pentes proches du littoral, lorsqu'elles se trouvent à moins de 2000 m du rivage »⁴⁶⁹. Cette définition permet, en effet, de tenir compte des spécificités locales en se basant sur un critère alternatif : la topographie des lieux ou leurs distanciations.

De l'étude de cet article L. 156-2, on peut déduire que la notion d'espaces proches du rivage ne s'applique pas à la bande littorale puisque les régimes applicables à ces espaces ne sont pas compatibles.

⁴⁶⁸ *Op. cit.*, p. 419.

⁴⁶⁹ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 186.

Le qualificatif « limité » n'apparaît pas à l'article L. 156-2 pour définir les possibilités d'urbanisation. Ce qui signifie que le critère de superficie n'est pas aussi déterminant pour examiner la légalité des constructions dans les espaces proches du rivage d'outre-mer qu'en métropole.

Cet article remplace les dispositions applicables en métropole par deux possibilités d'urbanisation dans ces espaces proches du rivage :

- l'extension de l'urbanisation dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse. On peut penser qu'il s'agit de constituer des zones homogènes, plus denses, permettant d'éviter l'édification de construction sur des espaces encore vierges.
- les opérations d'aménagement, si elles ont été préalablement prévues par le chapitre individuels du schéma d'aménagement régional valant S.M.V.M.. Les opérations d'aménagement ne concernent que des projets importants d'urbanisation⁴⁷⁰ prévus à l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme, ce qui justifie la possible lourdeur de cette procédure. En effet, si l'opération d'aménagement n'est pas prévue par le schéma régional, la commune devra rechercher l'accord conjoint des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et des départements d'outre-mer, après avis de la région sur la

⁴⁷⁰ Sont ainsi concernés :

« 1. L'opération ayant pour objet dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface hors oeuvre brute ou la restauration, dans les conditions définies à l'article L. 313-4-1, d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;

2. La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;

3. La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;

4. La création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;

5. Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de cours d'eau dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;

6. Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;

7. Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 p. 100 la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ;

8. Les ouvrages et travaux sur une emprise de plus de 2 000 mètres carrés réalisés sur une partie de rivage, de lais ou relais de la mer située en dehors des ports et au droit d'une partie urbanisée d'une commune. ».

compatibilité du projet avec les orientations du schéma régional et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites qui doit apprécier son impact sur la nature.

Dans le cadre des zonages écologiques littoraux, la commune, malgré une apparente décentralisation, demeure très souvent soumise aux volontés de l'État. Il ne subsiste que de rares cas dans lesquels son pouvoir discrétionnaire peut être reconnu.

Il faut souligner que l'adaptation aux spécificités des départements d'outre-mer a été faite sous le signe du développement économique plus que de la protection des espaces, ce qui profite aux communes qui disposent ainsi d'une plus grande liberté pour déterminer leurs objectifs de planification du sol, mais elle soumet ces espaces aux risques du développement excessif du littoral.

Ces aménagements spécifiques aux départements d'outre-mer font référence au schéma de mise en valeur de la mer. Ce document est l'instrument de base de la planification du littoral. Il permet notamment à l'État de prévoir une régulation des activités pouvant s'exercer sur le littoral et peut prévoir des dispositions spécifiques de l'urbanisme sur les espaces qu'il couvre.

L'État peut aussi intervenir par le biais de D.T.A. pour préciser l'application des dispositions des lois montagne et littoral. L'État dispose donc de deux outils particuliers, en droit de l'urbanisme, pour préserver certains espaces.

SECTION 2 - LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE MISE EN PLACE PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE : LES ZONAGES ÉCOLOGIQUES DE PROTECTION D'ESPACES SOUMIS À DES ENJEUX PARTICULIERS

Les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) et les schémas de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.) sont venus remplacer des outils de planification qui souffraient de difficultés de mise en place.

Les D.T.A., créées par la loi du 4 février 1995⁴⁷¹, succèdent « à la notion plutôt mal formée »⁴⁷² de prescriptions d'aménagement et d'urbanisme⁴⁷³. Le Conseil d'État, dans son rapport de 1992 intitulé « l'urbanisme : pour un droit plus efficace »⁴⁷⁴ préconisait la création d'un nouvel outil pour remplacer les schémas directeurs qui, selon lui, étaient largement inadaptés et souvent conçus comme des « super-P.O.S. »⁴⁷⁵, mais aussi pour « encadrer efficacement les P.O.S. »⁴⁷⁶.

La réforme tant attendue ne va pas supprimer ces schémas, qui seront revus et transformés en SCOT par la loi du 13 décembre 2000⁴⁷⁷, mais elle met en place un nouvel outil permettant à l'État « d'exprimer ses choix stratégiques en matière d'aménagement du territoire à un niveau géographique pertinent et constituent un cadre de référence pour l'ensemble des politiques d'aménagement et d'équipement

⁴⁷¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

⁴⁷² J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 254.

⁴⁷³ G. HOUÏST, « Les directives territoriales d'aménagement et la loi littoral », *R.J.E.*, n° spécial les dix ans de la loi littoral, 1997, p. 17.

⁴⁷⁴ Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, La documentation française, 1992, p. 141.

⁴⁷⁵ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », *op. cit.*

⁴⁷⁶ Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », *op. cit.*

⁴⁷⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

relevant de sa responsabilité »⁴⁷⁸. Il ne faut pas oublier que les D.T.A ont un rôle important dans la mise en valeur des territoires et dans leur protection.

Les D.T.A. n'étaient pas les seules innovations de cette loi de 1995. Celle-ci prévoyait la mise en place d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire qui ne sera jamais mis en place. L'évocation de schéma sera supprimée par la loi du 25 juin 1999⁴⁷⁹. La D.T.A., vecteur des enjeux de l'État sur des territoires particuliers nécessitant une fixation des « orientations fondamentales [de l'État] en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur »⁴⁸⁰, va subir des retards dans sa mise en place faisant craindre un sort identique à celui du schéma national d'aménagement⁴⁸¹. La première D.T.A. sera finalement adoptée en 2003, soit huit ans après leur création. Aujourd'hui, cinq de ces outils ont été adoptées⁴⁸².

Le S.M.V.M., quant à lui, relève de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983. Sa création devait remédier aux difficultés posées par le schéma d'aptitude et d'utilisation de la mer (S.A.U.M.) qui était notamment dénué de toute valeur juridique contraignante⁴⁸³ et « manquait d'un fondement législatif et réglementaire propre »⁴⁸⁴. Le premier avantage du S.M.V.M est donc de s'imposer aux documents d'urbanisme

⁴⁷⁸ M. VERMEULEN, « La DTA moyen de rationalisation des choix étatiques », *Droit et Ville*, n° 50, 2000, p. 237.

⁴⁷⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 29 juin 1999, 9515.

⁴⁸⁰ Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

⁴⁸¹ J.-M. BÉCET, « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la D.T.A. Alpes-Maritimes », *D.M.F.*, n° 665, janvier 2005, p. 83.

⁴⁸² D.T.A des Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, *J.O.R.F.* du 9 décembre 2003, p. 20969) ; D.T.A. des bassins miniers nord-lorrains (décret n° 2005-918 du 2 août 2005 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des bassins miniers nord-lorrains, *J.O.R.F.* du 5 août 2005, p. 12815) ; D.T.A. de l'estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, *J.O.R.F.* du 12 juillet 2006, p. 10403) ; D.T.A. de l'estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, *J.O.R.F.* du 19 juillet 2006, p. 10828) ; D.T.A. de l'aire métropole lyonnaise (décret n° 2007-45 du 9 janvier 2007 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropole lyonnaise, *J.O.R.F.* du 12 janvier 2007, p. 774).

⁴⁸³ J.-M. BÉCET, « Les Schémas de mise en valeur de la mer », *R.J.E.*, n° 4/90, p. 505. R. LE ROY, « La construction juridique du littoral », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 1992, p. 301 et suivantes.

⁴⁸⁴ N. LUSSON-LEROUSSÉAU, « Les schémas de mise en valeur de la mer », *Droit littoral et mer*, n° 8, juillet-septembre 1983, p. 24.

locaux en vertu de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme⁴⁸⁵.

Cette réforme a donc recherché une plus grande applicabilité de cet outil qui peut désormais s'appliquer sur n'importe quelle portion du littoral⁴⁸⁶. Ces outils permettent d'effectuer « les grands arbitrages entre les politiques de protection et de mise en valeur du littoral » et les politiques d'aménagement et d'urbanisme sur un territoire sensible par essence⁴⁸⁷.

Si les D.T.A. n'ont pas été mises en place dès l'instauration de la loi de 1995, les S.M.V.M. n'ont pas, non plus, rencontré le succès escompté. En effet, à ce jour, seuls trois schémas ont été adoptés⁴⁸⁸, ce qui correspond au nombre de S.A.U.M. qui ont été mis en place avant 1983. Depuis plusieurs années différents projets sont en cours de réalisation mais tardent à se concrétiser.

Ces outils de planification, issus du code de l'urbanisme, que sont les D.T.A. et les S.M.V.M., n'ont pas, évidemment, pour unique vocation la protection écologique des territoires concernés. Mais, tout comme les lois montagne et littoral précédemment étudiées, ils tentent la difficile conciliation des objectifs d'aménagement et de protection voire de mise en valeur de certains espaces particuliers et instaurent des zonages spécifiques pouvant être considérés comme des zonages écologiques. Dans le cadre de la mise en place de ces outils, l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans la détermination du territoire concerné. Cette situation n'exclut pas, pour autant, la participation des collectivités territoriales qui peut prendre, dans certains cas, une place importante, sans que celle-ci ne prenne une forme décentralisée (§ 1). La centralisation de ces procédures permet à l'État d'imposer des mesures spécifiques de protection, par le biais de zonages adaptés, qui ne sont pas sans répercussions sur les possibilités d'urbanisation (§ 2).

⁴⁸⁵ Voir les développements de la seconde partie.

⁴⁸⁶ N. LUSSEON-LEROUSSIEU, « Les schémas de mise en valeur de la mer », *op. cit.*.

⁴⁸⁷ A.-H. MESNARD, « Le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime », *D.M.F.*, n° 560, mai 1996, p. 530.

⁴⁸⁸ Bassin de Thau (décret du 20 avril 1995 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin de Thau et de sa façade maritime, *J.O.R.F.* du 21 avril 1995, p. 6215) ; Bassin d'Arcachon (décret n° 2004-1409 du 23 décembre 2004 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, *J.O.R.F.* du 28 décembre 2004, p. 22115) ; Golfe du Morbihan (arrêté du 10 février 2006 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan).

§1. LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT DANS LA DÉTERMINATION DE CES OUTILS

L'État, avec ses deux outils que sont les D.T.A. et les S.M.V.M., peut imposer ses objectifs aux différentes collectivités territoriales.

Cette liberté se caractérise par une compétence exclusive dans la détermination des espaces pouvant être concernés par ces documents de planification (A). En effet, les textes ne prévoient qu'une implication limitée des régions, départements et communes, même s'il n'est pas rare que leurs avis soient pris en considération par l'État lors de leur préparation dans la pratique (B).

A. Une application territoriale indépendante du découpage administratif existant

L'absence de définition précise de l'applicabilité territoriale de ces deux outils laisse une large place au pouvoir discrétionnaire des services de l'État. Les D.T.A. ont vocation à s'appliquer à des espaces importants qui peuvent être suprarégionaux (1). Les S.M.V.M. sont, quant à eux, destinés à préciser les objectifs de l'État sur des espaces plus restreints (2).

1. La compétence de l'État dans la définition de l'application territoriale des DTA : la planification de vastes espaces

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme ne précise pas de limites quant à l'application territoriale des D.T.A..

Cet article fait uniquement mention de la possibilité de mettre en place un tel outil sur « certaines parties du territoire ». Ainsi, une D.T.A. n'a pas vocation à s'étendre à l'ensemble du territoire national, et ce même territoire n'a pas vocation à

être intégralement couvert par un ensemble de D.T.A.⁴⁸⁹.

Il semble que l'État ne soit pas lié par les circonscriptions administratives et puisse « effectuer des découpages géographiques unilatéraux sans se trouver corseté par les situations existantes »⁴⁹⁰. Il s'agirait alors de nouveaux découpages pouvant prévoir une meilleure appréhension des milieux.

Cette solution peut paraître satisfaisante, mais peut entraîner des problèmes pratiques pour les collectivités territoriales qui ne seraient concernées que pour une partie de leur territoire. Ainsi, la D.T.A. de l'estuaire de la Seine⁴⁹¹ s'étend sur les régions de Haute et Basse-Normandie et couvre une partie des trois départements de la Seine-Maritime, de l'Eure et du Calvados⁴⁹².

L'article L. 145-7 du Code de l'urbanisme évoque l'adoption de D.T.A. dans le cadre de l'aménagement et de la protection des zones de montagne.

Avant la réforme apportée par la loi du 13 décembre 2000, on pouvait penser qu'il existait une catégorie spécifique de D.T.A., comme le soulignait Pierre-Paul DANNA qui estimait que « le pouvoir réglementaire [avait] en la matière une compétence liée pour élaborer une DTA »⁴⁹³ due à la formulation impérative de cet article issu de la loi du 4 février 1995.

L'article L. 145-7, dans sa nouvelle formulation, prévoit la simple possibilité d'établir des D.T.A. qui ne sont plus dans l'obligation de considérer les massifs dans leur intégralité mais peuvent « être établies sur tout ou partie des massifs ». Cette réforme élargit un peu plus le pouvoir discrétionnaire des services de l'État en la matière.

La réforme apportée par la loi du 23 février 2005 a simplifié cet article qui précise simplement que des décrets en Conseil d'État peuvent, sur proposition des comités de massifs, définir des prescriptions particulières sur tout ou partie des massifs

⁴⁸⁹ Note des ministères de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Environnement du 9 mai 1995, *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 9 juin 1995, p. 289.

⁴⁹⁰ P.-P. DANNA, « La procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement », *Droit et Ville*, n° 50, 2000, p. 224.

⁴⁹¹ Décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, *J.O.R.F.* du 12 juillet 2006, p. 10403.

⁴⁹² G. GODFRIN, « Deux nouvelles DTA en Normandie et dans les Pays de la Loire », *Construction-Urbanisme*, septembre 2006, comm. n° 201.

⁴⁹³ P.-P. DANNA, « La procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement », *op. cit.*, p. 223.

si les D.T.A. « n'y ont pas déjà pourvu ». Cet article n'évoque donc plus la création de D.T.A. spécifiques.

L'article L. 146-1 du Code de l'urbanisme prévoit, lui aussi, la possible création de D.T.A. et la possibilité de préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral. Cet article n'apporte aucune précision particulière quant à la délimitation spatiale de ces directives puisqu'il n'évoque pas l'existence de D.T.A. devant s'appliquer au seul littoral.

En l'absence de réelles précisions quant aux espaces devant faire l'objet d'une telle protection, à l'exception de la possible prise en compte des massifs et du littoral, on peut supposer que ces outils ont vocation à être mis en place sur des espaces présentant soit une unité écologique évidente soit sur des espaces particulièrement menacés ou objets d'enjeux particuliers⁴⁹⁴.

C'est ce que confirment les cinq premiers sites, choisis en conseil des ministres le 25 février 1996, à savoir : l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, l'aire métropolitaine marseillaise, les Alpes du Nord, les Alpes-Maritimes⁴⁹⁵.

Selon la circulaire du 23 juillet 1996, ces espaces doivent présenter « des enjeux particuliers importants en matière d'aménagement, de développement, de protection, de gestion économe de l'espace (telle que prévue à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme) et d'équilibre entre aménagement et protection de l'environnement »⁴⁹⁶. Cette formulation vague n'entame en rien le pouvoir « d'appréciation de l'autorité centrale »⁴⁹⁷.

La note du 9 mai 1995 prévoyait qu'il revenait à un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de déterminer le territoire pertinent d'une D.T.A. et de nommer un préfet coordinateur pour son élaboration qui devra, notamment établir un diagnostic du territoire adopté par le comité interministériel.

⁴⁹⁴ P. MISCOPEIN, « La loi Pasqua : Directives territoriales d'aménagement », *Études foncières*, n° 66, mars 1995, p. 11.

⁴⁹⁵ J.-M. BÉCET, « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la D.T.A. Alpes-Maritimes », *op. cit.*, p. 84.

⁴⁹⁶ Circulaire du 23 juillet 1996, Aménagement du territoire, environnement, équipement, *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 13 septembre 1996, p. 277.

⁴⁹⁷ P.-P. DANNA, « La procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement », *op. cit.*.

C'est, en effet, la solution qui a été adoptée pour les D.T.A. relatives aux estuaires de la Seine et de la Loire⁴⁹⁸.

Dans le cadre de la D.T.A. des Alpes-Maritimes, le ministre de l'Équipement a agi de sa propre initiative pour adresser une instruction au Préfet⁴⁹⁹. Les faits confirment donc la grande latitude de l'État dans la procédure de création de ces outils. Le Code de l'urbanisme demeure relativement succinct quant à la procédure relative aux D.T.A.. Il ne prévoit que peu de conditions pour son élaboration. Il n'est pas, non plus, fait référence à un quelconque délai pour entamer la révision de cet outil, contrairement au S.M.V.M. qui devra être révisé tous les dix ans⁵⁰⁰, ni même aux modalités de cette révision.

L'élaboration des S.M.V.M. a de nombreux points communs avec celle des D.T.A., notamment dans l'absence de contrainte spatiale dans la détermination de leurs applicabilités.

2. La compétence de l'État dans la définition de l'application territoriale des S.M.V.M. : la planification d'espaces étroits⁵⁰¹

La mise en place des S.M.V.M. est prévue par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983⁵⁰², modifié par la loi sur le développement des territoires ruraux et précisé par le décret du 5 décembre 1986⁵⁰³.

Lorsque l'État décide de mettre en place un S.M.V.M., il n'est pas tenu par une

⁴⁹⁸ G. GODFRIN, « Deux nouvelles DTA en Normandie et dans les Pays de la Loire », *op. cit.*.

⁴⁹⁹ P.-P. DANNA, « La procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement », *op. cit.*, p. 225.

⁵⁰⁰ Article 57 de la loi du 7 janvier 1983.

⁵⁰¹ Ce qualificatif ne vaut que pour les S.M.V.M. mis en place par l'État et non lorsqu'il s'agit d'un chapitre individualisé d'un autre outil, bien que, dans ce cadre, seule la partie littorale de l'espace couvert par ces outils soit concernée.

⁵⁰² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

⁵⁰³ Décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, *J.O.R.F.* du 9 décembre 1986, p. 14791.

quelconque limitation géographique. L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 se borne à évoquer la possible mise en place de cet outil « dans les zones côtières ».

Le décret du 5 décembre 1986 précise, dans son article 1, qu'un « schéma de mise en valeur de la mer porte sur une partie de territoire qui constitue une entité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur »⁵⁰⁴.

Pour Jean-Marie BÉCET⁵⁰⁵, deux conditions sont ainsi posées par ce texte qui concernent l'aspect humain et l'aspect physique du territoire concerné.

L'aspect humain fait référence aux conflits d'usage nés d'activités concurrentes s'exerçant sur un même espace. Cette vision correspond notamment à un souci de développement économique de ce secteur particulier.

L'aspect physique renvoie à une double vision : géographique et maritime. La première ne peut permettre d'établir une réelle caractérisation de cet espace, si ce n'est l'absence de référence aux circonscriptions administratives existantes et permet donc d'affirmer que l'État n'est pas tenu de prévoir des S.M.V.M. en concordance avec ces dernières. La vision maritime laisserait à penser que ces schémas doivent être élaborés en fonction de la qualité spécifique de ce milieu, c'est-à-dire à l'aune d'une « étude hydrographe, hydrologique, océanographique et maritime »⁵⁰⁶. Le territoire terrestre n'étant concerné que par son lien étroit avec les activités maritimes et la qualité du milieu, ce qui peut amener le S.M.V.M. à prendre en compte des communes « littorales »⁵⁰⁷.

La détermination du territoire concerné relève d'une double compétence qui met

⁵⁰⁴ Cet article a été modifié par le décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, *J.O.R.F.* du 10 novembre 2007, p. 18507. Préalablement, cet article précisait qu'un tel outil pouvait être adopté « au regard de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral ». L'exploitation a ainsi été supprimée et l'aménagement apparaît avant la protection.

⁵⁰⁵ J.-M. BÉCET, « Les schémas de mise en valeur de la mer », *R.J.E.*, 4/1990, p. 507.

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ Cette vision est confirmée par l'étendue du S.M.V.M. du Golfe du Morbihan.

en exergue le caractère spécifique de cet outil et sa vocation d'interface terre-mer. L'article 6 du décret du 5 décembre 1986 précise que le préfet de département ou le préfet de région si le schéma s'étend sur plusieurs départements, avec l'accord du préfet maritime, « détermine la liste des communes incluses dans le périmètre du schéma ». Cette référence aux « communes incluses » pourrait laisser supposer que le schéma doit prendre en compte l'intégralité du territoire communal, mais le lien étroit devant exister entre le territoire terrestre et le territoire maritime ne devrait pas conduire nécessairement à une telle interprétation. Pourtant, il apparaît que la pratique, développée par les trois S.M.V.M. qui ont été adoptés, privilégie une approche d'ensemble de la commune, même si aucun texte ne l'exige.

Si l'on se base sur les quelques S.M.V.M. adoptés⁵⁰⁸, on peut en déduire que cet instrument semble particulièrement adapté aux golfes, baies, étangs et lagunes, c'est-à-dire aux entités écologiques identifiables sur un espace d'importance moyenne. La détermination du territoire concerné relève de la seule compétence de l'État. Pour autant, les collectivités peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration de ce schéma sans que l'on puisse considérer qu'il s'agisse d'une décentralisation de cette procédure.

B. La participation des collectivités territoriales à la procédure

Malgré la place prédominante de l'État, les collectivités territoriales ne sont, toutefois, pas étrangères à la procédure de création des D.T.A. et des S.M.V.M.. La relative absence de précision des modalités de leur participation dans le cadre de l'élaboration des D.T.A. permet aux services de l'État de déterminer leur réelle implication (1). Les textes ont prévu une plus grande implication des communes ou des E.P.C.I. dans le cadre de la mise en place d'un S.M.V.M. sans pour autant remettre en cause le principe même de la centralisation de son adoption (2).

⁵⁰⁸ Bassin de Thau et de sa façade maritime, Bassin d'Arcachon, Golfe du Morbihan.

1. L'association des collectivités territoriales dans la procédure de mise en place d'une D.T.A.

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme précise que les D.T.A. « sont élaborées sous la responsabilité de l'État, à son initiative ou, le cas échéant, sur la demande d'une région, après consultation du conseil économique et social régional ». De plus, la région peut recommander la mise en place d'un tel outil dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire⁵⁰⁹. L'initiative appartient donc à l'État. On ne peut pas affirmer que la région dispose d'un tel pouvoir puisqu'elle ne peut qu'émettre une requête quant à la mise en place d'une D.T.A.. La région ne dispose donc d'aucun moyen pour contraindre l'État à adopter un tel outil⁵¹⁰.

Mais, cet article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme prévoit aussi que les projets de directives doivent associer « les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissements ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur saisine ».

Aucune disposition de cet article ne précise quelles sont les modalités de cette association de ces collectivités territoriales à l'exception du délai dont elles disposent pour rendre leur avis.

Dans les faits, on sait que cette prise en compte de l'avis des collectivités territoriales peut se traduire par leur implication dès la phase d'avant-projet puis lors de l'élaboration du projet de D.T.A.⁵¹¹. Une modification du projet initial, comme cela s'est produit dans le cadre de l'élaboration de la D.T.A. des Alpes-Maritimes, est envisageable⁵¹².

⁵⁰⁹ Article 5 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 29 juin 1999, p. 9515.

⁵¹⁰ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 131.

⁵¹¹ G. GODFRIN, « Approbation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) des bassins miniers nord-lorrains », *Construction-Urbanisme*, novembre 2005, comm. n° 251. P. SOLER-COUTEAUX, « Droit de l'urbanisme », 3^{ème} édition, Dalloz, 2000 p. 85

⁵¹² J.-M. BÉCET, « À propos de la première directive territoriale d'aménagement, la D.T.A. Alpes-Maritimes », *op. cit.*, p. 90.

Les D.T.A. demeurent dépendantes du pouvoir central. Pour Hugues PÉRINET-MARQUET, « les directives territoriales d'aménagement sont des instruments de l'État qui accentuent, indéniablement, une tendance recentralisatrice »⁵¹³, stigmatisée par Pierre-Paul DANNA, par les choix de l'État qui « pourront alors être confrontés, voire imposés aux objectifs des collectivités locales »⁵¹⁴.

Les collectivités locales peuvent avoir un rôle plus important dans le cadre de l'élaboration des S.M.V.M..

2. L'importance des communes dans la mise en place d'un S.M.V.M.

L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983, modifié par la loi du 23 février 2005, prévoit deux possibilités de mise en place des S.M.V.M. : l'une par l'État et l'autre par un E.P.C.I. en tant que chapitre individualisé d'un SCOT. Cependant, il existe deux autres possibilités de mise en place de cet outil en tant que chapitre individualité d'un schéma d'aménagement régional ou d'un plan d'aménagement et de développement durable de la Corse prévues par le Code général des collectivités territoriales.

Lorsque le projet de S.M.V.M. est élaboré par l'État, il doit être soumis pour avis aux communes, départements et régions intéressés par le projet. Puis, ce projet de S.M.V.M. est soumis à enquête publique et, enfin, doit être approuvé par le préfet.

Cet avis des collectivités territoriales est important, mais ne saurait entraver la procédure puisqu'elles ne disposent pas d'un droit de veto en la matière. En effet, un « avis défavorable des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci. »⁵¹⁵ n'a pas pour effet d'arrêter cette procédure mais rend nécessaire, toutefois, une adoption par un

⁵¹³ H. PÉRINET-MARQUET, « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme – L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1995, p. 907.

⁵¹⁴ P.-P. DANNA, « La procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement », *op. cit.*, p. 229.

⁵¹⁵ Article 57 de la loi du 7 janvier 1983.

décret en Conseil d'État. L'État demeure donc le seul détenteur d'un pouvoir de décision lorsqu'il décide de mettre en place un S.M.V.M..

Si un S.M.V.M. peut être imposé aux différentes collectivités, principalement aux communes qui devront prendre en compte cet instrument dans leur P.L.U., on constate que, dans la pratique, le consensus est recherché entre l'État et les collectivités locales mais aussi avec les différents acteurs locaux comme les professionnels des activités liées à la mer ou les associations concernées⁵¹⁶. Cette concertation se fait par le biais de groupes de travail que le préfet peut mettre en place et dont il détermine la composition, en vertu de l'article 10 du décret du 5 décembre 1986. Ce qui est, selon Loïc PRIEUR, « l'occasion de rééquilibrer les rôles respectifs de l'État, des collectivités locales et des usagers »⁵¹⁷. Pour autant, la procédure « aboutit (...) bien à une décision gouvernementale, et par la volonté gouvernementale »⁵¹⁸. Cette prise en compte de l'avis des collectivités territoriales est dépendante de la volonté de l'État et de la mise en place de groupes de travail par le préfet.

La réforme apportée par la loi du 23 février 2005⁵¹⁹ prévoit, dans son article 235 III, la possibilité d'établir un chapitre individualisé valant S.M.V.M. au sein d'un SCOT⁵²⁰, à condition que celui-ci comprenne une ou plusieurs communes littorales. Cette éventualité n'est prévue qu'au bénéfice exclusif des E.P.C.I.⁵²¹. Cette option est donc envisageable sur un territoire pouvant parfois être relativement restreint puisque, dans ce cas, le S.M.V.M. ne pourra dépasser le territoire de l'E.P.C.I. concerné⁵²². La protection écologique, pouvant nécessiter une prise en compte globale d'un milieu,

⁵¹⁶ O. LOZACHMEUR, « La consécration du concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national », Thèse, Université de Nantes, 2002, p. 190.

⁵¹⁷ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 139.

⁵¹⁸ A.-H. MESNARD, « Le droit du littoral » in P.-J. HESSE, J.-P. BEURIER, P. CHAUMETTE, Y. TASSEL, A.-H. MESNARD, R. RÉZENTHEL, « Droits maritimes - Droit du littoral, droit portuaire », Tome III, Les Éditions Juris Service, 1995, p. 82.

⁵¹⁹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, *J.O.R.F.* du 24 février 2005, p. 3073.

⁵²⁰ Pour le moment aucun S.M.V.M. n'a été adopté selon cette procédure particulière.

⁵²¹ Cette dernière condition est logique puisque l'article L. 122-4 du Code de l'urbanisme précise que : « Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma ».

⁵²² Cette solution n'aurait pas pu être adoptée pour certains S.M.V.M qui ont été mis en place avant cette réforme de 2005. Ce serait le cas pour le Golfe du Morbihan où plusieurs SCOT ont été adoptés sur le territoire concerné (notamment par l'agglomération de Vannes et le Pays d'Auray).

pourrait pâtir d'un tel découpage. La coopération entre des E.P.C.I. voisins devraient probablement être envisagée.

Cette procédure particulière d'élaboration d'un S.M.V.M. demeure largement centralisée. Dès la phase initiale de ce projet, le préfet joue un rôle très important. En effet, l'article L. 122-3 du Code de l'urbanisme précise que celui-ci doit être consulté sur « la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral ». Ce qui signifie que l'E.P.C.I. qui souhaite mettre en place un tel outil devra intégrer les exigences particulières de l'État et adopter sa vision du littoral. L'article L. 122-8-1 du Code de l'urbanisme prévoit l'obligation de rechercher l'accord du préfet avant l'arrêt du projet sur les dispositions du chapitre individualisé valant S.M.V.M.. De plus, toute modification postérieure à l'enquête publique de ce chapitre individualisé est subordonnée, selon l'article L. 122-11 al. 2, à l'accord du préfet⁵²³. Ainsi, l'E.P.C.I. demeure soumis, tout au long de cette procédure, à la volonté de l'État quant à l'équilibre entre l'aménagement et la protection du littoral.

Le Code général des collectivités territoriales prévoit deux autres possibilité de mise en place d'un chapitre individualisé valant S.M.V.M.. L'un est rattaché au schéma d'aménagement régional des collectivités d'outre-mer et l'autre au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

L'article L. 4433-15 du Code général des collectivités territoriales prévoit que les schémas d'aménagement régional pour les collectivités d'outre-mer⁵²⁴ sont élaborés « à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional »⁵²⁵ et valent S.M.V.M.. Ces dispositions particulières doivent être regroupées aux sein d'un chapitre individualisé. Cet outil a rencontré un vif succès et a été créé dans toutes les collectivités territoriales concernées⁵²⁶, ce qui constitue l'unique mise en place d'un tel chapitre individualisé

⁵²³ P. BENOÎT-CATTIN, « SCOT et schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) », *Construction-Urbanisme*, avril 2005, comm. n° 90.

⁵²⁴ Outils prévus par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *J.O.R.F.* du 3 août 1984, p. 2559.

⁵²⁵ Article 4 de la loi précitée.

⁵²⁶ Voir décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Réunion, *J.O.R.F.* 8 novembre 1995, p. 16356 ; décret n° 2005-1323 du 20 octobre 2005 portant

pour l'instant. Ces schémas semblent être adoptés par les seuls conseils régionaux⁵²⁷, toutefois, selon l'article précité, le chapitre individualisé doit recueillir au préalable l'accord du préfet. Ainsi, l'État marque sa volonté de ne pas se désengager des différentes procédures de mise en place d'un S.M.V.M..

Il existe pourtant une exception. En effet, le plan d'aménagement et de développement de la Corse comportera⁵²⁸ un tel chapitre⁵²⁹. L'adoption de cet outil dépend de la seule volonté de l'Assemblée de Corse, même si l'État demeure associé, puisque les modalités d'élaboration sont déterminées par ladite Assemblée⁵³⁰.

Cette étude confirme la centralisation de la mise en place des S.M.V.M. quel qu'en soit l'auteur à l'exception de la collectivité territoriale de Corse⁵³¹. Cette centralisation se traduit aussi par la possibilité pour l'État d'imposer le contenu de ces outils aux collectivités territoriales.

§2. LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT DANS LA PRESCRIPTION DE RÈGLES CONTRAIGNANTES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les deux outils, D.T.A. et S.M.V.M., peuvent imposer, principalement aux communes, des contraintes particulières, par le biais de zonages écologiques, pouvant aller au-delà de ce que prévoit le Code de l'urbanisme.

Les D.T.A. sont le reflet des objectifs de l'État en matière d'aménagement du littoral et à ce titre imposent une vision partisane aux communes (A). Les S.M.V.M. peuvent prévoir des mesures de protection par le prisme de la régulation des diverses

approbation du schéma d'aménagement régional de la Martinique modifié, *J.O.R.F.* du 27 octobre 2005, p. 16948 ; décret n° 2001-16 du 5 janvier 2001 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe, *J.O.R.F.* du 7 janvier 2001, p. 335 ; décret n° 2002-745 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guyane, *J.O.R.F.* du 4 mai 2002, p. 8441.

⁵²⁷ Article L. 4433-15 du Code général des collectivités territoriales.

⁵²⁸ Cet outil n'a pas encore été adopté à ce jour.

⁵²⁹ Article L. 4422-12 du Code général des collectivités territoriales.

⁵³⁰ R. ROMI, « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », *R.F.D.A.*, juillet-août 2002, p. 704.

⁵³¹ H. COULOMBIÉ, « Littoral : le retour vers l'équilibre (1^{re} partie) », *B.J.D.U.*, 1/2006, p. 5.

activités qui s'exercent sur le littoral (B).

A. La prescription de zonages aux règles particulières et l'adaptation des lois dans les zones montagne et littoral par les D.T.A.

Selon les dispositions du Code de l'urbanisme, les D.T.A. fixent les principaux objectifs de l'État et peuvent fixer les orientations fondamentales en matière de planification (1). Mais elles peuvent aussi, dans certains cas, préciser les modalités d'application des lois montagne et littoral (2).

1. La prescription des orientations et des principaux objectifs de l'État en matière d'aménagement et de protection des espaces

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme définit le contenu des D.T.A., en matière d'aménagement et de protection des espaces à travers deux grandes catégories de compétences.

La première est obligatoire puisque les D.T.A., selon cet article, « fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Pour tenter d'éviter « que les directives ne portent atteinte aux compétences d'urbanisme reconnues aux autorités locales »⁵³², le Sénat a introduit le qualificatif « principaux » dans ce texte⁵³³, permettant « d'interdire toute dérive qui conduirait à introduire dans ces documents un luxe de précisions tels qu'ils finiraient, en quelque sorte, par se substituer à des normes de niveau inférieur qui relèvent de la compétence des autorités locales »⁵³⁴.

⁵³² Séance du 2 novembre 1994, *J.O.R.F.* débat Sénat, p. 4869.

⁵³³ Ibid.

⁵³⁴ Ibid.

Une telle approche devrait conduire l'État à ne prendre en considération que les équipements d'infrastructure qui relèvent de sa compétence comme « les autoroutes, routes nationales, voies ferrées, installations portuaires, aéroports, installations de production et de transport d'énergie, celles des services publics... »⁵³⁵. Les D.T.A. devraient donc délimiter les emplacements des équipements relevant de l'intérêt national. En matière de protection des espaces, la D.T.A. doit prévoir de « nouvelles contraintes de protection concernant les espaces non couverts par les grands outils de protection existants »⁵³⁶. Cette vision de la D.T.A. conduit à admettre cet outil dans l'arsenal des instruments pouvant être considéré comme créateur de zonages écologiques puisqu'elle peut prévoir une protection particulière des espaces naturels qui peuvent être géographiquement délimités par la directive ou pris en compte, de manière générale, dans leur globalité pour des catégories d'espaces, souffrant d'un déficit de protection, à travers la définition d'objectifs de protection.

La seconde compétence est facultative. L'article L. 111-1-1 précise que les D.T.A. « peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ». Cette possibilité offerte à l'État de définir, par le biais de zonages adaptés, l'équilibre entre ces deux notions n'est pas exempte de certaines difficultés de définition.

Ainsi, comme le souligne cet auteur, ce manque de clarté a longtemps été renforcé par l'étude de cette définition à l'aune d'autres textes. En effet, la loi du 4 février 1995 prévoyait l'instauration d'un schéma national d'aménagement qui devait, selon l'article 2, fixer « les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable ». Il faut ajouter que les anciens schémas directeurs, prévus à l'ancien article L. 122-1-1 du Code de l'urbanisme et supprimés par la loi du 13 décembre 2000, devaient, eux aussi, fixer « les orientations fondamentales de l'aménagement » sur les territoires qu'ils couvraient. Ainsi, trois textes hiérarchiquement subordonnés devaient fixer ces délicates

⁵³⁵ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 194.

⁵³⁶ Ibid.

orientations fondamentales⁵³⁷. La suppression du schéma national d'aménagement et des schémas directeurs, auxquels succèdent les SCOT qui constituent un « changement de perspective complet »⁵³⁸ justifiant que les articles du Code de l'urbanisme ne fassent plus référence à cette terminologie, évite toute confusion dans la détermination du contenu d'outils soumis à un principe de compatibilité.

Pour Hugues PÉRINET-MARQUET, ce texte souffre d'une certaine absence de définition de l'équilibre devant exister entre la protection et la mise en valeur d'une part et la nécessaire prévision de l'occupation à même de permettre un développement de ces territoires : il « définit le contenu des deux plateaux de la balance mais n'indique nullement la position idéale du fléau »⁵³⁹.

Nous avons vu précédemment qu'aucune procédure de révision n'est prévue par le texte. La situation pourrait donc s'avérer difficile puisque les D.T.A. viennent figer cet équilibre pour une durée indéterminée en imposant, notamment aux communes des zonages dans lesquels les choix de l'État prévalent tant en matière d'aménagement que de protection et de mise en valeur,.

La difficile définition de cet équilibre transparaît aussi de l'étude des lois montagne et littoral dont les D.T.A. peuvent préciser les modalités d'application.

2. L'adaptation des modalités d'application des lois montagne et littoral aux particularités locales

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme prévoit une troisième et dernière catégorie qui est, elle aussi, facultative. Cet article évoque la possibilité pour les D.T.A. de « préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (...) adaptées aux particularités géographiques locales ».

⁵³⁷ H. PRÉRINET-MARQUET, « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme – L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme », *op. cit.*, p. 907.

⁵³⁸ J.-C. BONICHOT, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée », A.F.D.U.H., 2001, p. 48.

⁵³⁹ H. PRÉRINET-MARQUET, « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme – L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme », *op. cit.*, p. 908.

Selon Loïc Prieur, « cette rédaction [de l'article L. 111-1-1 al. 1 du Code de l'urbanisme] a suscité un débat passionné au Parlement. Certains parlementaires souhaitaient, avec les directives territoriales d'aménagement, disposer d'un instrument permettant d'assouplir les interprétations jurisprudentielles de la loi littoral. D'autres parlementaires, par principe, refusaient toute possibilité d'inflexion des dispositions d'une loi par un acte réglementaire »⁵⁴⁰. Cette affirmation met en exergue toute la difficulté de prévoir des aménagements quant à l'application de ces lois.

Le débat sur les possibles aménagements pouvant être adoptés par une D.T.A. a perduré après son adoption.

Pour certains, il était possible de prévoir un éventuel assouplissement des dispositions des lois montagnes et littoral.

Pour d'autres, au contraire, il existait un rapport de conformité entre ces lois et la D.T.A. ne permettant aucun assouplissement des règles prévues par ces textes, la D.T.A. devant simplement procéder à une localisation géographique des différents espaces caractérisés par ces lois⁵⁴¹.

La jurisprudence, par un arrêt du 27 juillet 2005 n'apporte pas de réponse, mais contourne ces interrogations. Le Conseil d'État, dans cette espèce, précise que « la légalité de la directive territoriale d'aménagement au regard des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions ; que c'est en fonction de ces principes que doit être examiné le mérite des moyens de la requête »⁵⁴².

Par conséquent, soit il existe une D.T.A. et les articles L. 146-1 et suivants s'apprécient à l'aune du territoire mis en place par celle-ci ; soit, en l'absence de D.T.A., ces articles s'apprécient à l'aune de « la portion de territoire communal concerné »⁵⁴³.

Cette approche, si elle permet une réelle adaptation de la loi littoral aux particularités locales, permet aussi de rendre constructible, sous certaines conditions,

⁵⁴⁰ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 291.

⁵⁴¹ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 197.

⁵⁴² CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336, *Rec.*, p. 378.

⁵⁴³ J.-M. BÉCET, « note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », *D.M.F.*, n° 671, juin 2006, p. 553.

tenant notamment à la capacité d'accueil et aux besoins de l'agglomération dans son ensemble⁵⁴⁴, des espaces proches du rivage, qui, dans une acception communale, auraient été inconstructibles.

Il semble qu'il s'agisse d'un rééquilibrage en faveur de l'aménagement du littoral, défavorisant la protection prévue par le Code de l'urbanisme et la jurisprudence antérieure. Ainsi, la détermination des différents espaces proches du rivage par une D.T.A. n'induit pas forcément une meilleure protection quantitative. Pour Jean-Pierre LEBRETON, les D.T.A., dans les zones littorales, peuvent permettre un meilleur « équilibre entre protection et aménagement, compensant le développement d'urbanisation ici par des restrictions ailleurs »⁵⁴⁵. Elles permettraient ainsi de privilégier le qualitatif sur le quantitatif.

La D.T.A. des Alpes-Maritime a procédé à une délimitation des espaces proches du rivage⁵⁴⁶. Elle a aussi créé trois sous catégories de zonages⁵⁴⁷ :

- les « espaces urbanisés sensibles » où l'urbanisation est limitée aux seules parcelles qualifiées d'interstitielles du tissu urbain et à la reconstruction et à la réhabilitation des habitations existantes.
- les « espaces-enjeux » qui sont, selon les termes de la D.T.A., des espaces « caractérisés par leur urbanisation peu structurée et de faible qualité, par leur potentialité de développement et par leur situation privilégiée au regard des équipements, notamment des réseaux de transport en commun, existants ou à créer ». L'urbanisation est possible, mais doit tenir compte de la capacité d'accueil de ces espaces ainsi que des besoins actuels et futurs des agglomérations.
- les « espaces neutres » qui ne présentent pas d'enjeux particuliers, du point de vue de la D.T.A., tant en termes de protection que de développement.

⁵⁴⁴ P.-P. DANNA, « note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », *A.J.D.A.*, 27 février 2006, p. 435.

⁵⁴⁵ J.-P. LEBRETON, « L'encadrement des directives territoriales d'aménagement par le droit de l'urbanisme », *Droit et Ville*, n° 50, 2000, p. 50.

⁵⁴⁶ L. LE CORRE, « Comment apprécier le respect de la loi littoral par une directive territoriale d'aménagement, note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », *Construction-Urbanisme*, novembre 2005, comm. n° 250.

⁵⁴⁷ Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, p. 86. Disponible sur le site de la direction départementale de l'équipement des Alpes-Maritimes : www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr.

L'extension de l'urbanisation y demeure limitée comme le prévoit le Code de l'urbanisme à l'article L.146-4 II.

Cette D.T.A. impose donc aux communes concernées une appréciation d'une partie des espaces proches du rivage. Leur autonomie s'en trouve limitée aux seuls espaces jugés neutres par la directive. Cette situation confirme bien la soumission des communes du fait de la mise en place de cet outil.

Du fait des options possibles, prévues par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, dans l'établissement des D.T.A., on obtient des zonages dont le contenu varie selon les particularités de chaque territoire concerné, ce qui semble bien être la volonté du législateur dans la création de ces outils.

Les S.M.V.M., eux aussi, peuvent prévoir des contenus variables, mais imposent, tout comme les D.T.A. les visions de l'administration centrale.

B. La prescription de zonages de protection et des limitations de l'urbanisme par les S.M.V.M.

L'article 2 du décret du 5 décembre 1986 indique que le S.M.V.M. doit comporter un rapport. L'article 3 précise que « le rapport décrit la situation existante dans le périmètre délimité par le schéma, notamment l'état de l'environnement et les conditions de l'utilisation de l'espace marin et littoral. Il indique les principales perspectives d'évolution de ce milieu. Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre (...) il peut prescrire des sujétions particulières portant sur des espaces maritime, fluvial et terrestre attenants ». De la lecture de l'objet du rapport, on peut conclure qu'il ne s'agit pas simplement d'un rapport de présentation mais qu'il peut s'apparenter, dans certaines de ces dispositions, à un véritable règlement⁵⁴⁸.

Le S.M.V.M., dans le cadre de la détermination « sur la compatibilité des

⁵⁴⁸ A.-H. MESNARD, « Le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime », *D.M.F.*, n° 560, mai 1996, p. 530.

activités et sur l'aptitude des sites à les recevoir »⁵⁴⁹ peut prévoir des dispositions particulièrement protectrices de certaines zones en tenant compte de leur qualité intrinsèque et de leur fragilité (1).

Cet outil doit prévoir les conséquences sur le littoral de la détermination des différents secteurs de l'espace maritime⁵⁵⁰. Cette obligation peut engendrer des contraintes supplémentaires en matière d'urbanisme (2).

1. La prescription de zonages écologiques

L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 précise que les S.M.V.M. « déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin ». Cet outil peut, dans le cadre de l'arbitrage des différentes activités, prévoir un ensemble de mesures protectrices du milieu couvert par son zonage.

Il peut aussi prévoir la mise en place de certains zonages particulièrement protecteurs sur certaines parties plus sensibles de cet espace. Trois cas sont envisageables : la reprise de zonages préexistants protégés en vertu d'autres législations, l'identification d'espaces devant être soumis à la législation existante, notamment l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme et l'instauration de nouveaux zonages.

La reprise de zonages existants au titre d'une autre législation a été opérée par le S.M.V.M. du Golfe du Morbihan⁵⁵¹. Non seulement, il les reporte dans la définition spatiale des espaces qu'il couvre, mais le groupe de travail, créé par le préfet dans le cadre du suivi de ces espaces, adopte la même composition que les comités de gestion du dispositif particulier issus notamment de la convention de Ramsar ou de Natura 2000.

Cette particularité permet de renforcer la protection de certains zonages lorsque

⁵⁴⁹ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 140.

⁵⁵⁰ Décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, *J.O.R.F.* du 9 décembre 1986, p. 14791.

⁵⁵¹ Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan », Préfecture du Morbihan, 2005, p. 5. Disponible sur le site de la préfecture du Golfe du Morbihan : www.morbihan.pref.gouv.fr.

le Code de l'urbanisme ne prévoit pas expressément de relation de conformité entre ces protections et les documents locaux d'urbanisme.

Un S.M.V.M. peut aussi imposer l'identification de sites bénéficiant de protections particulières. C'est le cas notamment des espaces remarquables ou caractéristiques de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. Une telle détermination permet une vision d'ensemble du milieu littoral sur des espaces qui dépassent le territoire communal et s'impose aux communes qui ne pourront y déroger.

C'est le choix fait dans le cadre de l'élaboration du S.M.V.M. du Bassin d'Arcachon qui énumère les sites relevant de cette protection⁵⁵². Même si en l'espèce, il se contente principalement de reprendre les sites énumérés par le schéma directeur, cela signifie que le projet de SCOT ne pourra changer la qualification de ces sites et revêt par conséquent une importance particulière pour la sauvegarde de ces espaces.

La troisième possibilité réside dans la création de zonages particuliers assujettis à une protection mise en place par le S.M.V.M.. Il n'y a pas de précision dans les textes par rapport à ces zonages, mais cette éventualité est contenue dans la compétence en matière de détermination de « la vocation générale des différentes zones » ainsi que des « mesures de protection du milieu marin ». Il est évident que ces zonages sont principalement maritimes même si le S.M.V.M. peut prévoir de tels zonages sur des espaces terrestres.

Le S.M.V.M. du Golfe du Morbihan a mis en place, dans le cadre de sa planification des espaces, trois zonages spécifiques⁵⁵³ : des « zones non réglementées » permettant l'exercice de toutes les activités, les « zones réglementées » où seules certaines activités sont proscrites ou aménagées⁵⁵⁴ et enfin les « zones interdites » où aucune activité n'est admise. Cette interdiction de toute activité doit entraîner le déplacement des parcs ostréicoles situés dans cette zone.

Cette dernière protection spatiale peut se cumuler avec les précédentes et

⁵⁵² Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Bassin d'Arcachon », Préfecture de la Gironde, 2004, p. 98. Disponible sur le site de la préfecture de la région Aquitaine : www.aquitaine.pref.gouv.fr

⁵⁵³ Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan », Préfecture du Morbihan, 2005, p. 40 et suivantes, *op. cit.*.

⁵⁵⁴ Dans le cadre du S.M.V.M. du Golfe du Morbihan, cette réglementation entraîne l'interdiction de l'utilisation de la drague ou encore la révision des saisons de pêche.

prévoir un renforcement de la protection sur des espaces prédéterminés ou caractérisés dans le même document et bénéficiant d'une protection au titre du droit de l'urbanisme ou d'une autre législation.

Cette protection des espaces peut avoir des incidences sur l'urbanisation du littoral couvert par un S.M.V.M.

2. La possible prescription de zones limitant l'urbanisation

La première particularité des S.M.V.M. en la matière est posée par la loi du 7 janvier 1983. Elle est relative aux ports puisque le texte précise qu'en « l'absence de schéma de mise en valeur de la mer ou de chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer au sein du schéma de cohérence territoriale, les décisions de création et d'extension de ports sont prises par le préfet sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés ».

Cette particularité s'explique par le fait que le S.M.V.M. doit être approuvé par le préfet et que le ou les conseils régionaux doivent donner leur avis sur sa création. Il ne s'agit alors que d'une simplification de procédure pour éviter une redondance en la matière et non d'un réel aménagement du droit de l'urbanisme.

Par contre, cette même loi précise que les S.M.V.M. « peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral »⁵⁵⁵. De plus, le Conseil d'État a affirmé que le S.M.V.M. fixe « les orientations en matière d'urbanisme du secteur », même s'il n'a « pas à définir les conditions de son urbanisation »⁵⁵⁶.

L'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme précise que les critères liés à l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage « ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est (...) compatible avec [les dispositions] d'un schéma de mise en valeur de la mer », il revient donc à cet outil de préciser les caractéristiques de l'urbanisation de ces espaces.

⁵⁵⁵ Article 57 de la loi du 7 janvier 1983.

⁵⁵⁶ CE, 3 mars 2008, Mme Laporte et autres, req. n° 278168, A.J.D.A., 2008, p. 495.

Cette possibilité peut se traduire par une reprise, plus ou moins efficace, des principales obligations de la loi littoral mais aussi par une limitation plus importante de l'urbanisme sur le littoral ; c'est-à-dire apporter une restriction aux exceptions pouvant permettre une urbanisation sur cet espace.

Le S.M.V.M du Bassin d'Arcachon reprend les principales prescriptions de la loi littoral. Il identifie trois obligations relatives à l'urbanisation du littoral⁵⁵⁷ :

- « une gestion économe de l'espace » se traduisant par une urbanisation nouvelle réalisée en priorité autour des pôles existants. Des exceptions sont donc envisageables.
- « une urbanisation en profondeur » impliquant que les extensions urbaines soient cantonnées à plus de deux kilomètres du littoral, à l'exception d'un nouveau pôle sur la commune de La Teste. Toutefois, il est admis que certains secteurs proches du littoral puissent accueillir une urbanisation limitée devant être adaptée à la configuration des lieux. L'exception prévue à cette urbanisation pouvant commencer à partir de deux kilomètre du rivage demeure relativement floue.
- « le maintien des coupures d'urbanisation » permettant d'éviter une urbanisation continue des espaces proches du littoral et assurant une répartition spatiale équilibrée entre zones urbaines et naturelles.

Cette énumération prévue dans le rapport du S.M.V.M. n'apporte rien aux prescriptions prévues par la loi littoral et pourrait même permettre de nouvelles exceptions.

Le S.M.V.M. du Golfe du Morbihan⁵⁵⁸, quant à lui, affirme qu'il « tient à conforter les entreprises conchylicoles existantes ». Mais, il précise aussi que ces installations doivent respecter certains principes permettant « l'intégration paysagère des aires de stockage de matériel ostréicole sur la frange littorale ». Ainsi, les extensions des installations à terre seront limitées et devront être justifiées par des impératifs économiques ou par la réglementation sanitaire.

Le rapport précise la nécessité de privilégier « la formation de zones ou villages

⁵⁵⁷ Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Bassin d'Arcachon », Préfecture de la Gironde, 2004, p. 127, *op. cit.*.

⁵⁵⁸ Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan », Préfecture du Morbihan, 2005, p. 70, *op. cit.*.

ostréicoles à terre » ainsi que la « réhabilitation des bâtiments abandonnés pour limiter le « mitage » du domaine public ». La recherche d'un regroupement des futures installations à terre doit permettre de limiter l'emprise sur le linéaire côtier de ces nouveaux ateliers.

Il s'agit là d'une reprise partielle des dispositions de la loi littoral.⁵⁵⁹ Le S.M.V.M. du Golfe du Morbihan limite un peu plus la possibilité de créer de nouvelles installations liées à la conchyliculture qui doivent s'installer auprès d'installations existantes et surtout de même nature, ce que ne précise pas la loi littoral qui, lorsqu'elle permet une telle installation, n'oblige pas à un regroupement par secteur d'activités. Cette vision du littoral est en relation avec l'article 3 du décret du 5 décembre 1986 qui précise que cet outil « mentionne les projets d'équipements et d'aménagements liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant »⁵⁶⁰.

À ce titre, le rapport du Bassin d'Arcachon prévoit, par exemple, la restructuration des équipements sanitaires liés à l'utilisation de bateaux pour garantir une meilleure qualité des eaux ou encore les obligations que devront respecter tout éventuel nouvel équipement portuaire⁵⁶¹.

On constate que les trois S.M.V.M. qui ont été adoptés prévoient ce genre de dispositions à travers les différents chapitres concernant les différentes activités du littoral concerné (pêche et ostréiculture, loisirs, protection et mise en valeur du milieu marin et du littoral attenant,...).

Les communes peuvent se voir imposer de nouvelles contraintes par le biais de la mise en place d'un S.M.V.M.. Ces dernières ont vocation à durer, le S.M.V.M. du Bassin d'Arcachon s'essayant même à prévoir une évolution de l'urbanisme sur un siècle, même s'il devra être révisé en 2014. Ces contraintes se caractérisent notamment par leurs prises en comptes dans les documents d'urbanisme locaux.

⁵⁵⁹ CE 7 juillet 1997, Mme Madaule et autres, req. n° 170375, 176414, *Rec.*, tables.

⁵⁶⁰ Article 3 du décret du 5 décembre 1986.

⁵⁶¹ Rapport, « Schéma de mise en valeur de la mer du Bassin d'Arcachon », Préfecture de la Gironde, 2004, p. 100, *op. cit.*. Voir aussi à ce sujet, A.-H. MESNARD, « Le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime », *op. cit.*

La mise en place d'autres zonages écologiques, prévus par le Code de l'urbanisme, relève de la compétence des collectivités territoriales. Pourtant, cette décentralisation est rendue largement imparfaite soit par le lourd régime d'autorisation de certaines procédures soit du fait de l'immixtion de l'État.

- CHAPITRE SECOND -

UNE DÉCENTRALISATION IMPARFAITE : DE LA
DÉPENDANCE DU DÉPARTEMENT À L’ENCADREMENT
DE LA COMMUNE

L'étude du droit de l'urbanisme, à travers sa capacité à instituer des zonages écologiques, révèle que l'administration de cette compétence souffre d'une décentralisation lacunaire. Cette caractéristique se retrouve dans les deux composantes de cette étude.

En premier lieu, cette imperfection émane d'une décentralisation, en matière d'urbanisme, centrée sur la planification territoriale au bénéfice quasi-exclusif des seules communes et établissements de coopération intercommunale⁵⁶². Ce transfert est le fondement de la compétence principale des communes en matière de zonage écologique issu du droit de l'urbanisme. Mais la répartition des compétences s'est « brouillée au fil des modifications législatives »⁵⁶³, contribuant ainsi au manque de clarté imputable aux zonages écologiques du droit de l'urbanisme.

La seconde composante découle d'une absence de transfert global des compétences en matière d'environnement au profit des collectivités territoriales. Dès 1983, certains auteurs ont émis des critiques sur la méthode et sur les résultats obtenus dans le système de répartition des compétences⁵⁶⁴. Ainsi, la section 8 de la loi du 7 janvier 1983⁵⁶⁵ consacrée à la protection de l'environnement et intitulée « De l'environnement, de la sauvegarde du patrimoine et de l'action culturelle » a été supprimée du texte originel⁵⁶⁶, l'environnement ne devant être principalement évoqué qu'à travers de grands principes tels ceux énoncés à l'article 35 de la cette loi et à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme⁵⁶⁷ (patrimoine commun de la nation, gestion économe des sols, protection des milieux naturels et des paysages). L'histoire de la décentralisation des compétences en matière d'environnement est émaillée de textes

⁵⁶² H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 53.

⁵⁶³ F. PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985 », thèse, Université d'Orléans, 1992, publiée par L.G.D.J., 1995, p. 2.

⁵⁶⁴ P. JANIN, « La décentralisation et la protection de l'environnement – Réflexions préliminaires sur la loi du 7 janvier 1983 », in *Décentralisation, urbanisme et environnement*, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 91-100. J.-F. SESTIER, « La prise en compte de l'environnement par la loi du 7 janvier 1983 – Une décentralisation limitée », *op. cit.*, pp. 101-117.

⁵⁶⁵ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative aux répartitions des compétences entre les communes, les départements, et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, 215.

⁵⁶⁶ J.-F. SESTIER, « La prise en compte de l'environnement par la loi du 7 janvier 1983 – Une décentralisation limitée », *op. cit.*, p. 102.

⁵⁶⁷ *Ibid.*

spéciaux qui accordent certes de nombreuses compétences aux collectivités locales⁵⁶⁸, mais cette décentralisation demeure caractérisée par une « tendance à la rétention de compétences par l'État »⁵⁶⁹.

Le résultat de la combinaison de ces deux mouvements est une décentralisation lacunaire au bénéfice exclusif de deux collectivités territoriales : le département et la commune.

La région, malgré son territoire étendu, semble avoir été oubliée et ne dispose que très rarement de réelles compétences spécifique en la matière. Elle dispose certes de la possibilité de mettre en place un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Mis en place par la loi du 4 février 1995⁵⁷⁰, et modifié par la loi du 25 juin 1999⁵⁷¹, modifiant l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983⁵⁷², cet outil « définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains ».

On serait alors tenté, aux vues de cette définition, de croire qu'une réelle décentralisation a été opérée au profit de la région et que celle-ci dispose de réelles compétences pouvant être imposées aux autres acteurs de la matière. Pourtant, comme

⁵⁶⁸ Y. TANGUY, « Une déconcentration erratique : l'environnement », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1993, n° 38, p. 6.

⁵⁶⁹ R. ROMI, « La répartition des compétences d'environnement : une « décentralisation » très retenue et trop orientée », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, n° 38, 1993, p. 50. Voir aussi M. DAVID, « La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales », thèses Université de Bordeaux, 2000, p. 124 et suivantes.

⁵⁷⁰ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

⁵⁷¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 29 juin 1999, p. 9515.

⁵⁷² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

le souligne Jean-Marie BÉCET⁵⁷³, ce schéma « n’a pas par lui-même de caractère prescriptif » et par conséquent il ne saurait imposer de nouvelles contraintes aux différentes autorités, mais est simplement un outil pouvant « favoriser sur le littoral comme ailleurs, une bonne cohérence dans l’exécution des politiques régionales »⁵⁷⁴. Ce qui signifie que cet outil ne peut être considéré comme un zonage écologique particulier et n’a pas vocation à créer de tels zonages. Il ne sera donc pas analysé plus avant dans le cadre de cette étude.

On peut aussi souligner qu’il existe une compétence en matière de permis de construire qui a été octroyée à la région lors de la réforme des réserves naturelles de 2002⁵⁷⁵. En effet, le Conseil régional est compétent pour délivrer un permis de construire, d’aménager, de démolir pour des constructions situées dans le périmètre des réserves naturelles régionales⁵⁷⁶. Ce qui constitue une compétence « tout à fait nouvelle et originale »⁵⁷⁷.

Toutefois, il existe des exceptions pour les régions bénéficiant d’un statut particulier (collectivité territoriale de Corse, les régions d’outre-mer ou encore la région Île-de-France)⁵⁷⁸. Chacune de ses collectivités bénéficie de compétences particulières en matières de protection de l’environnement exercées lors de la mise en place d’outils de planification de l’urbanisme que sont le plan d’aménagement et de développement durable de la Corse, les schémas d’aménagement des régions d’outre-mer et le schéma directeur de la région Île-de-France.

Le premier est une innovation de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse⁵⁷⁹. Antérieurement à cette loi, la collectivité territoriale de Corse devait, depuis la loi du 13 mai 1991⁵⁸⁰ élaborer un plan de développement déterminant « les objectifs à moyen

⁵⁷³ J.-M. BÉCET, « Le droit de l’urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 220.

⁵⁷⁴ A.-H. MESNARD, « Le droit du littoral » in P.-J. HESSE, J.-P. BEURIER, P. CHAUMETTE, Y. TASSEL, A.-H. MESNARD, R. RÉZNTHEL, « Droits maritimes - Droit du littoral, droit portuaire », Tome II, Les Éditions Juris Service, 1995, p. 72.

⁵⁷⁵ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *J.O.R.F.* du 28 février 2002, p. 3808.

⁵⁷⁶ Article R. 425-4 du Code de l’urbanisme.

⁵⁷⁷ Y. JÉGOUZO, « Parution tardive du décret précisant le nouveau régime des réserves naturelles », *A.J.D.A.*, 30 mai 2005, p. 1087.

⁵⁷⁸ R. ROMI, « La région et l’administration de l’environnement : des potentialités à développer », *A.J.D.A.*, juin 1990, p. 457.

⁵⁷⁹ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *J.O.R.F.* du 23 janvier 2002, p. 1503.

⁵⁸⁰ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, *J.O.R.F.* du 14 mai 1991, p. 6318.

terme du développement économique, social et culturel de l'île ainsi que les moyens permettant de réaliser ces objectifs »⁵⁸¹, ce plan devant être adopté dans un délai d'un an après la mise en place de l'Assemblée de Corse⁵⁸². Elle devait aussi élaborer, sur la base de ce plan et dans un délai d'un an après l'adoption dudit plan, un schéma d'aménagement définissant « les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de la protection et de la mise en valeur du territoire et déterminant l'implantation des grands équipements d'infrastructure, ainsi que les principes de localisation des activités industrielles, artisanales, agricoles, touristiques ainsi que les extensions d'urbanisme »⁵⁸³. La procédure d'élaboration du plan de développement prévoyait la consultation des diverses collectivités territoriales de l'île et était préparé par le Conseil exécutif puis adopté par l'Assemblée de Corse⁵⁸⁴. Quant au schéma d'aménagement, la procédure prévoyait des modalités d'association de l'État à la procédure et une approbation par décret en Conseil d'État⁵⁸⁵. Ce schéma d'aménagement doit être rapproché des schéma d'aménagement régional établi pour les régions d'outre-mer car il avait, lui aussi, valeur de D.T.A.⁵⁸⁶ et devait prévoir un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer^{587, 588}. Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (P.A.D.D.U.C.⁵⁸⁹) apporte une modification importante au niveau de la procédure puisque ce dernier apparaît comme l'une des « compétences propres » de la collectivité territoriale de Corse⁵⁹⁰. Cet apport

⁵⁸¹ Article 58 de la loi du 13 mai 1991 précitée, ancien article L. 4421-49 du Code général des collectivités territoriales.

⁵⁸² P. FERRARI, « Commentaire de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 relative au statut de la collectivité territoriale de la Corse », *A.J.D.A.*, octobre 1991, p. 707.

⁵⁸³ Article 59 de la loi du 13 mai 1991 précitée, ancien article L. 144-1 du Code de l'urbanisme.

⁵⁸⁴ Il a été adopté par l'Assemblée de Corse par une délibération du 29 septembre 1993.

⁵⁸⁵ Décret n° 92-129 du 7 février 1992 portant approbation du schéma d'aménagement de la Corse, *J.O.R.F.* du 9 février 1992, p. 2127.

⁵⁸⁶ Ancien article L. 144-5 du Code de l'urbanisme.

⁵⁸⁷ Ancien article L. 144-2 du Code de l'urbanisme.

⁵⁸⁸ D. MUSSO, « le Schéma d'aménagement de la Corse », *Gazette du Palais*, 16 mars 1991, doctrine, p. 99.

⁵⁸⁹ Abréviation employée par le ministère de l'écologie et du développement durable. Voir Réponse ministérielle n° 66407 du 31 mai 2005, *J.O.R.F. Débats parlementaires Assemblée Nationale* du 27 septembre 2005, p. 8980.

⁵⁹⁰ Pour Michel VERPEAUX, ces compétences propres sont celles que le législateur « veut bien accorder aux collectivités territoriales » et constitueraient une sorte de « noyau dur » impossible à déterminer à l'avance car elles sont tributaires uniquement de la volonté du législateur. M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *R.F.D.A.*, mai-juin 2002, p. 461.

de la loi du 22 janvier 2002 a pour conséquence que ce document, opérant une synthèse des deux précédents, est adopté par la seule collectivité territoriale de Corse⁵⁹¹. L'État n'intervient plus qu'à travers son association à la procédure, cette association étant tributaire de la volonté de l'Assemblée de Corse puisque les modalités de cette dernière sont définies par l'Assemblée précitée⁵⁹². On ne peut affirmer que le P.A.D.DU.C. peut être à l'origine de nombreux zonages écologiques puisqu'il fixe les « orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, (...), de protection et de mise en valeur du territoire de l'île » et détermine aussi les principes de localisation (...) des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver »⁵⁹³. Toutefois, cet outil peut aussi prévoir des inflexions des dispositions de la loi littoral (tels les aménagements légers et les constructions non permanentes pouvant être autorisées dans la bande des 100 mètres selon la fréquentation touristique et la préservation de l'environnement⁵⁹⁴). Il faut noter que la loi du 22 janvier 2002 n'a pas prévu de délai pour l'adoption du P.A.D.DU.C mais il sera cependant requis pour l'établissement d'un nouveau plan avec l'État⁵⁹⁵. Cela peut poser un problème car le précédent plan couvrait les années 2000-2006 et le P.A.D.DU.C. n'a toujours pas été adopté. Cet outil entretient des liens particuliers avec le droit de l'urbanisme ainsi il a toujours les mêmes effets qu'une D.T.A.⁵⁹⁶ et doit prévoir un chapitre individualisé valant S.M.V.M.⁵⁹⁷. Malgré son incontestable incidence sur le droit de l'urbanisme, il ne peut être étudié plus en détail dans ce chapitre dédié aux zonages écologiques issus du Code de l'urbanisme puisqu'il n'est pas régi par ce dernier mais par le Code général des collectivités territoriales^{598, 599}.

⁵⁹¹ J.-P. PASTOREL, « Le nouveau statut de la Corse », *R.F.D.A.*, mai-juin 2002, p. 686.

⁵⁹² Article L. 4424-13 du Code général des collectivités territoriales issu de la réforme apportée par la loi du 21 janvier 2002.

⁵⁹³ Article L. 4424-9 du Code général des collectivités territoriales issu de la réforme apportée par la loi du 21 janvier 2002.

⁵⁹⁴ Voir J.-P. PASTOREL, « Les nouvelles compétences de la Collectivité territoriale de Corse », *R.F.D.A.*, mai-juin 2002, p. 690.

⁵⁹⁵ Article L. 4424-14 du Code général des collectivités territoriales issu de la réforme apportée par la loi du 21 janvier 2002.

⁵⁹⁶ Article L. 4424-11 du Code général des collectivités territoriales issu de la réforme apportée par la loi du 21 janvier 2002.

⁵⁹⁷ Article L. 4424-12 du Code général des collectivités territoriales issu de la réforme apportée par la loi du 21 janvier 2002.

⁵⁹⁸ Article L. 4424-9 du Code général des collectivités territoriales issu de la réforme apportée par la loi du 21 janvier 2002.

⁵⁹⁹ Il sera abordé dans les développements de la seconde partie.

Les seconds ont pour vocation de fixer « les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement »⁶⁰⁰. L'instauration de zonages écologiques se traduit notamment par la possibilité de prévoir un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer⁶⁰¹. Un tel schéma « détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région »⁶⁰², la possible protection de l'environnement pouvant s'exercer par l'édiction de zonages écologiques particuliers ou par le biais d'un renforcement des protections existantes. Toutefois, malgré son influence sur le droit de l'urbanisme, le régime relatif à ces schémas n'est pas issu du Code de l'urbanisme, mais du Code général des collectivités territoriales⁶⁰³. Par conséquent, nous n'aborderons pas les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer dans le cadre de nos développements de ce chapitre⁶⁰⁴.

Le troisième outil particulier, constitué par le schéma directeur de la région Île-de-France (S.D.R.I.F.), est élaboré par la région Île-de-France en association avec l'État⁶⁰⁵. La décentralisation est ici particulière car même si cet outil est élaboré sous la responsabilité de la région, l'État « conserve des pouvoirs non négligeables pour obliger celle-ci à prendre en compte ses impératifs »⁶⁰⁶. Cela se traduit par exemple par la possible initiative de l'État en matière de révision de cet outil⁶⁰⁷. Le S.D.R.I.F. « détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire » et notamment « les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement »⁶⁰⁸. Henri JACQUOT et François PRIET affirment qu'il s'agit « d'un document de planification de l'espace à vocation générale qui couvre tous les champs du développement et de l'aménagement »⁶⁰⁹. Cette vision permet de classer cet outil dans la catégorie des instruments pouvant générer des zonages écologiques. Il en va ainsi, par

⁶⁰⁰ Article 3 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *J.O.R.F.* du 3 août 1984, p. 2559.

⁶⁰¹ Voir les précisions apportées dans le chapitre précédent.

⁶⁰² Article 3 de la loi précitée.

⁶⁰³ Article L. 4433-7 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁰⁴ Nous en étudierons les effets dans la seconde partie.

⁶⁰⁵ Article L. 141-1 du Code de l'urbanisme.

⁶⁰⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », 4^{ème} édition, Dalloz, 2001, p. 141.

⁶⁰⁷ Article L. 141-1-1 du Code de l'urbanisme.

⁶⁰⁸ Ibid.

⁶⁰⁹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 141.

exemple, des espaces boisés qui sont répertoriés et protégés par cet outil⁶¹⁰. Le S.D.R.I.F. ayant valeur de D.T.A.⁶¹¹, il s’impose donc aux SCOT et aux P.L.U.⁶¹², ce qui renforce la protection apportée par un tel outil. Toutefois, malgré son rôle important, son application à la seule région Île-de-France ne peut en faire un outil prépondérant dans le cadre de l’étude des moyens de protection par le zonage écologique⁶¹³.

Ainsi, la région ne dispose pas, sauf dans de rares exceptions liées à la particularité de certains territoires, de compétences particulières en matière de zonage écologique. De plus, comme le souligne Raphaël ROMI⁶¹⁴, aucune collectivité ne dispose de l’aptitude à assumer la coordination de cette protection en vertu du respect du principe d’absence de hiérarchie entre les différentes collectivités territoriales. Cette vision nuit à l’efficacité de l’administration de cette compétence.

Le département pâtit de cette décentralisation imparfaite. La possibilité, accordée par le législateur, de mettre en place une protection des espaces naturels sensibles ne correspond aucunement à une réelle autonomie, puisqu’il ne peut déterminer seul ses ambitions. De plus, le législateur, à travers diverses évolutions, a permis l’action de divers acteurs dans ce domaine. Le département est ainsi tenu de prendre en compte les différentes velléités locales.

Ce qui pourrait apparaître comme une vision rationnelle de la protection d’espaces menacés accroît l’impression de confusion induite par la profusion des intervenants potentiels. Cette compétence du département souffre donc de nombreuses lacunes (Section 1).

La principale bénéficiaire de cette décentralisation demeure incontestablement la commune. Toutefois, malgré l’affirmation de ce principe, l’État demeure très largement présent dans de nombreuses procédures et vient « encadrer » les compétences décentralisées de la commune (Section 2).

⁶¹⁰ Voir le rapport du schéma directeur de la région d’Île-de-France adopté par la délibération du Conseil régional du 15 février 2007. Consultable sur le site www.sdrif.com.

⁶¹¹ Article L. 141-1 du Code de l’urbanisme.

⁶¹² Voir les développements dans le chapitre second de la deuxième partie.

⁶¹³ Nous étudierons plus en détail ce schéma dans la seconde partie.

⁶¹⁴ R. ROMI, « La répartition des compétences d’environnement : une « décentralisation » très retenue et trop orientée », *op. cit.*

SECTION 1 – UNE DÉCENTRALISATION DÉPARTEMENTALE « SOUS DÉPENDANCE » EN MATIÈRE DE PROTECTION DES ESPACES NATURELS SENSIBLES

Dans le cadre de la politique départementale de protection des espaces naturels sensibles et à l’aune de l’article L. 142-2 du Code de l’urbanisme, il est possible de distinguer trois modes d’acquisition de ces espaces naturels : la voie amiable, l’expropriation ou l’exercice du droit de préemption mentionnés à l’article L. 142-3 de ce même code.

Si la voie amiable demeure un mode classique d’acquisition, même pour une collectivité territoriale⁶¹⁵, il n’en va pas de même pour l’expropriation et la préemption. Ces deux techniques permettent aux personnes publiques, « selon des modalités différentes, de porter atteinte au droit de propriété, privant le propriétaire de la faculté de disposer librement de son bien. »⁶¹⁶. On pourrait être tenté d’éluder la voie amiable, puisqu’elle apparaît comme relevant du seul droit civil⁶¹⁷.

La solution consisterait alors à aborder l’étude de l’acquisition des espaces naturels sensibles des départements sous le double regard de l’expropriation et de la préemption tant il semble être évident que ces deux mécanismes sont amenés à se « recouper souvent très largement, ce qui autorise au demeurant les collectivités locales à les considérer comme complémentaires et à se servir alternativement, voire même conjointement, de ces deux instruments. »⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Comme le précise l’article L. 1111-1, al. 1 du Code général de la propriété des personnes publiques : « Les personnes publiques mentionnées à l’article L. 1 acquièrent à l’amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. » L’article L. 1 de ce code faisant référence à l’État, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics.

⁶¹⁶ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », 2^{ème} édition, Litec, 2004, p. 1.

⁶¹⁷ Article L. 1111-1, al. 2 du Code général de la propriété des personnes publiques « Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s’opèrent suivant les règles du droit civil. »

⁶¹⁸ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*.

Pour autant, l'objet de notre étude ne saurait être étendu à l'expropriation car les textes qui régissent cette matière ne font pas partie du droit de l'urbanisme, mais du droit spécifique de l'expropriation⁶¹⁹. L'objet de notre analyse étant de démontrer l'intégration des zonages de protection des espaces naturels sensibles par la création d'outils spécifiques en droit de l'urbanisme, la préemption sera le seul mode d'acquisition des espaces naturels sensibles que nous étudierons puisqu'il s'agit d'un mécanisme spécifique au droit de l'urbanisme⁶²⁰. La décentralisation souffre ici de la dépendance du département qui se doit de respecter diverses contraintes dans l'exercice de son droit de préemption (§ 1).

Si les modes d'acquisitions des espaces naturels sensibles sont au nombre de trois, la protection de ces espaces relève quant à elle d'une double réalité. La première est induite par la réalisation de la préemption et se caractérise par l'incorporation d'un espace naturel sensible dans le domaine public ou privé du bénéficiaire du droit de préemption. La seconde relève du choix de l'autorité qui a procédé à l'acquisition du bien et réside dans la réalisation d'une option quant au classement du territoire acquis et à la protection apportée (§ 2).

§1. UNE DÉPENDANCE IMPORTANTE POUR L'EXERCICE D'UN MODE D'ACQUISITION PARTICULIER : LA PRÉEMPTION

Le droit de préemption est un mécanisme qui permet au titulaire de ce droit, « à l'occasion d'un projet d'aliénation ou d'une aliénation à titre onéreux portant sur un immeuble situé dans une zone préalablement définie, d'acquérir prioritairement ce bien »⁶²¹.

⁶¹⁹ Voir par exemple, Code de l'expropriation, Litec, 10^{ème} édition, 2006, commenté et annoté par R. HOSTIOU, mais aussi Code administratif, Dalloz, 29^{ème} édition, 2006, commenté et annoté par P. BON pour la rubrique Code de l'expropriation.

⁶²⁰ P. LOUIS-LUCAS, « Les droits de préemption du code de l'urbanisme », *Les petites affiches*, février 1994, n° 22, p. 3.

⁶²¹ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », op. cit., p. 5.

Le département est le titulaire du droit de préemption des espaces naturels sensibles⁶²². Pourtant il ne peut exercer seul cette compétence et demeure soumis, dans l’application de cette politique, au respect de règles émanant notamment d’autorités territorialement plus petites (A). De plus, d’autres acteurs interviennent dans cette procédure, certains par substitution au département, d’autres indépendamment de sa volonté (B).

A. Le département : un acteur principal dépendant

La volonté du législateur a été de faire du département l’acteur sinon unique tout du moins principal de cette procédure de préemption⁶²³ (1). Néanmoins, l’autonomie du département semble être remise en cause en la matière par la procédure particulière nécessaire pour la réalisation de ce droit de préemption des espaces naturels sensibles (2).

1. L’apparente liberté du département

Si la primauté du département en matière de préemption des espaces naturels sensibles en fait le titulaire de plein droit de cette procédure (a), elle est confortée par la possibilité accordée à ce dernier d’établir une taxe spécifique pour la mise en place de sa politique (b).

a. Le département titulaire de plein droit

En amont de la décision du département de préempter un terrain au titre de la protection des espaces naturels sensibles, deux décisions sont susceptibles d’intervenir : l’une facultative, l’autre obligatoire.

⁶²² R. ROMI, « Départements et environnement », *JurisClasseur Environnement*, mai 2002, fasc. n° 162.

⁶²³ Le titre même du chapitre concernant ces dispositions est intitulé : « espaces naturels sensibles des départements ». Voir Code Dalloz, 14^{ème} édition, 2005, p. 233 ou Code Litec, 15^{ème} édition, 2006, p. 89.

La décision préalable d'établir une taxe départementale des espaces naturels sensibles ne conditionne pas la possibilité de préempter du département. Elle n'est qu'une possibilité offerte par l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme pour permettre au département d'exercer ses compétences en la matière⁶²⁴. Elle ne saurait être une obligation préalable uniquement pour le choix de la protection particulière d'un espace naturel sensible, comme le prévoit l'article L. 143-11 du Code de l'urbanisme⁶²⁵. En revanche, pour que l'acte de préemption soit possible, il faut qu'il y ait eu détermination de la zone, ou des zones, d'application du droit de préemption. Cette compétence appartient au département depuis la loi du 18 juillet 1985⁶²⁶, qui a mis en place les espaces naturels sensibles des départements et a remplacé le régime des périmètres sensibles⁶²⁷.

Cette loi du 10 juillet 1985 a non seulement repris les anciennes délimitations adoptées sous l'empire de la loi du 31 décembre 1976⁶²⁸, mais a aussi simplifié et décentralisé le système.

La première innovation concerne la simplification de la procédure et réside dans le champ d'application de la loi du 18 juillet 1985. Elle étend la possibilité de mise en œuvre de la politique de protection des espaces naturels sensibles à tous les départements⁶²⁹, la conséquence immédiate étant la suppression de l'énumération des départements compétents en la matière prévue par l'ancien article R. 142-1 du Code de l'urbanisme. Par conséquent, cette politique n'est plus soumise à la volonté gouvernementale qui s'exprimait par l'adoption d'un décret, mais devient une compétence de plein droit du département⁶³⁰. De plus, la mise en place de zones de

⁶²⁴ B. BOUBLI, C. GÉLU, M. HUYGHE, P. NEUMAYER, J.-L. TIXIER, A. KURGANSKY, B. STEMMER, « Mémento pratique Urbanisme-Construction 2006-2007 », éditions Lefebvre, 2005, p. 631.

⁶²⁵ Voir infra paragraphe second sur la protection des espaces naturels sensibles.

⁶²⁶ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.R.F.* du 19 juillet 1985, p. 8152.

⁶²⁷ Voir les développements dans l'introduction concernant la préemption des périmètres sensibles.

⁶²⁸ L'article L. 142-12 du Code de l'urbanisme précise que « le droit de préemption prévu à l'article L. 142-3 dans sa rédaction issue de la loi susvisée s'applique dès l'entrée en vigueur du présent chapitre à l'intérieur des zones de préemption délimitées en application de l'article L. 142-1 dans sa rédaction antérieure ».

⁶²⁹ Article L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

⁶³⁰ P. LE LOUARN, « Les politiques départementales de protection des espaces naturels sensibles sur le littoral », *Les petites affiches*, 2 janvier 1995, n° 1, p. 12.

préemption n’est plus conditionnée par la détermination préalable de périmètres pouvant être concernés par la protection des espaces naturels sensibles. Selon Michel PRIEUR, « l’espace naturel sensible n’est plus qu’une abstraction exprimant une politique qui comporte plusieurs instruments juridiques plus ou moins dépendants ou indépendants les uns des autres »^{631, 632}. Cette double suppression a eu pour effet de simplifier la procédure puisque dorénavant elle débute par la détermination des zones de préemption.

La seconde innovation réside dans la décentralisation de la procédure au profit du département, ainsi, le Conseil général « se voit attribuer le pouvoir de décision pour tout ce qui concerne les espaces naturels sensibles »⁶³³. On retrouve cette primauté tout au long de la procédure. Cette reconnaissance est à rechercher dès l’étape préalable à toute préemption qui réside dans la détermination des zones d’application de ce droit. L’article R. 142-5 du code de l’urbanisme précise que cette compétence appartient au Conseil général⁶³⁴. Il est important de souligner que la délibération du Conseil général, instituant ou modifiant le périmètre d’une zone de préemption, est dépourvue de caractère réglementaire puisqu’elle se borne à « rendre applicables sur le périmètre qu’elle délimite, les dispositions relatives aux zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles, figurant aux articles L. 142-3 et suivants du Code de l’urbanisme »⁶³⁵. La conséquence de cette décision du Conseil d’État est double. D’une part, l’absence d’obligation de motivation de l’acte⁶³⁶ et d’autre part, l’impossibilité de soulever

⁶³¹ M. PRIEUR, « Pour une véritable politique départementale de protection et de gestion des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/1997, p. 171.

⁶³² Nous nous attacherons à définir cette notion d’espace naturel sensible dans le point consacré aux biens pouvant faire l’objet d’une préemption. Voir paragraphe second.

⁶³³ R. CRISTINI, « Le département et l’aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », *R.F.D.A.*, mai-juin 1986, p. 306.

⁶³⁴ Rappelé depuis par la juridiction administrative, voir M. PRIEUR, « note sous TA Bordeaux, 29 novembre 1994, Association de défense des propriétaires fonciers de la commune de Cadaujac », *R.J.E.*, 3/1997, p. 442-443. En l’espèce, un président du Conseil général avait créé une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles, le tribunal administratif saisi rappelle que seul le Conseil général est compétent en la matière.

⁶³⁵ CE, 16 juin 1995, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres, req. n° 155202., *Rec.*, tables, p. 1082. Voir à ce sujet les conclusions de C. MAUGÜÉ, « L’extension du périmètre de préemption a-t-elle un caractère réglementaire ? », *B.J.D.U.*, 4/95, p. 320.

⁶³⁶ Pour René HOSTIOU et Jean-François STRUILLOU, cette affirmation se justifie par le fait qu’une telle décision « n’est pas soumise aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 relatives à la motivation des actes administratifs, cette loi s’appliquant uniquement aux décisions individuelles dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement. Dès lors, faute d’une règle expresse imposant la motivation de cette décision, son auteur n’est pas tenu d’exposer les raisons de fait et de droit pour lesquelles elle est prise ». R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*, p. 189.

l'illégalité d'un tel acte par la voie de l'exception lors d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision de préemption⁶³⁷. Il s'agit là de la perte d'une voie de recours non soumise à un délai particulier, ce qui est toujours dommageable pour le justiciable⁶³⁸.

La dernière étape est caractérisée par la décision de préemption qui relève, elle aussi, de la compétence du Conseil général mais qui peut être déléguée au Président du Conseil général⁶³⁹. Elle est signifiée au propriétaire par le Président du Conseil général⁶⁴⁰. Cette dernière doit naturellement respecter la délimitation prévue par la zone de préemption même lorsqu'il s'agit d'un seul fond qui serait concerné pour partie par la zone de préemption. Dans un tel cas, le département doit se borner à préempter la partie de la propriété comprise dans la zone de préemption des espaces naturels sensibles et non rechercher à préempter le fond dans sa totalité⁶⁴¹. Contrairement à la délibération du Conseil général instituant une zone de préemption, la décision de préemption doit être motivée puisqu'elle impose « des sujétions aux personnes physiques ou morales directement concernées »⁶⁴² et se voit donc appliquer le régime prévu par la loi du 11 juillet 1979⁶⁴³. Cette décision revêt un caractère réglementaire⁶⁴⁴.

Si le financement de cette politique de préemption des espaces naturels sensibles n'est pas une condition nécessaire de son exercice, elle se révèle d'une importance capitale pour sa réalisation⁶⁴⁵.

⁶³⁷ L. TOUVET, « observations sous CE, 16 juin 1995, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres », *B.J.D.U.*, 4/95, p. 321.

⁶³⁸ R. CHAPUS, « Droit administratif général », Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 788-789.

⁶³⁹ Article L. 3221-12 du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁴⁰ Article R. 142-11 du Code de l'urbanisme.

⁶⁴¹ Cette obligation prévaut alors même qu'une instruction ministérielle du 9 mai 1988 préconisait la préemption de la totalité des propriétés concernées. Cette instruction ne trouverait donc à s'appliquer uniquement lorsque le fond est intégralement couvert par une zone de préemption des espaces naturels sensibles. N. CALDERARO, « Conclusions sur TA Nice, 24 mars 1994, Michel, req. n°89-1221 », *B.J.D.U.*, 3/1994, p. 75.

⁶⁴² CAA Marseille, 31 mai 2001, Commune d'Eygalières, req. n° 98MA01527.

⁶⁴³ Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *J.O.R.F.* du 12 juillet 1979, 1711.

⁶⁴⁴ L. TOUVET, « observations sous CE, 16 juin 1995, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres », *op. cit.*.

⁶⁴⁵ R. ROMI, « La place du département en matière de protection de l'environnement – Vers une revalorisation ? », *Les petites affiches*, 22 juin 1990, n° 75, p. 9.

b. Le financement des prérogatives du département

Ce financement est assuré par la taxe départementale des espaces naturels sensibles prévue à l’article L. 142-2 du Code de l’urbanisme. Elle remplace la taxe départementale des espaces verts qui avait été créée dès l’origine, en 1960⁶⁴⁶, et remaniée en 1976⁶⁴⁷ pour corriger des défauts liés à la complexité et l’imprécision de son assiette⁶⁴⁸.

Pourtant, cette dernière demeurera largement imparfaite, notamment quant à son application territoriale puisqu’elle ne pouvait s’appliquer que dans les périmètres sensibles déterminés sur le territoire du département⁶⁴⁹. Cette insuffisance sera surmontée par la création de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles qui trouve à s’appliquer sur l’ensemble du territoire du département et non pas uniquement dans les zones de préemption⁶⁵⁰. Il faut noter qu’elle reprend une pratique assez répandue par les départements qui consistait à créer un seul périmètre sensible correspondant à l’ensemble du territoire du département⁶⁵¹. La taxe départementale des espaces naturels sensibles n’est pas obligatoire et demeure une possibilité offerte au département⁶⁵². Son régime juridique, tout comme l’était celui de la taxe sur les espaces verts, est « aligné sur celui de la taxe locale d’équipement »⁶⁵³ et donc fondé sur la construction, la reconstruction et l’agrandissement des bâtiments. C’est le permis de construire qui constitue « le fait générateur de la taxe »⁶⁵⁴ puisqu’elle est due par le bénéficiaire du permis même s’il n’est pas l’auteur des constructions⁶⁵⁵. La fixation du

⁶⁴⁶ Loi n° 60-1384 du 23 décembre 1960 portant loi de finances pour 1961, *J.O.R.F.* du 24 décembre 1960, p. 11619.

⁶⁴⁷ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l’urbanisme, *J.O.R.F.* du 01 janvier 1977, p. 4.

⁶⁴⁸ B. TOULEMONDE, « Les périmètres sensibles », *A.J.D.A.*, décembre 1978, p. 647.

⁶⁴⁹ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l’urbanisme, *op. cit.*.

⁶⁵⁰ Article 12 de la loi .

⁶⁵¹ Selon Bernard BRUNO, en 1978, au moins cinq départements avaient choisi cette méthode (Var, Bouches-du-Rhône, Hérault, Pas-de-Calais et Vendée). B. BRUNO, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *A.J.P.I.*, 10 décembre 1985, p. 860.

⁶⁵² Article L 142-1 du Code de l’urbanisme.

⁶⁵³ B. TOULEMONDE, « Les périmètres sensibles », *op.cit.*. Tout comme le prouve l’article L 142-2 du Code de l’urbanisme qui fait référence à l’article 1585 C du Code général des impôts qui est inclus dans la section relative à la Taxe locale d’équipement.

⁶⁵⁴ C. DELIVRÉ-GILIG, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/2006, p142.

⁶⁵⁵ CE, 5 avril 2004, Ascher, req. n°249644, *Rec.*, p. 151.

taux de cette taxe relève de la seule compétence du Conseil général⁶⁵⁶. Le fondement de cette taxe sur le bâti explique la difficulté de percevoir un montant important puisque les espaces naturels sont souvent dépourvus de toute habitation⁶⁵⁷.

Par délibération, le département peut fixer le taux de cette taxe qui peut varier suivant les catégories de construction, sans toutefois pouvoir excéder 2%⁶⁵⁸. Aucun avis particulier n'est nécessaire pour l'établissement et la définition de cette taxe. Patrick LE LOUARN, dans son commentaire de la loi de 1985, rappelait que cette autonomie était uniquement dû à la volonté de l'Assemblée nationale puisque le projet de loi comportait une consultation des conseils municipaux pour l'établissement de cette taxe.⁶⁵⁹

Il existe un régime d'exonération de cette taxe. Celui-ci était prévu dès l'origine par la loi de 1985 et a été complété à deux reprises par les lois du 2 février 1995⁶⁶⁰ et 30 juillet 2003⁶⁶¹. Cette exonération concerne certains bâtiments liés à des services publics, à une exploitation agricole ou forestière, les bâtiments édifiés par les propriétaires reconstituant un bien exproprié, les immeubles classés, les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques. De plus, le département peut choisir d'exonérer de cette taxe certains logements sociaux à usage d'habitation principale ou encore des locaux artisanaux situés dans des communes de moins de deux mille habitants. Cette liberté permet une meilleure adaptation de cette politique aux réalités du département.

Concernant les affectations possibles de cette taxe des espaces naturels sensibles, il y a là encore des modifications constantes par de légères évolutions venant multiplier les possibilités. Toutefois, seule la loi du 2 février 1995 prévoit une augmentation de l'assiette de cette taxe qui est étendue aux « installations et travaux divers », ce qui la

⁶⁵⁶ Article R.142-1 du Code de l'urbanisme.

⁶⁵⁷ B. TOUTLEMONDE, « Les périmètres sensibles », op.cit..

⁶⁵⁸ J.-L. LENCLOS, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/1997, p. 193. Cet auteur relève que les taux varient d'un département à l'autre et s'échelonnent de 0,5% à 2%.

⁶⁵⁹ P. LE LOUARN, « Du périmètre à l'espace... Une évolution attendue de la législation des périmètres sensibles (2^{ème} partie) », *R.J.E.*, 2/3 1986, p. 192.

⁶⁶⁰ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *J.O.R.F.* du 3 février 1995, p. 1840.

⁶⁶¹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *J.O.R.F.* du 31 juillet 2003, p. 13021.

distingue de la taxe locale d’équipement⁶⁶². À l’origine, cette taxe répondait évidemment à une affectation principale qui concernait les espaces naturels sensibles, ce qui est toujours le cas aujourd’hui. Mais, dès la loi du 18 juillet 1985, elle pouvait aussi être utilisée pour la participation à l’acquisition et l’entretien de terrains par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres⁶⁶³ ou encore l’aménagement d’espaces naturels boisés ou non, voire la gestion de certains sentiers. Dans les évolutions récentes, on peut citer notamment les réformes apportées par loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁶⁶⁴ qui a permis le financement « de l’acquisition, de l’aménagement et de la gestion des terrains du Conservatoire de l’espace et des rivages lacustres, ainsi que celui de l’aménagement et la gestion des zones dites « des cinquante pas géométriques » »⁶⁶⁵. Selon Bernard DROBENKO, certaines de ces réformes seraient en contradiction avec l’objet même de la protection des espaces naturels sensibles. Il en irait ainsi de la réforme permettant le financement de « bâtiments agricoles ou forestiers liés à l’exploitation ou par l’aménagement et la gestion des espaces et sites figurant au plan départemental des sports de pleine nature, d’autres intéressent des espaces naturels sous maîtrise foncière privée »⁶⁶⁶. Elle semble être source d’une grande instabilité. Pour autant, elle n’en demeure pas moins l’un des outils les plus importants du financement de la politique du département pour la protection des espaces naturels sensibles.

Par conséquent, on peut déduire des précédents développements que le département jouit d’une réelle liberté en matière de financement de sa politique des espaces naturels sensibles. Elle s’exprime dans la possibilité de recourir ou non à la taxe départementale des espaces naturels sensibles mais aussi tant dans la détermination de

⁶⁶² C. DÉLIVRÉ-GILIG, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *op. cit.*. L’auteur prend comme exemple, pour illustrer ces installations et travaux divers, les aires de stationnement ou les terrains de sports.

⁶⁶³ Article 12 de la loi de 1985

⁶⁶⁴ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *J.O.R.F.* du 28 février 2002, p. 3808.

⁶⁶⁵ Code de l’urbanisme (sous la direction de R. CRISTINI), Dalloz, 2005, 14^{ème} édition, 2005, p. 236.

⁶⁶⁶ B. DROBENKO, « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », *R.J.E.*, 2/2006, p. 125. L’auteur fait ici référence à l’article 103 de la loi n° 2004-809, du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités des collectivités territoriales, *J.O.R.F.* du 17 août 2004, p. 14545. L’auteur précise toutefois que cette possibilité a été conditionnée à l’amélioration de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels par l’article 139 de la loi n° 2005-157, du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, *J.O.R.F.* du 24 février 2005, p. 3073.

son champ d'application que dans ses affectations. Elle apparaît comme le véritable corollaire de la compétence de plein droit du département en matière de préemption des espaces naturels sensibles. Pourtant, cette apparente liberté du département doit être largement nuancée. En effet, la réelle dépendance du département est tangible dès les premières étapes de sa politique.

2- Une dépendance importante

Cette dépendance de la politique des espaces naturels sensibles du département apparaît dans l'obligation de compatibilité avec certains outils de planification (a). Si le régime des consultations est peu important⁶⁶⁷, il existe un régime d'autorisations qui peut être considéré comme un frein à l'exercice de la politique du département en la matière (b).

a. La soumission partielle aux documents d'urbanisme

Il existe une double soumission du département aux normes applicables au territoire sur lequel s'exerce sa politique des espaces naturels sensibles. Cette subordination relève d'une part de la référence faite à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme et d'autre part de l'obligation de compatibilité avec certains documents d'urbanisme prévue par l'article L. 142-1 du même code.

L'article L. 142-1 al. 1 précise que la protection des espaces naturels devra respecter les principes énoncés à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme. Cet article fait référence à plusieurs concepts comme le patrimoine commun de la nation⁶⁶⁸ ou encore l'harmonisation des prévisions et des décisions des collectivités publiques en matière d'utilisation de l'espace. Selon René CRISTINI, ce renvoi à la politique des collectivités publiques en matière d'occupation des sols pose un problème puisque aucune procédure

⁶⁶⁷ La loi du 9 juillet 1999 a prévu une consultation des organisations professionnelles agricoles et forestières sur la délimitation des zones de préemption. Ce qui peut apparaître justifié au vue des protections qui pourront étre mises en place au sein de ces espaces.

⁶⁶⁸ Voir le développement concernant ce sujet dans l'introduction.

spécifique n’est prévue pour le respect de cette obligation⁶⁶⁹. Malgré cette lacune, le Conseil d’État s’est basé sur cet article L. 110 du Code de l’urbanisme pour clarifier le régime de compatibilité entre une zone de préemption des espaces naturels sensibles et une zone d’aménagement différé⁶⁷⁰. Il a aussi servi de base pour rechercher le régime applicable en cas de superposition entre une préemption urbaine et une préemption au titre des espaces naturels sensibles⁶⁷¹. Toutefois, la Cour administrative d’appel de Bordeaux a considérablement limité la portée de cet article en précisant que les dispositions de l’article L. 110 relatives à l’harmonisation des prévisions et des décisions des collectivités publiques en matière d’utilisation du sol « ne sont pas d’application directe contrairement aux autres dispositions du code de l’urbanisme qui en précisent la portée et les modalités d’application »⁶⁷². Il faut donc se contenter en la matière des précisions apportées par l’article L. 142-1 al.2 du Code de l’urbanisme.

Cet article prévoit l’obligation de compatibilité entre la politique des espaces naturels sensibles du département et un certain nombre d’outils de planification⁶⁷³.

En premier lieu, il s’agit d’une compatibilité entre cette politique départementale et les orientations des SCOT. Elle correspond à la mise en relation de concepts juridiques aux contours relativement flous⁶⁷⁴ souffrant parfois d’une absence de définition claire⁶⁷⁵. On peut admettre que cette relation suppose un respect du document d’orientations générales qui précise les choix opérés par le SCOT en la matière. Il s’agit notamment, pour la protection de l’environnement⁶⁷⁶, des espaces et sites naturels ou urbains à protéger, de la protection des paysages, de la mise en valeur de l’entrée des villes... De

⁶⁶⁹ R. CRISTINI, « Le département et l’aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », *R.F.D.A.*, mai-juin 1986, p. 307.

⁶⁷⁰ CE, sect., 3 juillet 1998, Département des Yvelines, req. n° 126606, *Rec.*, p. 275. Voir infra le développement sur les différents droits de préemption (B, 2, b du présent paragraphe).

⁶⁷¹ CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098, *B.J.D.U.*, 5/2001, p. 361-363. Voir à ce sujet les conclusions J.Y. BARBILLON, *B.J.D.U.*, 5/2001, p. 357.

⁶⁷² CAA Bordeaux, 11 janvier 1996, Électricité de France, req. n° 95BX00203, *Rec.*, tables.

⁶⁷³ « La politique du département prévue à l’alinéa précédent doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des chartes communales de développement et d’aménagement, lorsqu’ils existent, ou avec les directives territoriales d’aménagement mentionnées à l’article L. 111-1-1 ou, en l’absence de directive territoriale d’aménagement, avec les lois d’aménagement et d’urbanisme prévues au même article ». Article L. 142-1 al. 2 du Code de l’urbanisme.

⁶⁷⁴ R. CRISTINI, « Protection des espaces naturels sensibles du département », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 1172-20.

⁶⁷⁵ Voir le second chapitre de la deuxième partie.

⁶⁷⁶ Article R. 122-3 du Code de l’urbanisme.

plus, l'article R. 122-3 du Code de l'urbanisme précise que la localisation ou la délimitation des espaces ou sites à protéger peut permettre d'identifier les terrains inscrits dans ces limites. On peut en conclure que la liberté du département pour la mise en place géographique de sa politique de protection des espaces naturels sensibles est soumise à la volonté des établissements publics de coopération intercommunale, si ces derniers décident de mettre en place un SCOT.

En second lieu, le département est tenu de respecter les orientations des chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Il s'agit d'un outil de développement économique et social⁶⁷⁷. On peut alors s'étonner de sa primauté sur la politique des espaces naturels sensibles. Mais cela démontre bien la volonté de la soumettre aux différents outils de coopération intercommunale pouvant avoir une relation (même contradictoire) avec l'objectif de protection des espaces. Il est à noter que ces chartes ne semblent pas avoir rencontré le succès escompté par le législateur et, de ce fait, n'ont qu'une incidence modérée dans la mise en place des zones de préemption par le département⁶⁷⁸.

La troisième catégorie concerne la compatibilité de la politique des espaces naturels sensibles avec les D.T.A.. Elles fixent notamment « les principaux objectifs de l'État en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages... de plus, elles peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'applications des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral »⁶⁷⁹. Il semble logique que la politique des espaces naturels sensibles soit soumise à ces textes, car cela permet d'assurer une bonne application du principe d'harmonisation des politiques publiques en matière d'aménagement du sol prévu à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme. De plus, cette obligation paraît plus classique puisqu'elle correspond à une obligation de compatibilité avec un outil s'appliquant à un territoire plus étendu⁶⁸⁰.

Quant à la dernière catégorie, elle prévoit la compatibilité avec les lois Littoral⁶⁸¹

⁶⁷⁷ Article L. 5223-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁶⁷⁸ R. CRISTINI, « Protection des espaces naturels sensibles du département », *op. cit.*.

⁶⁷⁹ Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

⁶⁸⁰ R. CRISTINI, « Protection des espaces naturels sensibles du département », *op. cit.*.

⁶⁸¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1986.

et Montagne⁶⁸², ce qui correspond à une certaine logique puisque à l'origine, la protection des espaces naturels sensibles avait été mise en place pour permettre une protection efficace des espaces littoraux⁶⁸³.

Il est à noter que cet article L. 142-1 al.2 ne fait pas référence à une quelconque relation entre la politique des espaces naturels sensibles des départements et les plans locaux d'urbanisme qui pourtant sont des outils essentiels de planification de l'utilisation du sol à l'exception de la mention des zones de préemption en annexe de celui-ci⁶⁸⁴. Ainsi le Conseil général peut « instaurer une zone de préemption pour l'affecter à un usage autre qu'agricole, alors même que le POS l'affecte à cet usage »⁶⁸⁵. Mais, comme le rappelle René CRISTINI, cette difficulté semble pouvoir être dépassée par l'existence d'un régime d'autorisation qui fait une large place à la commune⁶⁸⁶. Ainsi, le département n'est pas seulement soumis au respect de certains textes, il doit aussi obtenir certaines autorisations préalables.

b. Le régime des autorisations nécessaires à l'exercice de la politique des espaces naturels sensibles

La procédure de consultation des communes est mise en place par l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme. Elle concerne la mise en place des zones de préemption mais non l'acte de préemption en lui-même. Deux situations basées sur l'existence ou non d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols (POS) doivent, dès lors, être distinguées.

Si la commune est dotée d'un P.L.U. approuvé ou d'un P.O.S. rendu public, le département, selon l'article L. 142-3 al. 2, doit rechercher l'accord de la commune.

⁶⁸² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. *J.O.R.F.* du 10 janvier 1985, p. 320.

⁶⁸³ Voir le décret n° 59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur, *J.O.R.F.* 27 juin 1959, p. 6424.

⁶⁸⁴ Article R. 123-13 du Code de l'urbanisme

⁶⁸⁵ B. DROBENKO, « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », *op.cit.*, p. 129.

⁶⁸⁶ R. CRISTINI, « Le département et l'aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », *R.F.D.A.*, mai-juin 1986, p. 307.

L'article R. 142-4 précise que l'accord peut être recherché auprès de l'établissement public de coopération intercommunal compétent.

Le tribunal administratif de Lyon est venu apporter quelques précisions concernant cette demande d'accord. Le département doit demander l'accord à l'autorité compétente en matière d'élaboration de documents d'urbanisme. Si cette compétence a été transférée, l'accord de la commune n'est plus nécessaire et seul l'établissement public de coopération intercommunal peut valablement donner son accord, même si en l'espèce une seule commune était concernée par l'établissement de cette zone de préemption des espaces naturels sensibles⁶⁸⁷.

Seuls les organes délibérants sont compétents pour donner cet accord. Celui-ci doit donc être formulé et ne saurait résulter du silence de la collectivité ou du groupement. Pour René HOSTIOU et Jean-François STRUILLOU, il s'agit d'une réelle compétence partagée entre le département et la commune ou l'établissement public intercommunal puisque ces derniers bénéficient d'un réel droit de « veto », sans qu'il soit fait mention d'une quelconque obligation de motivation de ce refus dans les textes⁶⁸⁸. En effet, aucune procédure n'est prévue pour relever un refus de leur part.

René HOSTIOU et Jean-François STRUILLOU font ainsi référence à la notion de co-auteurs. À l'appui de cette thèse, Pierre FERRARI précise que dans le cas « où une autorité doit agir « en accord avec » une autre, les deux autorités sont alors considérées comme co-auteurs de cet acte »⁶⁸⁹. Cette distinction ne procède pas d'un simple « bavardage » juridique, mais est susceptible d'entraîner des conséquences particulières quant à la modification de cet acte. En effet, « une autorité ne peut à elle seule modifier un acte qu'elle a adopté conjointement avec une autre autorité, son acte étant entaché du vice d'incompétence »⁶⁹⁰. Le département ne saurait donc modifier seul le périmètre d'une zone de préemption. René CRISTINI, pour expliquer le pouvoir confié à la commune, souligne que le législateur devait faire un choix difficile : soit le

⁶⁸⁷ TA Lyon, Barral, Buelli, Association « union contre le Z.P.E.N.S. », 21 novembre 2001, req. n° 9904474, 9901915, 9901914, Gazette du Palais, n° 365, 31 décembre 2002, p. 27. En l'espèce, le Conseil général du Rhône avait sollicité l'accord de la commune de Sainte-Foy-Les-Lyon, mais cette commune avait transféré ses compétences en matière d'élaboration des documents d'urbanisme en faisant partie de la Communauté urbaine de Lyon. Selon le tribunal, seule la Communauté urbaine était compétente pour donner son accord.

⁶⁸⁸ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*, p. 190.

⁶⁸⁹ P. FERRARI, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », in recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Éditions Cujas, 1975, p. 227.

⁶⁹⁰ Ibid.

département pouvait imposer sa volonté à la commune, soit la commune imposait la sienne au département. Pour cet auteur, le législateur a surtout voulu éviter « l'influence excessive exercée par la collectivité la plus vaste sur les collectivités territorialement plus réduites »⁶⁹¹. Il précise aussi, bien que les textes ne le prévoient pas, que l'acceptation de la commune doit être donnée dans le respect du plan d'occupation des sols. Ce droit de préemption ne pourrait donc s'exercer que dans des zones déjà protégées par un P.O.S. ou un P.L.U., par conséquent en dehors des zones de préemption possibles de la commune⁶⁹². Cette solution ne saurait toutefois pas empêcher ces droits de préemption de se chevaucher comme nous le verrons dans des développements postérieurs.

En l'absence de P.O.S. ou de P.L.U., l'accord doit toujours être recherché auprès de la commune ou de l'établissement public compétent. Mais dans ce cas, il existe plus de souplesse et l'on peut identifier deux différences notables.

La première concerne la forme de l'acceptation, celle-ci peut être tacite. En effet, l'article R. 142-4 précise que cet « accord est réputé donné si la commune ou l'établissement public n'a pas fait connaître son opposition dans le délai de deux mois ».

La seconde différence est la suppression du droit de « veto ». En effet, en cas de refus, le Conseil général doit rechercher l'accord du préfet du département⁶⁹³. Pour René CRISTINI, si dans le cas d'une commune dotée d'un P.O.S. ou d'un P.L.U. toute tutelle d'une collectivité sur l'autre n'était pas de mise, on se trouve dans le cas présent « à la limite entre l'« arbitrage » entre deux collectivités locales et l'exercice d'un véritable pouvoir de tutelle » par le préfet⁶⁹⁴. Il est certain que dans le cas d'une commune sans P.O.S. ou P.L.U. ayant refusé la politique des espaces naturels sensibles du département, le préfet devra faire un choix entre imposer une politique à une collectivité territoriale ou empêcher une collectivité territoriale d'exercer librement son choix de mener à bien une politique dont elle a reçu compétence par le législateur.

La finalité de cette procédure semble, bien évidemment, une association des communes dans une politique qui serait bien malaisé de mettre en place sans leurs

⁶⁹¹ R. CRISTINI, « Le département et l'aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », *op. cit.*, p. 310.

⁶⁹² Ibid.

⁶⁹³ Article L. 142-3 du Code de l'urbanisme.

⁶⁹⁴ R. CRISTINI, « Le département et l'aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », *op. cit.*

consentements. On peut se demander, à l'instar de Jean-Louis LENCLOS, si une « subvention départementale ne sera pas le prix à payer »⁶⁹⁵. Cependant, il faut reconnaître qu'il peut s'agir là d'une réelle entrave à l'exercice d'une compétence du département.

Si le département ne dispose pas d'une totale liberté dans l'accomplissement de sa politique de protection des espaces naturels sensibles, il n'est pas non plus le seul à pouvoir intervenir en la matière car divers acteurs peuvent y prendre part avec son consentement.

B. Les autres acteurs du droit de préemption : l'influence du département

Le droit de préemption des espaces naturels sensibles fait intervenir un nombre important d'acteurs⁶⁹⁶.

Bien évidemment, le département ne saurait être écarté de cette procédure, mais il existe différentes possibilités pouvant amener certaines personnes morales ou physiques à prendre part à cette procédure.

Ainsi, il existe des titulaires subsidiaires du droit de préemption (1) et des acteurs qui subissent l'exercice du droit de préemption des espaces naturels sensibles ou encore des acteurs concurrents au titre d'un autre droit de préemption (2).

1. Des titulaires de second rang par volonté du département

Un acteur particulier jouit d'un droit préférentiel dans certains cas particuliers. Il s'agit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui peut avoir, dans ce cadre, une place importante. Certaines de ces prérogatives existaient déjà lors de la mise en place de la protection des périmètres sensibles (a).

D'autres acteurs n'interviennent en lieu et place du département, par

⁶⁹⁵ J.-L. LENCLOS, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *op. cit.*, p. 197.

⁶⁹⁶ J. COURRECH, P. GALAN, « Les préemptions en droit de l'urbanisme », Masson, 1990, p. 7.

substitution ou délégation, qu’en dernier ressort, au cas où celui-ci ne souhaite pas exercer lui-même la protection des espaces naturels sensibles (b).

a. Un titulaire du droit de préemption particulier : le conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres

Le Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres a été créé en 1975⁶⁹⁷. Dès l’année suivante, il se voyait confier une compétence de substitution en matière de protection des périmètres sensibles par la loi du 31 décembre 1976⁶⁹⁸. La réforme du 18 juillet 1985, qui met en place les espaces naturels sensibles, va reprendre les dispositions le concernant dans l’article L. 142-3 du Code de l’urbanisme. C’est une réforme prévue par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui élargit ses compétences au point d’en faire un acteur disposant d’une relative autonomie en la matière. Cette loi a eu aussi une influence sur le patrimoine du Conservatoire par le biais d’une nouvelle possibilité d’affectation des recettes de la taxe départementale des espaces naturels sensibles dont le département est l’unique bénéficiaire⁶⁹⁹, afin de participer « à l’acquisition, à l’aménagement et à la gestion des terrains du Conservatoire », comme nous l’avons vu précédemment.

Le Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres peut intervenir dans le cadre de deux procédures distinctes. La plus importante lui confère une certaine autonomie en lui reconnaissant une capacité d’initiative et d’intervention sur les espaces naturels sensibles, même si le département exerce lui-même cette compétence sur son territoire. La seconde est conditionnée par l’absence de volonté du département d’exercer lui-même une protection des espaces naturels sensibles.

Le pouvoir d’initiative du Conservatoire, reconnu par l’article L. 142-3 al. 9, s’exerce en parallèle et en dehors du droit de préemption du département et est très encadré quant à son application territoriale. Cet article précise que « lorsqu’il est territorialement compétent le Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres peut prendre l’initiative de l’institution de zones de préemption ». Cette référence faite

⁶⁹⁷ Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 relative au conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres, *J.O.R.F.* du 11 juillet 1975, p. 7126.

⁶⁹⁸ J. BASCHWITZ, « La préemption dans les Z.I.F., les Z.A.D. et les périmètres sensibles », *op. cit.*

⁶⁹⁹ C. DÉLIVRÉ-GILIG, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », *op. cit.*, p. 150.

à sa compétence territoriale⁷⁰⁰ correspond plus ou moins aux territoires des premiers départements concernés par les périmètres sensibles tels qu'ils étaient prévus par la loi de 1960. Toutefois, cette capacité est limitée dans l'espace par l'action du département puisque le Conservatoire ne peut intervenir qu'en dehors des zones de préemption délimitées par ce dernier. Ce n'est pas la seule limitation spatiale, l'intervention du Conservatoire doit s'exercer en dehors des « zones urbaines ou à urbaniser délimitées par les plans d'urbanisme locaux et des zones constructibles délimitées par les cartes communales »⁷⁰¹. La justification de cette interdiction semble être la traduction d'une volonté du législateur de ne pas voir le droit de préemption des espaces naturels sensibles entrer en concurrence avec le droit de préemption des communes. L'objectif n'est que partiellement atteint puisque les communes pourvues d'une carte communale peuvent choisir de préempter en dehors des zones constructibles⁷⁰². Une seconde catégorie de limites à ce droit de préemption du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres réside dans les autorisations nécessaires à son exercice. Deux collectivités sont concernées dans cette procédure.

Il s'agit premièrement du département, ce qui confirme son statut de titulaire de plein droit en la matière, puisque les textes n'ont prévu aucun moyen de surmonter un refus du Conseil général.

Le second avis doit être recherché auprès de la commune sur le territoire de laquelle devrait s'exercer le droit de préemption ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Contrairement à la procédure prévue pour l'établissement des zones de préemption par le département, en cas de refus, la procédure continue mais en ce cas, la zone sera définie par décret en Conseil d'État et non plus par le préfet⁷⁰³. Il est à noter que les avis des différentes collectivités peuvent être tacites car ils sont réputés favorables en l'absence de réponse négative dans un délai de trois mois⁷⁰⁴.

Une troisième limite dans l'exercice du droit de préemption intervient dans la

⁷⁰⁰ Article L 322-1 du Code de l'environnement, cette compétence territoriale s'exerce « dans les cantons côtiers, dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares, dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux. ».

⁷⁰¹ Article L. 142-3 al. 9 du Code de l'urbanisme.

⁷⁰² R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*, p. 192.

⁷⁰³ Article L. 142-3 al. 9 du Code de l'urbanisme.

⁷⁰⁴ *ibid.*

délimitation de la zone de préemption qui appartient non pas au Conservatoire mais à l’État. En effet, c’est le préfet qui après l’accord des collectivités déterminera les zones dans lesquelles le droit de préemption du Conservatoire pourra s’exercer. Une fois la zone de préemption déterminée, le Conservatoire exerce ses compétences selon une procédure identique à celle prévue pour le département⁷⁰⁵.

L’article L. 142-3 al. 8 prévoit la possibilité pour le Conservatoire d’intervenir dans le cas où le département n’exercerait pas son droit de préemption. Nous développerons les principes liés à la substitution dans le point suivant, mais il est tout de même important de mettre en exergue la primauté du Conservatoire. Les autres intervenants ne pourront agir qu’en cas de non-exercice de ce droit par le Conservatoire. Dans le cas où le département ne souhaiterait pas exercer lui-même sa compétence en matière de préemption des espaces naturels sensibles, il peut la déléguer notamment au Conservatoire.

Le Conservatoire n’est certes pas le seul à pouvoir bénéficier de la manne financière représentée par la taxe départementale des espaces naturels sensibles ou à pouvoir exercer un droit de substitution, ou encore, à être habilité à recevoir une délégation du département en matière d’espace naturel sensible. Mais dans toutes ces dispositions, il apparaît comme le premier bénéficiaire. L’existence d’un droit spécifique, concurrent de celui du département, fait du conservatoire un acteur tout à fait particulier qui demeure entièrement dépendant de la volonté du département.

b. Des titulaires secondaires nombreux et dépendants de la volonté du département

L’intervention de certains acteurs est conditionnée à la mise en place d’un mécanisme de transfert de compétences. Le Code de l’urbanisme a prévu une double possibilité : il s’agit de la substitution et de la délégation.

La substitution⁷⁰⁶ évoquée par l’article L. 142-3 du Code de l’urbanisme est un

⁷⁰⁵ Article R. 142-19 du Code de l’urbanisme.

⁷⁰⁶ Il ne faut pas confondre la substitution telle que nous l’abordons dans ce point et le pouvoir de substitution d’action qui relève du pouvoir de tutelle. R. CHAPUS, « Droit administratif général – tome 1 », 15^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2001, pp. 399 et s.

transfert de compétences exercé pour des « raisons pratiques afin d'assurer le bon fonctionnement de l'administration »⁷⁰⁷. Cette substitution ne s'exerce qu'en cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption par le département. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois, et chaque éventuel substitué d'un délai de 15 jours pour faire connaître sa décision concernant le bien à préempter^{708, 709}.

La délégation prévue à cet article correspond à une délégation de pouvoir car les trois critères nécessaires à cette qualification⁷¹⁰ sont remplis :

- l'autorisation par un texte : elle est prévue par l'article L. 142-3 al. 11 du Code de l'urbanisme.
- l'autorisation doit être explicite : elle relève d'une décision du Conseil général ou du bureau si cette compétence lui a été déléguée⁷¹¹.
- l'autorisation ne doit pas être totale : elle concerne soit un bien particulier soumis au droit de préemption, soit un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption. Mais elle ne concerne jamais l'intégralité du droit de préemption du département.

L'autorisation réalise un transfert juridique de compétence, ce qui indique que le délégataire n'a pas obligation de préempter mais traduit une simple possibilité d'exercer ce droit.

En matière de substitution, on constate qu'une hiérarchie entre les possibles intervenants est mise en place par le Code de l'urbanisme. L'article L. 142-3 al. 8 précise qu'en l'absence d'exercice de son droit de préemption par le département, le premier à pouvoir se substituer à lui est le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres territorialement compétent, confirmant ainsi son statut d'intervenant privilégié dans cette procédure.

Les seconds acteurs possibles, ne pouvant intervenir qu'en cas de non-préemption par le Conservatoire, sont les établissements publics chargés d'un parc national ou régional à condition que le bien à préempter se situe sur le territoire du

⁷⁰⁷ G. DUPUIS, M.-J. GUÉDON, P. CHRÉTIEN, « Droit administratif », 8^{ème} édition, Armand Colin, 2002, p. 438.

⁷⁰⁸ H. PERINET-MARQUET, « Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/1997, p. 179.

⁷⁰⁹ Article R. 142-11 du Code de l'urbanisme prévoit les délais en cas de substitution du département par le Conservatoire du littoral (75 jours) ou par la commune (trois mois).

⁷¹⁰ R. CHAPUS, « Droit administratif général », *op. cit.*, pp. 1078 à 1082.

⁷¹¹ Article R. 142-7.

parc ou dans une réserve naturelle dont la gestion leur est confiée⁷¹². Enfin, si aucun des intervenants précédents n'a usé de son droit à préempter, ou s'ils ne sont pas territorialement compétents, la commune pourra se substituer au département.

La possible substitution du département par l'établissement public en charge d'un parc national ou régional soulève une interrogation. On relève une lacune importante dans le texte qui a prévu cette compétence particulière⁷¹³. En effet, aucun délai n'a été prévu pour l'exercice de cette substitution. Cette omission semble pouvoir générer des difficultés puisque la commune pourra exercer ce droit de préemption uniquement si l'établissement public en charge d'un parc ne souhaite pas préempter le bien concerné. Or aucun délai n'est spécifié pour la réalisation de cette opération alors que l'exercice de ce droit par la commune est enfermé dans un délai de trois mois.

Une particularité concerne les parcs naturels régionaux qui, s'ils souhaitent pouvoir exercer ce droit de préemption, doivent rechercher l'accord explicite du département⁷¹⁴. Cette procédure spécifique est, de ce fait, plus proche de la délégation que de la substitution⁷¹⁵.

Cette condition supplémentaire signifie qu'un département peut choisir d'exclure un parc naturel régional de la protection des espaces naturels sensibles. L'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme a aussi prévu le cas de l'expiration ou du non-renouvellement du décret de classement d'un parc naturel régional. Dans une telle situation, les biens acquis par l'exercice du droit de préemption deviennent propriété du département⁷¹⁶. Cette disposition est valable tant pour les biens acquis par substitution que pour ceux acquis par délégation du département.

La délégation de compétence, prévue par l'article L. 142-3 al. 11 du Code de l'urbanisme, peut intervenir à l'occasion de l'aliénation d'un bien, comme pour la substitution, mais aussi sur un ou plusieurs secteurs de la zone de préemption. Parmi les acteurs pouvant bénéficier d'une délégation, on retrouve ceux qui peuvent se substituer au département auxquels s'ajoutent l'État, les autres collectivités

⁷¹² J. MORAND-DEVILLER, « Commentaire de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », *A.J.D.A.*, 20 juin 1995, p. 439.

⁷¹³ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *J.O.R.F.* du 28 février, p. 3808.

⁷¹⁴ Article L. 142-3 al. 8 du Code de l'urbanisme.

⁷¹⁵ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*, p. 268.

⁷¹⁶ Article L. 142-3 al. 12 du Code de l'urbanisme.

territoriales, l'Agence des espaces verts de la région d'Île-de-France et les établissements publics fonciers compétents pour la constitution de réserves foncières⁷¹⁷. Les différents bénéficiaires de la substitution ou de la délégation sont dépendants de la volonté du département. Dans le premier cas, le département ne souhaite pas exercer ses compétences en matière de préemption sur un bien déterminé et certains acteurs énumérés par le législateur vont pouvoir mettre en œuvre cette politique. Dans le second, il ne souhaite pas l'exercer lui-même et choisit explicitement une personne morale déterminée pour préempter un bien ou pour exercer ce droit de préemption sur une zone géographique définie.

D'autres acteurs interviennent dans le cadre de la préemption des espaces naturels sensibles des départements. Ces derniers ne jouissent pas d'initiative en la matière mais leurs actions ont une importance particulière sur le déroulement de la procédure.

2. Les autres acteurs non-titulaires du droit de préemption : la confrontation avec le département

Il s'agit d'une part, du propriétaire d'un bien situé dans une zone de préemption qui sera le déclencheur de l'acte de préemption (a), et d'autre part des titulaires d'autres droits de préemption pouvant entrer en concurrence avec le droit de préemption des espaces naturels sensibles (b).

a. Le propriétaire d'un bien, déclencheur de la procédure de préemption

Le propriétaire est le déclencheur indirect de la procédure de préemption. En effet, son but n'est pas de participer à une procédure de préemption mais d'aliéner un

⁷¹⁷ Article L. 324-1 du Code de l'urbanisme. Leur domaine de compétence est ainsi élargi puisque leur sphère principale de compétence trouve à s'appliquer sur le territoire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui en sont membres. Cette possibilité ouverte par l'article L. 142-3 al. 11 du Code de l'urbanisme constitue un nouveau mode d'acquisition pour des immeubles non intégralement situés sur leur territoire de compétence.

bien. La préemption peut concerner « tout terrain ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l’attribution en propriété ou en jouissance de terrains qui font l’objet d’une aliénation, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit »⁷¹⁸. Par conséquent, en sont exclues toutes les mutations à titre gratuit, les droits successifs, les mutations liées à une procédure d’expropriation, les cessions de droit indivis à l’un des co-indivisaires ou encore les fusions ou scissions de sociétés ne sont pas concernées par la préemption⁷¹⁹. Le propriétaire dont le bien est situé au cœur d’une zone de préemption a l’obligation d’établir une déclaration d’intention d’aliéner qu’il doit adresser au Président du Conseil général⁷²⁰. Cette déclaration doit contenir l’indication du prix et des conditions de l’aliénation projetée ou de l’estimation du bien en cas d’adjudication ou lorsque le bien fait l’objet d’un paiement en nature. À défaut d’accord amiable, le prix du bien sera fixé par la juridiction compétente en matière d’expropriation⁷²¹. Il est important de souligner que le propriétaire pourra se rétracter jusqu’à l’acceptation des conditions de la vente par le titulaire du droit de préemption, notamment concernant le prix⁷²².

Le propriétaire du bien préempté a aussi des droits. Depuis la loi du 27 février 2002, le propriétaire peut exiger « l’emprise totale d’un terrain qui ne serait que partiellement préempté ou accepter cette préemption partielle en sollicitant, le cas échéant, une indemnité pour dépréciation de la partie qu’il conserve »⁷²³. De plus, si un bien qui a été préempté n’a pas été utilisé dans le cadre de la politique de protection des espaces naturels sensibles prévue à l’article L. 142-10 du Code de l’urbanisme dans un délai de 10 ans, l’ancien propriétaire du bien peut tenter une action en rétrocession. Le prix sera fixé selon la même procédure que celle prévue pour la préemption. Le propriétaire du bien préempté ainsi que l’acquéreur évincé pourront contester la décision de préemption par la voie du recours pour excès de pouvoir; il semble qu’ils soient les seuls à avoir un intérêt à agir dans une telle situation⁷²⁴.

⁷¹⁸ Article L. 142-3 al. 3 du Code de l’urbanisme.

⁷¹⁹ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*, p. 218.

⁷²⁰ Article L. 142-4 du Code de l’urbanisme.

⁷²¹ Article L. 142-5 du Code de l’urbanisme.

⁷²² CE, 22 février 1995, Commune de Veyrier-du-lac, req. n° 123421, *Rec.*, tables, p. 1082.

⁷²³ R. CRISITINI, « protection des espaces naturels sensibles du département », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 1172-20.

⁷²⁴ R. HOSTIOU, J.F. STRUILLOU, « Expropriation et préemption », *op. cit.*, p. 300.

L'intérêt particulier de mentionner cette possibilité réside dans les conséquences d'une annulation de la décision de préemption. Dans une telle hypothèse, le propriétaire peut vendre librement son bien dans une période d'un an après la décision d'annulation et « n'est plus tenu par les prix et conditions qu'il avait mentionnés dans sa déclaration d'aliéner »⁷²⁵. Passé ce délai, le propriétaire devra établir une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner dans les mêmes conditions que la première. Par contre, le propriétaire d'un bien ne dispose pas d'un droit de délaissement (c'est-à-dire n'a pas la possibilité de mettre en demeure le titulaire du droit de préemption de procéder à l'acquisition du bien) contrairement au régime applicable dans les autres droits de préemption⁷²⁶.

Ces autres droits de préemption peuvent se trouver en concurrence sur un même territoire, voire sur un même bien. Les règles sont différentes selon les modes de préemption en cause.

b. Les titulaires de droit de préemption concurrents

La préemption, en droit de l'urbanisme, est en réalité un droit polymorphe composé de quatre éléments que sont : le droit de préemption urbain, le droit de préemption des zones d'aménagement différé, le droit de préemption sur les espaces agricoles et naturels périurbains et le droit de préemption des espaces naturels sensibles⁷²⁷.

Les deux premiers ont une même finalité qui est précisée par l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme qui renvoie à l'article L. 300-1 du même code. Ce dernier précise que l'objet de ces préemptions est de mettre en place « une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, « de permettre le renouvellement urbain, » de sauvegarder ou de mettre en valeur la patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ». Toutefois, l'article L. 210-1 exclut de cette définition la sauvegarde et la mise en valeur des

⁷²⁵ R. CRISITINI, « protection des espaces naturels sensibles du département », *op. cit.*

⁷²⁶ Ibid.

⁷²⁷ S. PÉRIGNON, « Le nouvel ordre urbanistique : urbanisme, propriété, libertés », Répertoire Defrénois, les Éditions du Cridon, 2004, p. 107 et suivantes.

espaces naturels. Ces deux premières possibilités de préemption sont irrémédiablement tournées vers une politique d’aménagement urbain perçue comme des outils d’intervention dans le domaine foncier⁷²⁸.

Quant au droit de préemption des espaces agricoles et naturels périurbains, il a été instauré dans le cadre d’une politique de protection et de mise en valeur des espaces périurbains afin de favoriser l’exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages⁷²⁹. Ce droit s’inspire beaucoup du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles.

L’opposition entre ces différentes finalités des droits de préemption ne va pas sans soulever quelques difficultés dans les relations que ces outils peuvent entretenir entre eux dans le cadre d’une éventuelle recherche de mise en place simultanée.

b.1. Le droit de préemption dans les zones d’aménagement différées

L’articulation entre le droit de préemption dans les zones d’aménagement différé et la préemption des espaces naturels sensibles n’est pas toujours aisée. Ainsi, le Conseil d’État⁷³⁰ a précisé qu’une délibération du Conseil général instituant une zone de préemption des espaces naturels sensibles en vertu de l’article L. 142-1 du Code de l’urbanisme, alors qu’une procédure tendant à la création d’une zone d’aménagement différé avait été engagée sur ce même territoire, ne méconnaissait pas les principes posés à l’article L 110 de ce même code⁷³¹. Réciproquement, par un arrêt du même jour, le Conseil d’État indique qu’il n’y a pas lieu d’annuler un décret créant une zone d’aménagement différé sur un territoire dans lequel une zone de préemption des espaces naturels sensibles a déjà été créée. En effet, « aucune disposition législative ou réglementaire n’interdit la création d’une zone d’aménagement différé dans une zone de

⁷²⁸ F. DAHAN, « Les droits de préemption », *La gazette du palais*, 19 juin 2003, n° 170, p. 21.

⁷²⁹ Article L. 143-1 et suivants du Code de l’urbanisme.

⁷³⁰ CE, sect., 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines, req. n° 132250, *Rec.*, p. 276. Voir les conclusions de F. LAMY, « État et département peuvent-ils organiser deux droits de préemption sur le même territoire ? », *B.J.D.U.*, 6/98, p. 440 et suivantes.

⁷³¹ L’article L. 142-1 du Code de l’urbanisme précise que l’objet de ce droit de préemption est de « préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels (...) selon les principes posés à l’article L. 110 ». L’article L. 110 imposant aux collectivités publiques d’harmoniser, « dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d’utilisation de l’espace ».

préemption instituée sur le fondement de l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme »⁷³². Cette solution met en évidence l'absence de choix clair du législateur entre l'urbanisation et la protection de l'environnement⁷³³.

Par conséquent, on peut affirmer qu'il n'existe aucune primauté entre ces deux modes de préemption, ce qui ne devrait pas manquer d'engendrer de nouveaux contentieux lorsqu'il s'agira, non plus de la définition des zones, mais des décisions de préemption des parcelles elles-mêmes (finalité de ces deux procédures)⁷³⁴.

b.2. Le droit de préemption urbain

Les relations entre les zones issues du droit de préemption urbain et les zones de préemption des espaces naturels sensibles semblent, de prime abord, beaucoup plus simples. En effet, il existe un mécanisme spécifique⁷³⁵, résultant de la combinaison des dispositions des articles L. 142-1 et R. 124-4 du Code de l'urbanisme, permettant « d'éviter que les zones de préemption des espaces naturels sensibles ne contrarient les zones d'exercice du droit de préemption urbain »⁷³⁶.

Néanmoins, un risque de contentieux demeure puisqu'une mise en œuvre conjointe du droit de préemption urbain et du droit de préemption des espaces naturels demeure possible sur un même fond⁷³⁷. Cette éventualité a trouvé à s'appliquer dans le département des Yvelines. En l'espèce, il s'agissait d'un fond d'un seul tenant, se situant partiellement en zone U et partiellement en zone ND, et sur lequel un droit de préemption urbain et un droit de préemption des espaces naturels sensibles ont été exercés sur chacune des parties. La commune étant titulaire du droit de préemption

⁷³² CE, sect., 3 juillet 1998, Département des Yvelines, req. n° 126606, *Rec.*, p. 275.

⁷³³ F. LAMY, « État et département peuvent-ils organiser deux droits de préemption sur le même territoire ? Conclusions sur CE, section, 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines et sur CE, section, 3 juillet 1998, Département des Yvelines », *op. cit.*, p. 446.

⁷³⁴ L. TOUVET, « Observations sous CE, sect., 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines et CE, sect., 3 juillet 1998, Département des Yvelines », *B.J.D.U.*, 6/98, p. 448.

⁷³⁵ Ce mécanisme spécifique sera abordé dans le point concernant les autorisations requises pour l'exercice du droit de préemption des espaces naturels sensibles (voir infra point B du paragraphe premier).

⁷³⁶ P. GRAVELEAU, « Note sur TA Lyon, 21 novembre 2001, Barral, req. n° 9904474. », *Gazette du Palais*, 31 décembre 2002, n° 365, p. 26.

⁷³⁷ S. PÉRIGNON, « Note sur CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098 », *Répertoire Defrénois*, 30 novembre 2001, n° 22, p. 1346.

urbain⁷³⁸ et bénéficiaire du droit de substitution pour la préemption des espaces naturels sensibles⁷³⁹, la cour administrative d’appel de Paris va valider cette « mise en œuvre conjointe et indivisible des deux droits de préemption distincts sur la totalité de l’unité foncière par une personne cumulant les deux compétences »⁷⁴⁰ à condition que la commune mette en œuvre chacun de ces droits de préemption en respectant leurs procédures propres⁷⁴¹.

Selon Sylvain PÉRIGNON et Philippe GRAVELEAU, cette solution trouvera à s’appliquer chaque fois que la commune sera titulaire des deux droits de préemption, ce qui semble vouloir signifier l’impossibilité de recourir à la mise en œuvre conjointe des droits de préemption lorsqu’il s’agira d’une commune et d’un département. Celui-ci sera alors soumis à la volonté de la commune qui pourra refuser la préemption au titre des espaces naturels sensibles⁷⁴² et si le département souhaite qu’une telle protection soit mise en place sur ce territoire, il devra permettre à la commune de bénéficier du droit de préemption des espaces naturels sensibles.

b.3. Le droit de préemption des espaces agricoles et naturels périurbains

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a mis en place une nouvelle catégorie de zones à protéger : les espaces agricoles et naturels périurbains. Ce nouveau droit de préemption mérite quelques développements puisqu’il instaure une nouvelle compétence en matière de protection d’espaces particuliers au profit du département. Dans le cadre de cette protection, largement inspirée des espaces naturels sensibles, le département est compétent pour « délimiter des

⁷³⁸ Article L. 211-11 du Code de l’urbanisme. Voir Y.-M. DANAN, J. PERNELLE, « Procédures d’aménagement et d’urbanisme », Dalloz, Paris, 1990, p. 35 et suivantes.

⁷³⁹ En vertu de l’article L. 142-3 du Code de l’urbanisme. Pour plus de détails sur cette procédure de substitution, voir infra b) du point sur les détenteurs du droit de préemption.

⁷⁴⁰ S. PÉRIGNON, « Note sur CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098 », *op. cit.*

⁷⁴¹ P. GRAVELEAU, « Note sous CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098 », *Gazette du Palais*, 31 décembre 2002, n° 365, p. 24.

⁷⁴² C’est-à-dire un retour au mécanisme permettant d’éviter l’exercice du droit de préemption des espaces naturels sensibles par la commune par l’application des articles L. 142-1 et R. 124-4 du Code de l’urbanisme.

périmètres d'intervention avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme après avis de la chambre départementale d'agriculture »⁷⁴³. Dans cette procédure, le département est, une fois de plus, soumis à la volonté des communes pour la mise en place d'une politique particulière. La nouveauté réside dans l'obligation de recourir à l'enquête publique. Cette nouvelle obligation participe au mouvement actuel de recherche d'une plus grande participation du public aux politiques locales⁷⁴⁴.

Quant à la compatibilité avec les autres dispositions du Code de l'urbanisme, le périmètre doit être compatible avec le SCOT, s'il en existe un, et il ne peut inclure des terrains situés en zone urbaine ou à urbaniser d'un P.L.U., ni ceux situés dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre de zone d'aménagement différé. Lorsque ce périmètre inclut une partie du territoire d'un parc naturel régional, il doit être compatible avec la charte de ce parc⁷⁴⁵. Il y a là quelques innovations qui sont importantes dans la prise en compte des politiques locales.

L'une des réelles avancées de ce texte est prévue à l'article L. 143-2 et prévoit l'établissement d'un programme d'action précisant les aménagements et les orientations de gestion de cette politique. Plusieurs auteurs appellent de leurs vœux une réforme des espaces naturels sensibles permettant d'établir un tel outil car il s'agit là d'un progrès majeur permettant d'assurer la continuité dans la gestion du site⁷⁴⁶.

L'article L. 143-3 précise que les acquisitions sont possibles, à l'intérieur du périmètre, par le département ou avec son accord. On retrouve ici la liberté du département dans l'application d'une politique de protection des espaces. Par contre, cet article précise que les biens acquis feront partie du domaine privé de la collectivité territoriale. L'acquisition ne protégera pas le bien contre la constitution de droits réels et l'acquéreur pourra ainsi le céder aisément. Il semble que cela tienne au contenu du

⁷⁴³ Article L. 143-1 et 143-2 du Code de l'urbanisme

⁷⁴⁴ Par exemple, l'obligation de recourir à l'enquête publique dans le cadre de la révision de la charte prévue par le décret n° 2005-1456 du 21 novembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement et relatif aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 26 novembre 2005.

⁷⁴⁵ Article L. 143-1 al.2 du code de l'urbanisme.

⁷⁴⁶ Voir notamment P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/2006, p. 160 ; M. DUROUSSEAU, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », *R.J.E.*, 2/2006, p. 181 ; M. PRIEUR, « Pour une véritable politique départementale de protection et de gestion des espaces naturels sensibles », *op. cit.*, p. 172.

programme puisque les ventes de gré à gré, les locations ou les concessions en jouissance temporaire à des personnes publiques ou privées sont possibles.⁷⁴⁷

La cohérence entre les préemptions au titre de la protection des espaces agricoles et périurbains et au titre de la protection des espaces naturels sensibles est mise en place par l'article L. 143-3. Cette préemption peut être réalisée dans les zones de préemption des espaces naturels sensibles uniquement avec l'accord du département.

Une place particulière est accordée aux Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (S.A.F.E.R.). Elles disposent d'un droit de substitution prévu par l'article L. 143-2 du Code de l'urbanisme. Cet article renvoie au droit de préemption pouvant être mis en place par les S.A.F.E.R. prévu à l'article L. 143-6 du Code rural.

Ces sociétés peuvent acquérir des biens non agricoles ou prévoir l'utilisation de terres agricoles dans un but de préservation de l'environnement⁷⁴⁸. Mais, là encore, la cohérence avec le droit de préemption des espaces naturels sensibles est prévue puisque le droit ouvert au profit des S.A.F.E.R. « ne peut primer les droits de préemption établis par les textes en vigueur au profit de l'État, des collectivités publiques, des établissements publics ». Pour assurer l'efficacité de cette dernière obligation, l'article L.142-3 du Code de l'urbanisme relatif aux espaces naturels sensibles prévoit la consultation des organisations professionnelles agricoles et forestières⁷⁴⁹. Selon Michel PRIEUR, ce nouveau droit de préemption entraîne, dans les faits, une certaine confusion puisque le département disposera de deux fondements juridiques différents pour préempter un seul terrain et le risque « de doublon n'est pas négligeable »⁷⁵⁰.

Le droit de préemption est un droit particulier qui n'est pas l'unique moyen d'acquisition des espaces naturels sensibles. Le département ne dispose pas d'une réelle autonomie en la matière puisque son intervention demeure soumise à l'accord des communes. L'acquisition n'est pas le but de cette politique, il faut parvenir à mettre en place la protection du bien.

⁷⁴⁷ Article L 143-6 du Code de l'environnement.

⁷⁴⁸ V. INSERGUET-BRISSET, « Droit de l'environnement », Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 153.

⁷⁴⁹ P. BILLET, « Protection de la nature, Espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 1/2004, p. 98.

⁷⁵⁰ M. PRIEUR, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », *R.J.E.*, 2/2006, p. 189.

§2. LA DÉPENDANCE PARTIELLE DANS L'EXERCICE D'UN MODE DE PROTECTION DOUBLE : DE LA DOMANIALISATION À LA RÉGLEMENTATION

Les espaces naturels sensibles des départements bénéficient d'une double protection.

La première est relative à leur éventuelle acquisition par le département et aux conséquences qui découlent de l'incorporation dans le domaine public de cette collectivité territoriale. L'autonomie de cette protection réside principalement dans l'indépendance des collectivités territoriales dans la gestion de leur domaine (A).

La seconde est liée à la possibilité ouverte au département de réglementer certaines activités pouvant s'exercer sur ces espaces. Cette réglementation s'appliquera différemment selon que les biens ont été acquis ou non dans le cadre de la politique de protection des espaces naturels sensibles. Mais cette protection ne pourra s'appliquer sans le consentement de plusieurs autorités (B).

A. La protection autonome par incorporation des espaces naturels sensibles au domaine public : la maîtrise foncière

Comme le rappelle Philippe BILLET, il est important de pouvoir qualifier ces espaces naturels sensibles (1) puisque « l'acte qualificataire (...) va déterminer le devenir de son objet »⁷⁵¹. Cette qualification est un préalable nécessaire avant d'aborder les conséquences liées à l'acquisition de ces espaces naturels sensibles (2).

1. L'imprécision des critères de détermination des espaces naturels sensibles pouvant faire l'objet d'une préemption

Pour qu'un département puisse valablement entreprendre la protection d'espaces naturels sensibles, ceux-ci doivent répondre à certains critères liés à leur qualité

⁷⁵¹ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op. cit.*, p. 153.

écologique intrinsèque⁷⁵² (a).

Les terrains acquis au titre de cette protection doivent de plus être aménagés pour permettre leur ouverture au public⁷⁵³ (b).

a. L'impossible définition de la nature des espaces concernés

Les articles L 142-1 et L. 142-2 du Code de l'urbanisme ne définissent pas la notion d'espaces naturels sensibles, mais nous offrent une liste hétéroclite des espaces concernés qui est susceptible d'évoluer au gré des législations^{754, 755}. Ce procédé ne permet pas d'avoir une vision globale de cette notion.

Pour parvenir à une définition de ces espaces, il est nécessaire de privilégier une approche sémantique de la question⁷⁵⁶.

En matière d'espace, Philippe BILLET affirme que cette notion évoque « l'étendue, par opposition à la fermeture qu'appelle le parc du parc national ou du parc naturel régional, qui donne l'impression de parquer des éléments naturels dans un

⁷⁵² Article L. 141-10 du Code de l'urbanisme.

⁷⁵³ Article L. 142-10 du Code de l'urbanisme.

⁷⁵⁴ Pas moins de 5 lois sont intervenues en la matière entre 1995 et 2004. Voir les articles L. 142-1 et L. 142-2, tels que rédigés dans le Code de l'urbanisme, Dalloz, 14^{ème} édition, 2005, p. 233-235.

⁷⁵⁵ On peut identifier plusieurs catégories d'espaces concernés :

Les sites, paysages et milieux naturels rares ou menacés ;

Les habitats naturels ;

Les parties naturelles de la zone dite des cinquante pas géométriques ;

Les sentiers figurant sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ;

Les chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées ;

Les chemins situés le long des autres cours d'eau et plan d'eau ;

Les bois et forêts ;

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 est venue ajouter les champs naturels d'expansion des crues. On peut s'interroger sur la nature de cette nouvelle catégorie, puisqu'elle semble relever de la protection de l'Homme contre les crues et non de la protection d'un quelconque milieu naturel. D'ailleurs le rapport sur la maîtrise foncière champs naturels d'expansion des crues précise que l'objet de cette protection réside dans « la primauté du stockage des eaux en temps de crue afin d'éviter ou de limiter l'inondation des secteurs amont et aval vulnérables, d'occupation ancienne et doit contenir toute dérive d'occupation des zones inondables », la protection de l'environnement n'est qu'un moyen de cette politique. (X. MARTIN, J.-L. VERREL, B. MATHIEU, X. PIN « maîtrise foncière des champs naturels d'expansion des crues, Rapport de l'inspection générale de l'environnement », la Documentation Française, Paris, 2002, page 3). Une dernière catégorie a été ajoutée à cette liste par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, il s'agit des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. Confirmant ainsi la dérive des espaces naturels sensibles vers la satisfaction des besoins et des loisirs de l'Homme.

⁷⁵⁶ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », op.cit..

enclos »⁷⁵⁷. Il est vrai que la détermination d'une protection particulière par le terme d'espace est peu usitée. On la retrouve dans l'expression « espaces verts » qui, selon Monique DRAPIER comprend « toutes les réalisations vertes et urbaines telles que bois, parcs, jardins, ensuite toutes les superficies vertes péri-urbaines et rurales, en particulier les massifs forestiers, les zones d'activités agricoles et les espaces naturels »⁷⁵⁸. Les espaces naturels seraient une sous-catégorie des espaces verts. Cette vision correspond aux anciens périmètres sensibles et ne correspond plus à la réalité des espaces naturels sensibles.

Michel PRIEUR fait, lui aussi, référence à l'existence d'un ensemble supérieur, qu'il ne dénomme pas, composé notamment des parcs naturels régionaux, des zones naturelles de la planification communale de l'urbanisme⁷⁵⁹. Cette affirmation semble mieux refléter la situation actuelle. Le cantonnement des espaces naturels sensibles à une vision « chlorophyllienne »⁷⁶⁰ ne semble pas réaliste et exclut toute protection des habitats naturels qui constitue l'un des objectifs fixés par l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

Philippe BILLET, en abordant cette notion d'espace, souligne l'évocation d'une « certaine liberté dans la configuration, comme on peut le trouver dans l'espace littoral »⁷⁶¹. Ce renvoi à l'idée de liberté ne convient que partiellement à cette notion. Comme nous l'avons précédemment étudié, le département demeure soumis au régime des autorisations pour pouvoir mettre en place sa politique et ne dispose d'une marge de manœuvre que dans l'exercice même de l'acte de préemption. Il s'agit plus d'un choix binaire (contracter ou ne pas contracter) que d'une liberté. Ce terme d'espace, difficilement appréhensible, semble surtout évoquer une aire uniquement limitée par la qualité de ses composantes.

Le caractère naturel de ces espaces ne va pas non plus sans soulever plusieurs interrogations. Le Code de l'urbanisme se bornant, pour toute définition, à l'édition d'une liste, c'est la jurisprudence qui est venue apporter quelques éclaircissements.

⁷⁵⁷ Ibid.

⁷⁵⁸ M. DRAPIER, « La protection des espaces verts contre l'urbanisme », *Urbanisme*, mai-juin 1993, n° 177-178, p. 53.

⁷⁵⁹ M. PRIEUR, « Pour une véritable politique départementale de protection et de gestion des espaces naturels », *op. cit.*, p. 172.

⁷⁶⁰ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op.cit.*, p. 154.

⁷⁶¹ Ibid.

C'est ainsi qu'elle a reconnu assez logiquement la qualité d'espace naturel sensible à un territoire où préexistait une Zone Naturelle d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (Z.N.I.E.F.F.), une zone d'intérêt communautaire pour la protection des oiseaux et une zone relevant de la convention de Ramsar⁷⁶². Ce qui permet donc d'affirmer que la préexistence de zonages issus de législations différentes n'a aucune influence sur la qualification d'espace naturel sensible.

De plus, les critères de désignation de ces zones peuvent entrer dans le champ d'application des espaces naturels sensibles, mais ne sauraient être les seuls éléments permettant leur désignation. Ainsi, la jurisprudence a été amenée à se prononcer sur l'autonomie des différents critères de l'article L. 142-1. Elle a ainsi pu affirmer que la protection des paysages n'avait pas à être cumulée avec les protections de la faune ou de la flore pour pouvoir bénéficier d'une protection au titre des espaces naturels sensibles et que le « caractère pittoresque » d'un site était suffisant⁷⁶³. De manière moins attendue, la culture des terres ne fait pas obstacle à la reconnaissance de la qualité d'espace naturel puisque des terres agricoles peuvent faire partie des espaces naturels sensibles⁷⁶⁴. L'existence d'une construction ne fait pas, non plus, obstacle à la qualité d'espace naturel⁷⁶⁵ ; toutefois, le caractère naturel d'une parcelle ne pourra être conservé au titre des espaces naturels sensibles qu'à la condition que le terrain soit de « dimension suffisante pour justifier son ouverture au public »⁷⁶⁶. Le caractère naturel, dans ce cas, n'est pas uniquement apprécié à l'aune de critères écologiques mais aussi en fonction de la dimension d'une parcelle et pour permettre la réalisation de la seconde obligation liée au caractère d'espace naturel sensible. La jurisprudence n'a donc pas mis en exergue des critères spécifiques de détermination des espaces naturels sensibles, mais précise par petites touches, la qualité des espaces pouvant faire l'objet d'une telle qualification.

⁷⁶² CAA Douai, Chabot - Département de la Somme 26 juin 2003, req. n° 01DA01070.

⁷⁶³ CAA Bordeaux, 26 mars 1998, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres, req. n° 95BX01225.

⁷⁶⁴ CE, 16 juin 1995, Préfet des Yvelines, req. n° 140022. Voir note C. MAUGÜÉ, *Droit administratif*, juillet 1995, comm. 475, p. 24.

⁷⁶⁵ Article L. 142-3 du Code de l'urbanisme.

⁷⁶⁶ CAA Paris, Département des Yvelines, 14 juin 2001, req. n° 99PA00787.

La sensibilité, dernier critère retenu pour pouvoir mettre en place cette protection, correspondrait, selon le tribunal administratif de Besançon, aux espaces « constitués par des zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine et du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent. »⁷⁶⁷. Cette définition de la sensibilité supposerait donc l'existence d'une menace de dégradation ou de disparition pesant sur certains espaces naturels.

Cette approche sémantique, si elle nous apporte plusieurs éléments importants quant à l'identification des espaces naturels sensibles, ne permet pas d'établir un portrait suffisamment précis pour que l'on puisse dégager des critères simples d'identification. Ainsi, la notion d'espace naturel sensible résisterait à des critères juridiques précis, comme semblent le confirmer les conclusions du commissaire du gouvernement Laurent LAINÉ pour qui « le contexte géographique local joue un rôle qui rend suspect toute définition à priori de ce type d'espaces »⁷⁶⁸. Cette impossibilité tient aussi au fait que cette notion est principalement composée « d'éléments disparates difficilement identifiables du fait de leur difficile lisibilité et visibilité ».⁷⁶⁹

En l'absence de définition satisfaisante, Michel PRIEUR a identifié cinq catégories d'espaces pouvant constituer les espaces naturels sensibles :

- « le département dans son entier lorsqu'il décide d'instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles ;
- la ou les zones de préemption au sein du département ;
- les terrains acquis par le département ;
- les terrains soumis à des mesures complémentaires dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme ;

⁷⁶⁷ TA Besançon, 31 décembre 1992, SAFER de Franche-Comté, req. n° 920221, *Les petites affiches*, n° 156, 29 décembre 1993, p. 7-8.

⁷⁶⁸ L. LAINÉ, « Conclusions sur TA Besançon, 31 décembre 1992, SAFER de Franche-Comté », *Les petites affiches*, n° 156, 29 décembre 1993, p. 7. L'auteur prend comme exemple les terres à usages agricole qui pourront être considérés comme espaces naturels sensibles en Ile-de-France « *parce que les zones agricoles tendent à se réduire à la dimension d'une peau de chagrin* » mais elles ne pourront pas l'être dans le Doubs, département fortement rural.

⁷⁶⁹ M. PRIEUR, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », *op.cit.*, p. 187.

- les terrains dotés de mesures de protection des sites et des paysages dans les zones de préemption. »⁷⁷⁰

Ainsi, à défaut d’une véritable définition globale, cette approche spatiale permet de mieux percevoir les contours de cette notion.

La qualité intrinsèque des espaces concernés par cette protection n’est pas le seul critère retenu. En effet, l’article L. 142-1 précise que ces espaces devront être ouverts au public.

b. Le déclin de l’obligation d’ouverture au public

Selon Frédéric BOUIN, l’obligation d’ouverture au public découle de la « réglementation forestière mettant en avant le concept de développement durable alliant les valeurs de protection de la nature et d’usage social des espaces »⁷⁷¹. Ainsi, cette ouverture au public était explicitement prévue par la législation sur les périmètres sensibles qui prévoyait que la taxe départementale d’espaces verts pouvait être utilisée pour l’aménagement des terrains acquis ou pour la protection et l’entretien d’espaces naturels ou forestiers ouverts au public dans le cadre de conventions particulières.⁷⁷²

Cette obligation d’ouverture d’un espace naturel sensible au public est l’une des conditions de légalité de la préemption. De plus, l’article L. 142-10 du Code de l’urbanisme précise que les terrains acquis en vertu de la politique des espaces naturels sensibles doivent être aménagés pour être ouverts au public. Il s’agit d’équipements légers destinés à l’accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou permettant leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques.

Pour le Conseil d’État, la préservation du milieu semble indissociable de l’ouverture au public. Ainsi, la préemption qui n’aurait pour seul but que le « maintien d’un équilibre économique et non la protection des espaces naturels de qualité en vue de leur ouverture au public »⁷⁷³ ne répondrait pas aux objectifs fixés par les textes.

⁷⁷⁰ Ibid.

⁷⁷¹ F. BOUIN, « Les conditions d’ouverture au public dans les espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/2006, p. 163.

⁷⁷² Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l’urbanisme, *J.O.R.F.* du 1^{er} janvier 1977, p. 4.

⁷⁷³ CE, 16 juin, 1995, Préfet des Yvelines, req. n° 140022, *Rec.*, tables.

L'ouverture au public ne doit pas opérer de distinction et doit concerner tous les publics. C'est ainsi que la préemption exercée dans l'unique intention de soumettre ces parcelles à la gestion d'une société de chasse constitue une erreur de droit.⁷⁷⁴

Toutefois, cette ouverture au public ne peut être considérée comme l'objectif prédominant et doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels⁷⁷⁵. Cette obligation légale n'implique pas l'existence d'une quelconque primauté d'une obligation sur l'autre. Elle précise simplement les modalités d'exercice de l'ouverture qui, selon les textes, ne peut être envisagée indépendamment de la qualité du site.

Le seul tempérament légal à cette ouverture au public réside dans la fragilité du milieu. En effet, l'article L. 142-10 prévoit qu'elle n'est plus exigée lorsque la fragilité du milieu ne le permet pas. On peut penser que cette fragilité sera plus aisément constatée lorsqu'il s'agira de protéger un habitat naturel⁷⁷⁶.

Une réserve supplémentaire va être émise par la jurisprudence. Elle fait preuve de bon sens en prévoyant que l'ouverture au public n'est pas obligatoire lorsqu'il y a un risque relatif à la sécurité des personnes. Pour Philippe BILLET, « s'il fallait conclure du silence du Code de l'urbanisme que ces questions de sécurité ne peuvent entrer en ligne de compte, cela conduirait à exclure la préemption des espaces naturels sensibles présentant des dangers pour le public à même de les fréquenter »⁷⁷⁷. La conséquence serait alors une promotion de la protection des espaces naturels sensibles « banals »⁷⁷⁸.

Comme le fait remarquer cet auteur, cette innovation jurisprudentielle peut poser une difficulté en ce qui concerne la rétrocession prévue par l'article L. 142-8. En effet, cette dernière peut être obtenue si aucun aménagement n'est effectué dans une durée de dix ans suivant la date de préemption. Or le département, dans un tel cas, se trouve dans l'impossibilité de satisfaire à cette condition. Pour cet auteur, il reviendrait au département, souhaitant préempter un terrain dont une partie serait dangereuse pour le public, de préciser qu'il n'y aura pas d'aménagement pour cause de risque. Cela permettrait de « renforcer l'idée selon laquelle le département ne peut préempter que

⁷⁷⁴ CE, 29 juin 1992, Grimaud, req. n° 107174, *Rec.*, p. 276.

⁷⁷⁵ Article L. 142-10 al. 1 du Code de l'urbanisme.

⁷⁷⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », 4^{ème} édition, Dalloz, 2001, p. 395.

⁷⁷⁷ P. BILLET, « Note sous CE, 7 juin 2006, n° 277562, Dpt Var : Juris-Data n° 2006-070252 », *JCP administrations et collectivités territoriales*, n° 27, 3 juillet 2006, comm. n° 1154.

⁷⁷⁸ *Ibid.*

s’il peut se prévaloir d’un projet d’aménagement, plutôt que d’imaginer qu’il puisse préempter lorsque l’opportunité se présente et inventer un projet par la suite pour justifier rétroactivement sa position »⁷⁷⁹.

Pourtant, il apparaît que certains signes tendent à amorcer un mouvement en faveur de la primauté de la protection sur l’ouverture au public. C’est ce que met en évidence Jean-Marc FÉVRIER. Pour lui, la qualité intrinsèque de l’espace naturel sensible semble « devoir à terme prévaloir »⁷⁸⁰ sur l’objectif d’ouverture au public. Justifiant cette affirmation, il se base sur la décision du Conseil d’État par laquelle il précisait qu’une préemption ne pouvait être principalement motivée par le souci d’assurer l’accès du public à un site naturel⁷⁸¹. Cette vision était déjà exprimée par Patrick LE LOUARN qui voyait dans la position du Conseil d’État l’établissement d’une hiérarchie « qui replace la protection de la nature comme objectif nécessaire et suffisant de l’action publique »⁷⁸².

La volonté du département de protéger les espaces naturels sensibles se heurte donc à la difficile appréhension de cette catégorie d’aires protégées. Pour autant, la propriété de tels biens implique la mise en place d’un régime particulier.

2. Le respect de l’autonomie à travers le régime applicable aux biens concernés

« Le domaine est constitué par l’ensemble des biens qui appartiennent aux personnes publiques ou qui sont à leur disposition »⁷⁸³. De cette définition, on peut

⁷⁷⁹ Ibid.

⁷⁸⁰ J.-M. FÉVRIER, « note sous CE, 7 juin, 2006, n° 277562, Dpt Var : Juris-Data n° 2006-070252 », *Environnement*, Juillet 2006, comm. n° 78.

⁷⁸¹ CE, sect., 22 février 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant et époux Bigot, req. n° 208769, *Rec.*, p. 61. Voir conclusions F. LAMY, *B.J.D.U.*, 2/2002, p. 126 et suivantes, note Y. JÉGOUZO, *R.D.I.*, mai-juin 2003, p. 197 ou note B. LILIAN, « Espaces naturels sensibles. Création d’une zone de préemption. But », *Environnement*, avril 2002, comm. n° 16, p. 15.

⁷⁸² P. LE LOUARN, « Les espaces naturels sensibles départementaux entre protection écologique et concurrence d’usage », *Droit de l’environnement*, n° 102, octobre 2002, p. 248.

⁷⁸³ P. GODFRIN, M. DEGOFFE, « Droit administratif des biens », 7^{ème} édition, Armand Collin, 2005, p. 3.

déduire que les biens acquis au titre des espaces naturels sensibles font partie du domaine de l'acquéreur quelque soit le mode d'acquisition (acquisition amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption⁷⁸⁴).

Ce domaine se subdivise en deux catégories : le domaine public soustrait aux règles du droit commun et un domaine privé régi par les règles de droit privé⁷⁸⁵. La qualification du régime applicable aux biens acquis au titre de la protection des espaces naturels sensibles (a) est capitale pour connaître le droit susceptible d'être appliqué à ces biens (b).

a. L'incorporation au domaine public par application des critères jurisprudentiels

Cette interrogation sur la qualification des biens acquis est née du silence de la loi du 18 juillet 1985 consacrant les espaces naturels sensibles. Cette difficulté n'était pas de mise dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles puisque l'incorporation au domaine public était prévue par les textes. En effet, l'ancien article L. 142-1 précisait que les biens acquis étaient « incorporés au domaine public de la personne publique propriétaire ». Selon Michel DUROUSSEAU, les principes de gestion inhérents aux espaces naturels sensibles semblent indiquer que les critères jurisprudentiels relatifs au domaine public sont applicables en l'espèce⁷⁸⁶. Il nous faut vérifier cette affirmation par une analyse de ces différents critères pour rechercher s'ils peuvent s'appliquer en la matière. L'article L. 2 du Code du domaine de l'État prévoit que les « biens qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur caractère naturel ou de la destination qui leur est donnée sont considérés comme des dépendances du domaine public national ». Cette reprise de l'ancienne théorie, selon laquelle les biens du domaine public sont ceux qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un droit de propriété ne correspond pas à la réalité juridique. La jurisprudence

⁷⁸⁴ Article L. 142-2 du Code de l'urbanisme.

⁷⁸⁵ J. MORAND-DEVILLER, « Cours de droit administratif des biens », Montchrestien, 2^{ème} édition, 2001, p. 11.

⁷⁸⁶ M. DUROUSSEAU, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », *R.J.E.*, 2/2006, p. 179.

et la doctrine ont rejeté intégralement cette vision du domaine public⁷⁸⁷.

Il n'y a donc ni définition efficiente à caractère général et abstrait de la notion de domaine public ni de liste dans laquelle figureraient les biens incorporés au domaine public⁷⁸⁸. Si une liste complète des biens composant le domaine public n'existe pas, il faut noter que certains biens font partie du domaine public par détermination de la loi. Les périmètres sensibles fournissent un bon exemple en la matière.

La jurisprudence a isolé trois critères permettant d'établir la domanialité publique d'un bien. Ce bien doit être la propriété d'une personne publique, être affecté à l'usage direct du public ou aux services publics, avoir fait l'objet d'un aménagement spécial^{789, 790}.

Le premier critère identifié par la jurisprudence est donc lié à la qualité de personne publique du propriétaire du bien. On doit y ajouter la nécessaire reconnaissance préalable de l'existence d'un domaine public propre de l'acquéreur public. Cette question a une importance particulière puisque les biens ayant qualité d'espace naturel sensible peuvent être acquis par le titulaire du droit, c'est-à-dire le département, mais ils peuvent aussi entrer dans le patrimoine des bénéficiaires du droit de substitution ou d'une délégation. On peut déterminer deux catégories d'acteurs parmi ces bénéficiaires : les collectivités territoriales et les établissements publics.

L'existence d'un domaine public propre ainsi que la qualité de personne publique ne pose aucune difficulté. Le critère est donc parfaitement satisfait pour les collectivités territoriales (le département et la commune) pouvant intervenir dans

⁷⁸⁷ P. GODFRIN, M. DEGOFTE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 5.

⁷⁸⁸ L. DE GASTINES, « La distinction jurisprudentielle du domaine public par rapport au domaine privé », *D.* 1978, chron. XLIV, p. 249. Cette affirmation demeure d'actualité et justifie la référence aux critères jurisprudentiels faite par Michel PRIEUR à ce sujet. M. PRIEUR, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^{ème} édition, 2004, p. 440.

⁷⁸⁹ P. GODFRIN, M. DEGOFTE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*.

⁷⁹⁰ Ces différents critères ont été repris par l'article L 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques « le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas, ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public »

l'acquisition d'espaces naturels sensibles⁷⁹¹. La solution n'a pas toujours été aussi simple pour les établissements publics. Pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, cette possibilité a été implicitement reconnue par la loi du 10 juillet 1976 puisque celui-ci pouvait préempter des biens qui seraient incorporés « au domaine public de la personne propriétaire »^{792, 793}. Pour une reconnaissance générale de l'existence d'un domaine public propre aux établissements publics, il faudra attendre une évolution jurisprudentielle, concrétisée par la décision du Conseil d'État⁷⁹⁴, permettant de reconnaître une telle possibilité pour les syndicats de communes⁷⁹⁵. Aujourd'hui, cette possibilité ne souffre d'aucune contestation.

Ceci permet, tant au Conservatoire qu'aux établissements publics chargés de la gestion d'un parc national ou d'un parc naturel régional, de bénéficier de la reconnaissance de l'existence d'un domaine public propre et ainsi être à même de satisfaire à ce premier critère lié à la personnalité publique de l'acquéreur du bien.

Le second critère correspond à l'affectation du bien à l'usage direct du public ou à un service public. Cette reconnaissance de la domanialité publique par l'affectation d'un bien à l'usage du public est une notion déjà ancienne⁷⁹⁶. Par l'arrêt 28 juin 1935, le Conseil d'État reconnaît que l'usage du public est une condition suffisante pour qu'un bien appartienne au domaine public⁷⁹⁷. Nous l'avons vu précédemment, les espaces naturels sensibles doivent être ouverts au public, ce qui tendrait à reconnaître que les conditions fixées par ce critère sont pleinement remplies. Il existe une exception importante à cette affirmation : le Conseil d'État continue à classer les forêts domaniales dans le domaine privé de l'État⁷⁹⁸ malgré l'existence d'aménagements et

⁷⁹¹ V. INSERGUET-BRISSET, « Propriété publique et environnement », thèse, Université de Limoges 1991, publiée par LGDJ, 1994, p. 32.

⁷⁹² Ancien article L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

⁷⁹³ P. TAVERNIER, « La nature juridique des biens du domaine propre de Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres », *A.J.D.A.*, 20 novembre 1981, p. 520.

⁷⁹⁴ CE, 6 février 1981, Epp, req. n°05716, *Rec.*, tables.

⁷⁹⁵ J. ARRIGHI DE CASANOVA, « Établissement publics et domanialité publique, réflexions sur la célébration discrète d'un mariage de raison », *A.J.D.A.*, 20 juin 1985, p. 347-350.

⁷⁹⁶ CE, 28 juin 1935, Marécar, *Rec.*, p. 734.

⁷⁹⁷ J.-F. LACHAUME, « Droit administratif », 13^{ème} édition, P.U.F., 2002, p. 633.

⁷⁹⁸ CE, section, 28 novembre 1975, Office nationale des forêts, req. n° 90772, *Rec.*, p. 602.

l’ouverture au public⁷⁹⁹.

Cette obligation d’ouverture au public peut parfois être inopérante puisque les espaces naturels sensibles peuvent, dans de rares cas, ne pas être ouverts au public⁸⁰⁰ et implique, que nous devions nous référer au critère lié à l’affectation du bien à un service public. Marcel WALINE⁸⁰¹, selon les propos rapportés par Pierre SANDEVOIR⁸⁰², résumait cette problématique en une affirmation : « fait partie du domaine public tout bien appartenant à une personne administrative qui, soit à raison de sa configuration naturelle, soit à raison d’un aménagement spécial, soit peut être même à raison de son importance historique ou scientifique, est nécessaire à un service public ou à la satisfaction d’un besoin public, et ne saurait être remplacé par aucun autre dans ce rôle ». Si le caractère naturel des biens pouvant être acquis au titre des espaces naturels sensibles n’est pas exempt d’imperfection, leur caractère irremplaçable ne souffre d’aucune contestation. Le but de cette législation est bien d’en éviter la destruction. Les exigences imposées par la jurisprudence semblent ainsi comblées en la matière.

La réalisation du troisième et dernier critère doit être recherchée dans l’existence d’un aménagement spécial⁸⁰³. Ce critère n’est pas toujours très aisé à cerner. Comme le précise Marie-Aimée LATOURNERIE, il est courant que le Conseil d’État « procède par affirmation sans indiquer quels sont les aménagements spéciaux dont il fait état et à fortiori leur importance matérielle ou géographique »⁸⁰⁴. Notamment, l’ampleur des aménagements est assez ardue à évaluer. Ainsi, « des travaux de réfection, de dégagement de sentiers et de débroussaillage », malgré leur réalisation en vue de l’ouverture au public, ne sauraient satisfaire à l’obligation d’aménagement spécial « compte tenu de leur objet et de leur caractère limité »⁸⁰⁵. Cette solution induirait que les aménagements dans les espaces naturels sensibles ne peuvent correspondre aux

⁷⁹⁹ M.-A. LATOURNERIE, « Les critères de la domanialité publique », *C.J.E.G.*, novembre 1989, p. 359.

⁸⁰⁰ Voir infra le développement sur l’ouverture des espaces naturels sensibles au public.

⁸⁰¹ M. WALINE, « les mutations domaniales : étude des rapports des administrations publiques à l’occasion de leurs domaines publics respectifs », thèse, Paris, 1925, p. 45 et M. WALINE, « Manuel élémentaire de droit administratif », 1930, p. 523. Cités in P. SANDEVOIR, « La notion d’aménagement spécial dans la détermination du domaine public », *A.J.D.A.*, février 1966, p. 89.

⁸⁰² P. SANDEVOIR, *op. cit.*.

⁸⁰³ Voir à ce sujet CE, 19 octobre 1956, Société Le Béton, req. n° 20180, *Rec.*, p. 375.

⁸⁰⁴ M.-A. LATOURNERIE, « Les critères de la domanialité publique », *op. cit.*, p. 357.

⁸⁰⁵ CE, 8 février 1989, Leparoux, cité in M.-A. LATOURNERIE, *ibid.*

exigences de ce critère puisqu'ils doivent conserver un caractère léger⁸⁰⁶.

Pourtant cet aménagement spécial ne joue pas toujours un rôle prépondérant. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Paris a pu accorder le caractère de domaine public à une parcelle du Bois de Boulogne alors même que cette dernière n'avait fait l'objet d'aucun aménagement spécial. Elle s'est basée sur le fait que le Bois de Boulogne, envisagé dans son ensemble, constitue « une promenade publique affectée à l'usage public et aménagée à cette fin » et, par conséquent, ce parc « fait partie du domaine public »⁸⁰⁷. Ce positionnement de la jurisprudence rejoint le point de vue de Jacqueline MORRAND-DEVILLER qui souhaite que « le rôle secondaire joué par la notion d'aménagement spécial » s'efface « devant le rôle capital tenu par l'affectation »⁸⁰⁸.

Au vu des différents critères posés par la jurisprudence quant à la reconnaissance de la domanialité publique, on peut raisonnablement se ranger à l'avis de Michel PRIEUR qui souligne que « les principes de gestion énoncés à l'art.L. 142-10 du Code de l'urbanisme, laissent supposer que tous les critères jurisprudentiels du domaine public subsistent »⁸⁰⁹.

Cette qualification va entraîner des conséquences sur le régime applicable aux biens acquis par le département.

b. Les protections importantes liées à l'incorporation au domaine public et à la volonté du département

De manière traditionnelle, l'incorporation au domaine public emporte principalement deux grandes conséquences : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public⁸¹⁰.

L'inaliénabilité du domaine public va au-delà de l'interdiction de vendre les

⁸⁰⁶ Article L. 142-10 du Code de l'urbanisme. Voir à ce sujet P. Couttenier, « Périmètre sensible, espace naturel sensible et domanialité publique : le droit n'est pas un long fleuve tranquille », *Les petites affiches*, n° 23, 22 février 1993, p. 12.

⁸⁰⁷ CAA Paris, 6 juin 1989, SA Le Pavillon Royal, req. n° 89PA00635, *Rec.*, tables.

⁸⁰⁸ J. MORAND-DEVILLER, « Cours de droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 37.

⁸⁰⁹ M. PRIEUR, « Droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 440.

⁸¹⁰ M. WALINE, « Droit administratif », Sirey, 1944, p. 151 et suivantes.

dépendances du domaine public. Ainsi, aucun droit réel ne peut être accordé sur de tels biens. Cela signifie que la personne publique propriétaire de terrains ayant la qualité d'espaces naturels sensibles ne peut permettre l'instauration d'un usufruit, d'une hypothèque ou encore de servitudes sur ce bien, ni évidemment le céder. Les biens du domaine public sont insusceptibles d'expropriation⁸¹¹. Ainsi, le Code de l'urbanisme ne prévoit l'expropriation que si le bien n'est pas encore préempté mais situé dans une zone de préemption. La primauté de l'expropriation sur la préemption n'existe qu'au moment où ces deux droits sont en concurrence, c'est-à-dire avant toute acquisition⁸¹².

Si la personne publique veut pouvoir aliéner un bien du domaine public, il faudrait alors procéder au déclassement de la parcelle concernée. Le déclassement est l'acte par lequel le bien sortira du domaine public de la personne publique pour entrer dans son domaine privé qui lui peut faire l'objet de droits réels. Ce déclassement relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, mais cette opération est généralement soumise à plus de formalités⁸¹³. De plus, le contrôle exercé par le juge en la matière est une contrainte supplémentaire. Il vérifiera le bien fondé de la décision à savoir si, par leurs aménagements, les biens ne demeureront pas incorporés au domaine public⁸¹⁴. Cette difficulté à procéder à un déclassement est logique et participe à la protection particulière du domaine public. La seule justification possible pour un déclassement d'un bien acquis au titre des espaces naturels sensibles serait la perte de sa qualité intrinsèque qui a motivé son acquisition.

La seconde protection d'un bien, induite par son incorporation au domaine public, est l'imprescriptibilité. Cette règle protectrice interdit toute acquisition par prescription⁸¹⁵ : c'est-à-dire l'acquisition d'un droit réel immobilier acquis à « force de temps » soit de la propriété pleine et entière, soit de l'usufruit, soit d'une servitude sur le fonds⁸¹⁶. Ainsi, l'occupation permanente d'un espace naturel sensible ne saurait entraîner un changement de propriétaire.

Cette dernière protection se révèle d'une moindre importance puisque ces

⁸¹¹ J. MORAND-DEVILLER, « Cours de droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 165.

⁸¹² Article L. 142-6 du Code de l'urbanisme.

⁸¹³ P. GODFRIN, M. DEGOFTE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 77.

⁸¹⁴ M. LONG, « Conclusions sur CE, 9 mai 1958, Delort », *A.J.D.A.*, 1958, p. 331.

⁸¹⁵ J. MORAND-DEVILLER, « Cours de droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 167.

⁸¹⁶ G. CORNU, « Droit civil », 9^{ème} édition, Montchrestien, 1999, p. 586.

espaces doivent faire l'objet d'une gestion⁸¹⁷ qui ne laisse que peu de place à la réalisation d'un tel droit qui nécessite une possession préalable du bien qui soit paisible, publique, continue et non équivoque⁸¹⁸.

Un autre mode de protection tend, non plus à la protection contre l'établissement de droits réels, mais à la conservation du domaine public. Cette préservation du milieu pourra s'opérer selon deux procédés. Le premier procédé permet à la personne publique d'adopter des mesures qui ont pour but d'assurer la conservation de son domaine public. Elles peuvent être prises en dehors de tout texte leur accordant compétence en la matière. Ce « pouvoir revêt un caractère général »⁸¹⁹. Il s'agit ici de veiller à ce que l'ouverture au public soit conforme à la destination du domaine et qu'il n'y ait pas d'usage abusif du domaine public⁸²⁰. Ces dispositions pourront ainsi interdire tout prélèvement du vivant dans les espaces naturels sensibles. Le second procédé est relatif aux contraventions de grande voirie. Dans ce cas, il n'y a pas de caractère général et il est nécessaire qu'un texte les prévoient en vertu du principe de légalité des infractions et des peines⁸²¹. Cependant, très peu de contraventions de grande voirie peuvent concerner des espaces naturels sensibles, aucune ne vise expressément ces espaces. Les contraventions de grande voirie ne trouveraient à s'appliquer qu'en vertu d'une contravention relative à la protection du domaine public fluvial comme « la coupe d'arbre ou d'herbe sur le bord d'un fleuve »⁸²² ou du domaine public maritime à travers l'extraction de sable⁸²³.

L'incorporation des espaces naturels sensibles au domaine public permet une protection contre l'acquisition de tout droit réel par des tiers sur ce bien. L'autonomie du département se traduit par la pleine propriété sur le bien qui ne peut être remise en cause, mais surtout par la réalisation d'une politique de prévention contre

⁸¹⁷ L. 142-10 du Code de l'urbanisme.

⁸¹⁸ G. CORNU, « Droit civil », *op. cit.*.

⁸¹⁹ J. DUFAU, « Protection juridique du domaine public », *JurisClasseur Administratif*, fasc. 406-10.

⁸²⁰ P. GODFRIN, M. DEGOFTE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 124.

⁸²¹ J.-B. AUBY, « Contraventions de voirie », *JurisClasseur Administratif*, fasc. 1170.

⁸²² M. PRIEUR, « Droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 907.

⁸²³ J. AUBY, « Contraventions de voirie », *op. cit.*.

l'urbanisation et la protection contre l'appropriation de ces espaces⁸²⁴.

Cette incorporation au domaine public permet la protection contre les atteintes au milieu. Toutefois, il existe d'autres moyens spécifiques de protection pour assurer la pérennité de la qualité du site, il s'agit de la réglementation applicable aux espaces naturels sensibles.

B. La protection autorisée pour la réglementation des espaces naturels sensibles : la préservation de la qualité des espaces

Le code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour le département de mettre en place une protection adaptée à l'état des espaces naturels sensibles. Cette protection intervient différemment selon l'existence ou non de zones de préemption (1). Les espaces naturels sensibles acquis font l'objet d'une attention particulière (2).

1. La protection des espaces sensibles non acquis par transfert autorisé de compétences des communes dépourvues de P.O.S. ou de P.L.U.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour que le département puisse mettre en place des protections particulières des espaces naturels sensibles sur le territoire du département(a). Une protection accrue peut être envisagée à l'intérieur des zones de préemption (b).

a. L'autorisation de la protection des espaces naturels sensibles sur l'ensemble du territoire du département

La première condition devant être remplie par le département pour lui permettre

⁸²⁴ V. INSERGUET-BRISSET, « Le renforcement de la protection de l'environnement par l'appropriation publique, les dispositions de la loi 95-101 du 2 février 1995 », *Les petites affiches*, n° 45, 14 avril 1995, p. 9. R. LE ROY, « La construction juridique du littoral », Thèse, Université de Bretagne Occidentale, 1992, p. 280 et suivantes.

de protéger les espaces naturels sensibles situés sur son territoire est la mise en place de la taxe départementale des espaces naturels sensibles⁸²⁵.

La seconde condition est caractérisée par la demande d'avis, préalable nécessaire à son intervention. Le département est compétent pour agir dans les communes ne disposant pas de P.O.S. ou de P.L.U.. Mais pour exercer cette prérogative, il doit recueillir l'accord des organes délibérant de la commune ou de l'établissement public compétent⁸²⁶. Cet avis, à l'instar de la procédure de détermination des zones, exercé dans les mêmes conditions, est réputé favorable en l'absence de réponse dans les trois mois suivant la demande d'avis. Un avis supplémentaire doit être recueilli auprès de la commission départementale des sites, perspectives et paysages qui est composée de représentants des services de l'État, d'élus, et de personnalités de la société civile comme les représentants d'associations⁸²⁷.

Le président du Conseil général peut prendre un arrêté⁸²⁸, sur proposition du Conseil général, déterminant l'application géographique du régime des espaces boisés classés prévu à l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme concernant les espaces « dont la préservation est nécessaire »⁸²⁹. Ce texte prévoit plusieurs obligations contraignantes notamment relatives au défrichement qui est interdit et aux coupes et aux abattages d'arbres qui sont soumis à autorisation^{830, 831}. Selon l'article L. 142-11 al.3, cet arrêté demeure en vigueur tant qu'un P.O.S. est rendu public ou qu'un P.L.U. est approuvé. Ainsi, le département se trouve soumis à la volonté des communes en la matière tant pour mettre en place cette procédure que pour la rendre pérenne.

Les mesures les plus importantes quant à l'occupation du sol peuvent être prises lorsqu'une zone de préemption est préalablement définie.

⁸²⁵ Article L. 142-11 du Code de l'urbanisme.

⁸²⁶ Article R. 142-2 du Code de l'urbanisme.

⁸²⁷ Décret n° 98-865 du 23 septembre 1998 fixant les missions, la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages, *J.O.R.F.* du 27 septembre 1998, p. 14749.

⁸²⁸ Avant la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, c'était le préfet qui était compétent en la matière. Il est à noter que cette loi a omis de faire les changements correspondants à ce transfert de compétences aux articles R. 142-2 et R. 142-3 du Code de l'urbanisme.

⁸²⁹ Article L. 142-11 du Code de l'urbanisme.

⁸³⁰ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 330.

⁸³¹ Voir infra section 2, le développement sur les espaces boisés classés.

b. L'autorisation de la protection spécifique dans les zones de préemption

Cette protection particulière, pouvant être mise en place dans le cadre des zones de préemption, est soumise à la même procédure concernant les avis nécessaires à sa validité, mais aussi, évidemment, à la détermination d'au moins une zone de préemption sur le territoire du département. Cette protection nécessite donc un double avis positif des communes ou des établissements publics compétents. Ce choix d'une éventuelle protection ouverte au département correspond à la préservation des sites et paysages.

Selon l'article L. 142-11 al.2 du Code de l'urbanisme, l'arrêté du président de Conseil général peut prévoir la possibilité d'interdire toute construction ou toute démolition ou même l'exécution de « certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles ».

Michel PRIEUR estime, en se basant sur l'article R. 142-2 qui précise qu'il est possible par cet arrêté d'interdire les ouvertures de chemins et des adductions d'eau lorsque ces travaux sont réalisés par des particuliers, qu'il sera ainsi possible au département d'interdire la création d'installation classée ainsi que l'extension d'installations classées préexistantes⁸³². Il ajoute que cette réglementation de l'utilisation du sol pourrait s'apparenter à un « mini-P.O.S. ». Cette position est confirmée par l'obligation d'établir un document graphique accessible dans toutes les mairies des communes intéressées⁸³³.

D'autres mesures complémentaires peuvent être prises par le président du Conseil général. L'article R. 142-3 prévoit qu'il peut réglementer le camping dans cette zone en interdisant l'aménagement et l'ouverture de terrains destinés à accueillir de manière habituelle des tentes, des caravanes ou des habitations légères de loisirs. La création d'une zone de préemption entraîne deux changements automatiques : une déclaration préalable est nécessaire pour l'édification d'une clôture et un permis de

⁸³² M. PRIEUR, « Les mesures complémentaires de protection des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/1997, p. 185.

⁸³³ Article R. 142-3 al. 5 du Code de l'urbanisme.

démolir est requis avant de procéder à cette opération⁸³⁴. Le département dispose ainsi d'un réel pouvoir de réglementation des espaces naturels sensibles. Toutefois, ce pouvoir demeure soumis aux autorisations des communes et à l'instar de la procédure précédente, l'arrêté du président du Conseil général deviendra caduque dès qu'un P.O.S. est rendu public ou qu'un P.L.U. est approuvé. Cette protection autorisée et importante des espaces naturels sensibles ne répond pas à l'un des objectifs de cette politique qui est l'ouverture au public. Celui-ci sera atteint par l'acquisition de ces espaces.

2. La réglementation difficile des espaces naturels acquis

Lorsque la décision a été prise par le département d'acquérir un bien au titre des espaces naturels sensibles, il est tenu d'en assurer la pérennité par une réglementation adaptée (a). Il doit aussi pouvoir adapter cette protection dans le temps par une bonne gestion (b).

a. La faible consistance des règles imposées par le code de l'urbanisme

Le Code de l'urbanisme ne prévoit pas de mesures particulières pour les terrains acquis au titre de la protection des espaces naturels sensibles. Il précise, par son article L.142-10 quelles sont les obligations attachées à cette acquisition : préservation, aménagement et entretien de cet espace ainsi que la nécessaire ouverture au public. Aucune disposition spécifique n'est adjointe à ces obligations pour prévoir leur mise en place.

Au-delà de ce silence, Michel PRIEUR⁸³⁵ a identifié une lacune importante relative à l'application des réglementations pouvant être adoptées par le département sur les terrains acquis. Aucune sanction pénale n'est prévue pour sanctionner les infractions aux dispositions prises en vertu de l'article L. 142-10 du Code de

⁸³⁴ Article L 441-1 du Code de l'urbanisme.

⁸³⁵ M. PRIEUR, « Les mesures complémentaires de protection des espaces naturels sensibles », *op. cit.*, p. 186.

l'urbanisme. Seul l'article L. 142-11 est visé à l'article L. 160-1 c) de ce code. Par conséquent, la protection de ces espaces naturels sensibles repose principalement sur la domanialité publique et non sur leur qualité naturelle intrinsèque. Dès lors, l'autonomie prévue du département dans l'adoption de mesures contraignantes pour la protection de ces espaces demeure partiellement vaine.

L'intérêt de l'acquisition d'espaces naturels sensibles semble demeurer car seul le propriétaire est à même de procéder à l'entretien ou à la remise en état d'un espace menacé. Cette protection produit son effet uniquement si elle bénéficie d'une continuité qui ne peut exister qu'à travers une gestion adaptée.

b. Des modes de gestion des terrains acquis non prévus

L'article L. 142-10 du Code de l'urbanisme précise que la personne publique propriétaire d'un terrain acquis au titre de la politique des espaces naturels sensibles est responsable de sa gestion et « s'engage à préserver, à aménager et à entretenir [ces espaces] dans l'intérêt du public. Elle peut éventuellement confier la gestion des espaces aménagés à une personne publique ou privée y ayant vocation », ce qui signifie que le département peut soit assurer cette gestion en régie, soit la déléguer⁸³⁶.

La lettre de l'article L. 142-10 soulève quelques interrogations principalement sur la notion de transfert de gestion puisque les départements ne souhaitent pas toujours assumer cette prérogative⁸³⁷. La gestion peut être confiée à « une personne publique ou privée y ayant vocation »⁸³⁸, ce qui laisse une large place aux associations de protection de l'environnement tels « les conservatoires régionaux d'espaces naturels, des associations syndicales d'agriculteurs ou de forestiers,... »⁸³⁹.

⁸³⁶ F. BOUIN, « Les conditions d'ouverture au public dans les espaces naturels sensibles », *op. cit.*, p. 165.

⁸³⁷ J.-M. FÉVRIER, « Accès à la nature : détermination des responsabilités », *Environnement*, juin 2006, comm. 65.

⁸³⁸ Article L. 142-10 du Code de l'urbanisme.

⁸³⁹ F. BOUIN, « Les conditions d'ouverture au public dans les espaces naturels sensibles », *op. cit.*

Par contre, il n'existe pas encore d'obligation relative à l'établissement d'un plan de gestion de ces espaces⁸⁴⁰, ⁸⁴¹ et les modes de gestion ne sont pas expressément prévus par le Code de l'urbanisme⁸⁴². La protection contre l'établissement de droits réels découlant du régime particulier du domaine public devrait pouvoir être légèrement remise en cause par un mode de gestion particulier : le bail emphytéotique accordé sur un bien. Le but de ce contrat, d'une durée comprise entre 18 et 99 ans, est de conférer un droit réel au preneur lui permettant l'établissement d'une hypothèque⁸⁴³, ce qui justifie la position de rejet de ce genre de contrat par le Conseil d'État⁸⁴⁴, antérieurement à la loi du 5 janvier 1988⁸⁴⁵.

Pourtant cette loi permet, sous certaines conditions, la réalisation d'un tel contrat⁸⁴⁶. Son champ d'application est limité aux seules collectivités territoriales, aux établissements publics de celles-ci et aux groupements de ces collectivités⁸⁴⁷. En sont exclus le domaine public de l'État et le domaine public des établissements publics nationaux.

Ainsi, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ainsi que les parcs nationaux propriétaires d'espaces naturels sensibles ne pourraient conclure un tel contrat. L'emphytéote⁸⁴⁸ ne peut être qu'une personne privée. Il est donc admissible que le département puisse contracter un tel contrat avec une association de protection de l'environnement dans le dessein d'assurer la gestion d'espaces naturels sensibles.

⁸⁴⁰ M. DUROUSSEAU, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », *op. cit.*, p. 181.

⁸⁴¹ Le rapport du ministère de l'écologie et du développement durable de mars 2003 préconise que l'instauration d'un tel plan soit rendu obligatoire par la loi. P. BALLAN, D. LEGRAIN, J. DUCHAMP, C. LAURAIN, M. PRATS, « La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels », Rapport de l'inspection générale de l'environnement, ministère de l'écologie et du développement durable, 5 mars 2003, p. 46.

⁸⁴² P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op. cit.*, p. 158.

⁸⁴³ Article L. 451-1 du Code rural.

⁸⁴⁴ CE, 6 mai 1985, Association Eurolat Crédit foncier de France, req. n° 41589 - 41699, *Rec.*, p. 141.

⁸⁴⁵ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation, *J.O.R.F.* du 6 janvier 1988, p. 208.

⁸⁴⁶ P. GODFRIN, M. DEGOFFE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*, p. 157-158.

⁸⁴⁷ Article L. 1311-4 du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁴⁸ L'emphytéote est le preneur du bail.

Ce genre de contrat ne peut être conclu qu’à condition que la « dépendance demeure hors du champ d’application de la contravention de voirie »⁸⁴⁹ et « en vue de l’accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d’une mission de service public ou en vue de la réalisation d’une opération d’intérêt général relevant de sa compétence »⁸⁵⁰. Nous l’avons étudié précédemment, peu d’espaces naturels sensibles peuvent être concernés par cette catégorie de contravention.

Par conséquent, il est possible de conclure un tel acte sur ces espaces, puisque les conditions fixées par le Code général des collectivités territoriales sont remplies. On peut imaginer l’existence et l’intérêt d’un tel bail dans le cas où, exceptionnellement et malgré l’inconstructibilité des espaces naturels sensibles, une construction demeure sur le site pouvant avoir un lien avec l’ouverture au public comme des musées⁸⁵¹. L’existence d’un tel contrat sur le domaine public n’est évidemment pas régi par le droit commun⁸⁵². Il révèle quelques aménagements particuliers tenant notamment à la place de la collectivité territoriale qui doit donner son accord : à la cession du bail, au contrat d’hypothèque. Il demeure quelques incertitudes quant aux possibilités de résiliation de ce contrat. Une trop grande fragilité rendrait inefficace un outil qui pourrait, dans certains cas bien précis, être utile dans l’aménagement des espaces naturels sensibles.

Selon Philippe BILLET, « les espaces naturels sensibles des départements (...) restent des espaces d’imagination, plutôt que des espaces de contraintes, voir de coercition, contrairement à d’autres instruments »⁸⁵³. Mais cette « imagination » demeure souvent conditionnée à son acceptation par les communes. L’autonomie du département n’est pas effective, certains auteurs évoquent une politique « subordonnée »⁸⁵⁴, une protection « sous tutelle »⁸⁵⁵ ou encore « la fragilité des

⁸⁴⁹ P. GODFRIN, M. DEGOFTE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*.

⁸⁵⁰ Article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁵¹ Pour l’existence de telles structures, voir : CE, 3 novembre 1997, Comité intercommunal de défense du site du Pont-du-Gard, req. 160438, *Rec.*, p. 387.

⁸⁵² P. GODFRIN, M. DEGOFTE, « Droit administratif des biens », *op. cit.*.

⁸⁵³ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op. cit.*, p. 161.

⁸⁵⁴ R. CRISTINI, « Le département et l’aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », *R.F.D.A.*, mai-juin 1986, p. 307.

⁸⁵⁵ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op. cit.*, p. 155.

politiques départementales des espaces naturels sensibles »⁸⁵⁶. Pourtant, ce zonage de protection des espaces naturels demeure une réalité vécue par plus de 70 départements et à « sortir les espaces naturels sensibles d'une certaine forme de confidentialité administrative »⁸⁵⁷.

Cette protection des espaces naturels sensibles fait partie d'un même ensemble avec les zones naturelles des P.O.S.⁸⁵⁸ dans lesquelles l'autonomie des communes ne semble pas parfaite non plus.

⁸⁵⁶ P. LE LOUARN, « Les politiques départementales de protection des espaces naturels sensibles sur le littoral », *Les petites affiches*, n° 1, 2 janvier 1995, p. 13.

⁸⁵⁷ M. DUROUSSEAU, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements ? », *op. cit.*, p. 177.

⁸⁵⁸ M. PRIEUR, « Pour une véritable politique départementale de protection et de gestion des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/1997, p. 172.

SECTION 2 – UNE DÉCENTRALISATION ENCADRÉE AU DÉTRIMENT DES COMMUNES

Si la commune souhaite mettre en place un document de planification permettant une protection de certaines parties de son territoire, il n'est pas obligatoire de prévoir l'établissement d'un P.L.U.. En effet, il existe deux autres possibilités prévues par la loi du 13 décembre 2000 qui est venue modifier, d'une part les anciennes M.A.R.N.U.⁸⁵⁹ remplacés par les cartes communales qui sont de véritables documents d'urbanisme simplifiés et, d'autre part les anciens schémas directeurs auxquels elle a substitué par les schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui peuvent être mis en place indépendamment du P.L.U. et qui relèvent de la compétence de la structure intercommunale.

Jérôme TRÉMEAU⁸⁶⁰ évoque les « zones naturelles » pouvant être mises en place dans le cadre de la législation sur les cartes communales. Ce qualificatif de naturel nous paraît inadéquat puisque les zones sont déterminées en fonction de leur constructibilité ou de leur inconstructibilité par l'article L. 124-1 du Code de l'urbanisme. Si, au titre des exceptions à l'inconstructibilité prévues par ce même article, on trouve la mention faite aux constructions ou installations nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles, le Code n'apporte aucune définition sur la qualité intrinsèque de ces zones. Les zones naturelles ne sauraient être définies uniquement comme un « négatif » des zones urbanisées. De plus, ces cartes communales ne comportent pas de règlements spécifiques⁸⁶¹ pouvant prévoir des dispositions particulières de protection de ces zones⁸⁶². Par conséquent, nous n'aborderons pas dans nos développements cet outil spécifique.

Depuis la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967⁸⁶³, le Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) était l'instrument de base de la régulation de l'utilisation des sols et avait pour objet l'harmonisation des décisions de l'espace⁸⁶⁴. Il n'a été supplanté qu'en

⁸⁵⁹ Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme.

⁸⁶⁰ J. TRÉMEAU, « Le contenu des documents d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 6/2000, p. 383.

⁸⁶¹ N. CHAUVIN, « les cartes communales », *A.F.D.U.H.*, 2001, p. 78.

⁸⁶² H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 233.

⁸⁶³ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, *J.O.R.F.* du 3 janvier 1968, p. 3.

⁸⁶⁴ A.-H. MESNARD, « Les instruments juridiques de la planification urbaine », *Droit et Ville*, n° 34, 1992, p. 125.

2000 par la loi du 13 décembre relative à la solidarité et le renouvellement urbain qui met en place le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.)⁸⁶⁵. Ces deux outils répartissent le territoire communal en zones précisant « l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent s'y exercer »⁸⁶⁶. Les P.O.S. entrés en vigueur avant le 1^{er} avril 2001 restent en vigueur jusqu'à leur modification. Pour autant, il n'est plus possible d'élaborer un P.O.S. et celui-ci ne sera pas forcément transformé en P.L.U. puisque la commune pourra l'abroger et choisir de mettre en place une carte communale⁸⁶⁷.

Le SCOT, autre innovation de la loi du 13 décembre 2000⁸⁶⁸, peut résulter de « l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents »⁸⁶⁹. Mais, il est élaboré sous la responsabilité de l'E.P.C.I. et adopté par l'organe délibérant de cet établissement public⁸⁷⁰. L'État demeure largement présent dans cette procédure puisqu'il revient au préfet de publier, par arrêté, le périmètre du SCOT après avoir vérifié, « en tenant compte des situations locales, que le périmètre retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement et d'environnement »^{871, 872}. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, cette présence est amplifiée lorsque le Scot contient un chapitre individualisé valant S.M.V.M.. Il est possible de prévoir, dans le cadre de cette législation, une protection écologique sectorielle particulière. L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme retient deux possibilités : soit à travers la fixation d'orientations générales de l'organisation de l'espace en déterminant « les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers »⁸⁷³, soit en

⁸⁶⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

⁸⁶⁶ Article L. 123-1-1° du Code de l'urbanisme.

⁸⁶⁷ S. PÉRIGNON, « La sortie du POS : PLU ou carte communale ? », *Construction-Urbanisme*, mai 2001, chron. n° 9.

⁸⁶⁸ P. SOLER-COUTEAUX, « Loi solidarité et de renouvellement urbains, la transition vers les nouveaux documents de planification », *le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 8 décembre 2000, p. 96.

⁸⁶⁹ Article L. 122-3 al.1 du Code de l'urbanisme.

⁸⁷⁰ Article L. 122-8 du Code de l'urbanisme.

⁸⁷¹ Article L. 122-3 du Code de l'urbanisme.

⁸⁷² Voir à ce sujet : P. SOLER-COUTEAUX, « L'ardente obligation de cohérence territoriale », *A.J.D.A.*, 8 septembre 2003, p. 1530.

⁸⁷³ Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme.

définissant ou en délimitant les sites naturels ou urbains à protéger⁸⁷⁴. La première possibilité, comme le soulignent Henri JACQUOT et François PRIET, correspond à un objectif de garantie « d’une cohérence des politiques sectorielles à l’échelle de l’agglomération » et non une « planification de l’affectation des sols »⁸⁷⁵ qui seule permet une véritable protection opérationnelle. La seconde possibilité se traduit par la possible mise en place de zonages écologiques. L’article R. 122-3 du Code de l’urbanisme précise, en effet, que le SCOT peut préciser « les espaces et sites naturels ou urbains à protéger », et si tel est le cas, les « documents graphiques (...) doivent permettre d’identifier les terrains inscrits dans ces limites ». Toutefois, certains auteurs qualifient d’exceptionnelle la possibilité pour les SCOT de contenir des mesures de protection des espaces et des sites naturels⁸⁷⁶ qui ne semblent pas être la vocation initiale de cet outil. L’appréciation de l’étendue de cette compétence est ardue puisque les textes n’offrent pas de définition précise de cette protection spatiale et ne prévoit pas explicitement la mise en place de mesures de protection adaptées. Cette lacune, concernant les mesures de protection adaptées, soulève la question de l’efficacité de la mise en place d’un tel zonage en la matière, même si, pour Jean-Claude BONICHOT⁸⁷⁷, la définition des conditions de protection de ces espaces par le SCOT demeure dans la logique de cette loi. On peut affirmer que l’efficacité de la protection écologique prévue par cet outil se trouve renforcée lorsqu’elle est reprise dans un P.L.U. puisque ce dernier doit être compatible avec les dispositions du SCOT⁸⁷⁸⁸⁷⁹. Mais surtout, elle permet de déterminer ou de préciser les modalités de protection des espaces déterminés par cet outil.

Par conséquent, le P.L.U. demeure l’outil principal pouvant être adopté par les communes et permettant la mise en place efficiente de zones réellement protectrices des espaces naturels. Ainsi, la liberté de la commune ne se matérialise pas tant par le choix des outils, mais réside dans la possibilité de protéger efficacement ou non certains

⁸⁷⁴ Ibid.

⁸⁷⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l’urbanisme », *op. cit.*, p. 147.

⁸⁷⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l’urbanisme », *op. cit.*, p. 151.

⁸⁷⁷ J.-C. BONICHOT, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée ? », *A.F.D.U.H.*, 2001, p. 56.

⁸⁷⁸ Article L. 123-1 du Code de l’urbanisme

⁸⁷⁹ Cette exigence est importante puisque le Scot peut refuser l’ouverture de l’urbanisation des zones à urbaniser ou des zones naturelles des P.L.U. (article L. 122-2 du Code de l’urbanisme). Voir les développements dans la seconde partie.

espaces de son territoire. Cette décentralisation au profit des communes dans l'établissement de zonages écologiques s'effectue donc essentiellement par le biais des plans locaux d'urbanisme (P.L.U.). Ce transfert de compétence se traduit par l'existence d'un pouvoir discrétionnaire en la matière qui s'exprime dans la définition des différents zonages liés à la mise en place d'un P.L.U. (§ 1).

Pour autant, l'État n'est pas étranger à cette procédure et vient l'encadrer pour assurer le respect des intérêts supracommunaux. L'État, par le biais de ces projets, n'est pas toujours dans l'obligation de respecter les protections apportées par les zonages déterminés par la commune (§ 2).

§1. LE CHOIX DE LA COMMUNE DANS LA MISE EN PLACE DES ZONAGES DE PROTECTION DES MILIEUX NATURELS DES P.L.U.

L'élaboration des P.L.U. relève de la responsabilité des communes⁸⁸⁰. Il lui appartient de définir les éléments particuliers de son territoire qui doivent bénéficier d'une protection particulière. Celle-ci s'exerce par la mise en place de zonages. Le Code prévoit notamment la mise en place de zones naturelles (A), mais aussi la possibilité, pour la commune, de prévoir des zonages complémentaires (B).

A. L'autonomie de la commune dans la mise en place des zones de base : la création des zones naturelles

L'autonomie des communes s'exprime dès les étapes préliminaires à la mise en place du P.L.U. (1). Mais elle se révèle surtout dans la définition et l'instauration des zones naturelles (2).

⁸⁸⁰ Article L. 123-6 du Code de l'urbanisme.

1. Les options initiales des communes

La liberté de choix des communes existe à travers tant l’alternative dans la détermination de la structure qui portera le projet (a) que la détermination des objectifs dans la phase préliminaire constituée par le P.A.D.D. (b).

a. Le choix de l’organe

Comme nous l’avons souligné, l’article L. 123-6 du Code de l’urbanisme précise que le P.L.U. est « élaboré à l’initiative et sous la responsabilité de la commune ». Toutefois, l’article L. 123-1 ouvre la possibilité d’une création par un établissement public de coopération intercommunale (E.P.C.I.) compétent. Cette éventualité n’est pas une innovation de la loi du 13 décembre 2000 et était déjà envisagée par l’ancien article L. 123-3 relatif aux P.O.S.. En matière de définition de l’utilisation du sol, le recours à l’E.P.C.I. peut être important pour deux raisons majeures : l’existence d’un territoire pertinent pour résoudre les difficultés liées à un aménagement dépassant le cadre communal et l’économie de moyens pour les petites communes⁸⁸¹.

Seule la coopération sous forme de Communauté urbaine entraîne un transfert de plein droit des compétences en matière d’élaboration des P.L.U.⁸⁸². Dans les autres modes de coopération intercommunale une délibération des Conseils municipaux est nécessaire⁸⁸³. La procédure de mise en place d’un P.L.U. ne diffère pas selon son auteur. Toutefois, quelques aménagements sont prévus lorsqu’il s’agit d’un E.P.C.I. pour permettre une participation des communes membres. Certains débats devront aussi être prévus au sein des différents Conseils municipaux, par exemple, sur le projet d’aménagement et de développement durable prévu à l’article L. 123-9.

L’une des innovations de la loi du 13 décembre 2000 réside dans le territoire concerné. En effet, le P.O.S. pouvait être établi sur une portion de la commune

⁸⁸¹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l’urbanisme », op.cit., p. 53.

⁸⁸² Article L. 5215-19 du Code général des collectivités territoriales.

⁸⁸³ F. PRIET, « Intercommunalité et urbanisme après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 » *A.F.D.U.H.* 2000, n°4, p. 95-96.

seulement⁸⁸⁴. Le P.L.U., quant à lui, doit couvrir l'intégralité du territoire de la commune ou plus précisément l'intégralité du territoire de tout ou partie des communes membres de l'E.P.C.I. lorsque celui-ci est chargé de l'élaboration du document⁸⁸⁵. Cette obligation a une conséquence particulière, lors d'une annulation partielle, puisque la commune ou l'E.P.C.I. devra prévoir immédiatement l'établissement et la mise en place de nouvelles dispositions. Il en va de même en cas de modification des limites territoriales de la commune ou d'une des communes membres de l'E.P.C.I.⁸⁸⁶.

Cette application territoriale plus étendue pourrait soulever le problème du territoire des communes littorales sur le domaine public maritime. Mais, à ce sujet, Jean-Marie BÉCET⁸⁸⁷ précise que la réponse a été apportée par un arrêt d'assemblée du Conseil d'État dès 1973⁸⁸⁸ qui « pose le principe de l'applicabilité des documents d'urbanisme locaux – qui « portent » les règles d'urbanisme spécifiques au littoral – au domaine public maritime. ». De plus, l'article L. 2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques précise que « Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées » qui est prévue, comme le rappelle Jean-Marie BÉCET, par les documents locaux de planification de l'urbanisme à savoir les P.O.S. ou les P.L.U.⁸⁸⁹. Toutefois, cette compétence des communes dans la prévision de la vocation du domaine public maritime est nuancée par la compétence exclusive de l'État, propriétaire du domaine public, qui est le seul à pouvoir autoriser les constructions sur son domaine et « aucune politique d'urbanisme de la frange du littoral ne peut être élaborée ni conduite sans son aval »⁸⁹⁰. La commune peut déterminer la vocation des zones. Toutefois un P.L.U. « ne peut sans erreur manifeste d'appréciation soumettre des terrains inclus dans le domaine public à des prescriptions incompatibles avec l'affectation qui leur est effectivement donnée »⁸⁹¹. La commune peut donc assurer la protection du domaine public maritime par un

⁸⁸⁴ Ancien article L. 123-1 du Code de l'urbanisme. Il existe toutefois une exception qui intervient lorsqu'il préexiste un plan de sauvegarde et de mise en valeur sur le territoire concerné par le P.L.U..

⁸⁸⁵ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme.

⁸⁸⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 203.

⁸⁸⁷ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 42.

⁸⁸⁸ CE, 30 mars 1973, sieur Schwetsoff, req. n° 88151, *Rec.*, p. 264.

⁸⁸⁹ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », *op. cit.*, p. 43.

⁸⁹⁰ F. MODERNE, « La décentralisation et le littoral », *D.M.F.*, n° 478, décembre 1988, p. 714.

⁸⁹¹ CE, 28 juillet 2000, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, req. n° 135835, *Rec.*, p. 334.

zonage opportun de son P.L.U. à condition de ne pas méconnaître l’affectation faite de celui-ci par l’État⁸⁹², ce qui en réduit assez largement la portée.

L’auteur du P.L.U., que ce soit un E.P.C.I. ou une commune, doit déterminer les objectifs qu’il souhaite mettre en place à travers cet outil. Pour ce faire, il a recours au projet d’aménagement et de développement durable.

b. La détermination des ambitions de la commune dans le projet d’aménagement et de développement durable

Le projet d’aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) est un document important dans la définition des ambitions de la commune. Il est considéré comme la « clé de voûte »⁸⁹³ du P.L.U., comme la véritable expression de son « projet de territoire »⁸⁹⁴.

La vocation principale de cet outil est de définir les « orientations générales d’aménagement et d’urbanisme retenues pour l’ensemble de la commune »⁸⁹⁵. Tout comme le P.L.U., il s’applique donc au territoire communal dans son entier, ce qui est logique puisqu’il doit exprimer le projet de la commune et va servir de base au règlement du P.L.U.. Pour autant, ce plan n’est pas cantonné à la simple réalisation d’opérations d’urbanisme mais a une réelle incidence sur la protection écologique⁸⁹⁶.

À l’origine, la loi du 13 décembre 2000 prévoyait, à travers la rédaction de l’article R. 123-3 6°, que le P.A.D.D. précisait les « mesures de nature à assurer la préservation des paysages ». Selon Patrick HOCREITÈRE, les prescriptions prévues par ce plan étaient amplement justifiées pour toutes les communes et trouvaient un territoire d’autant plus fertile lorsque les communes étaient assujetties aux protections liées aux législations sur la montagne et au littoral. Elles pouvaient « identifier les principales structures paysagères à préserver : les lignes de crêtes ou les coteaux, le

⁸⁹² E. FATÔME, « À propos des rapports entre domaine public et droit de l’urbanisme », in mélanges en l’honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d’Orléans, 2006, p. 210 et suivantes.

⁸⁹³ D. LARRALDE, « le plan local d’urbanisme », *Construction-Urbanisme*, n° 5, mai 2001, chron. n° 10.

⁸⁹⁴ P. HOCREITÈRE, « Plan local d’urbanisme et projet d’aménagement et de développement durable », *R.D.I.*, janvier/février 2003, p. 7.

⁸⁹⁵ Article L. 123-1 al. 2 du Code de l’urbanisme.

⁸⁹⁶ H. JACQUOT, « La gestion des plans locaux d’urbanisme (PLU) et des POS/PLU », *A.J.D.A.*, 8 septembre 2003, p. 1536.

réseau hydrographique (...) les ceintures vertes constituées de prairies ou d'espaces boisés, des continuités paysagères,... »⁸⁹⁷. Ces orientations spécifiques pouvaient alors être utilisées dans le cadre de la définition des différentes zones et principalement des zones naturelles.

La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003⁸⁹⁸ a apporté des modifications notables dans la définition de ce P.A.D.D.. L'énumération prévue par l'ancien article R. 123-3 du Code de l'urbanisme est supprimée et ne contient plus qu'une référence à la définition des orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune. Cette loi semblait avoir supprimé toute référence à la protection écologique, qui évidemment ne saurait être restreinte à la simple protection des paysages, mais avait tout de même l'immense mérite de permettre une approche protectrice de certains milieux dans le cadre d'un projet urbain global d'une entité comme la commune.

En réalité, il n'en est rien. La rédaction de certains articles fait apparaître une prise en compte de l'élément écologique par le P.A.D.D. Ainsi, l'article L. 123-1 al. 3 issu de la rédaction de la loi du 2 juillet 2003 prévoit que les P.L.U. peuvent, en cohérence avec le P.A.D.D., prévoir « les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages,... ». De même, l'article L. 123-13 al. 5 prévoit que l'extension d'une zone constructible ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du P.A.D.D.. De la formulation de ces deux articles, on peut admettre que la protection écologique n'a pas été bannie de cet instrument.

Le P.A.D.D. a toutefois perdu de sa portée. L'article L.123-1, dans sa rédaction antérieure à la loi du 2 juillet 2003 prévoyait que le P.A.D.D. était tout aussi opposable que le règlement⁸⁹⁹. La loi urbanisme et habitat ne prévoit plus une telle opposabilité. Cela n'implique pas pour autant que ce document ne bénéficie plus d'aucune opposabilité. En effet, le P.L.U., tant dans son élaboration que dans sa modification, ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du P.A.D.D.⁹⁰⁰. Par conséquent, il

⁸⁹⁷ P. HOCREITÈRE, « Plan local d'urbanisme et projet d'aménagement et de développement durable », *op. cit.*, p. 21.

⁸⁹⁸ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *J.O.R.F.* du 3 juillet 2003, p. 11176.

⁸⁹⁹ A.-H. MESNARD, « La liberté communale dans l'élaboration du PLU », *Etudes foncières*, n° 94, novembre-décembre 2001, p. 25.

⁹⁰⁰ Article L. 123-1 et L. 123-13 du Code de l'urbanisme.

demeure un outil important de détermination d'une politique globale sur le territoire communal, « une pièce obligatoire du dossier du P.L.U. »⁹⁰¹ et peut permettre de légitimer le classement en zone naturelle de certains secteurs de ce territoire si la qualité intrinsèque d'un secteur y est reconnue.

Ces étapes préliminaires ont pour but de permettre une meilleure définition des zonages de bases déterminés par le P.L.U..

2. La liberté de la commune dans la définition des zones et des prescriptions relatives à la protection écologique

La protection des espaces naturels à travers l'adoption d'un P.L.U. peut être atteinte par la détermination d'un zonage adapté permettant une bonne gestion de cette zone dans le temps (a). Mais elle ne sera effective qu'après la définition de règles spécifiques applicables à cette zone (b).

a. Un choix important de protection par le zonage

La commune avait la possibilité d'établir plusieurs zones naturelles sous l'empire de la loi de 1967 : ces zones perdurent sous certaines conditions (a.1.).

La loi du 13 décembre 2000 est venue clarifier, tant sur le plan sémantique que sur le contenu, les différentes catégories de zones pouvant être mises en place dans le cadre d'un P.L.U. (a.2.).

a.1. Le P.O.S. et l'existence confuse de plusieurs zones naturelles

L'intérêt de l'étude des zones naturelles des P.O.S. demeure. Comme le notait

⁹⁰¹ J.-P. LEBRETON, « Plan d'occupation des sols. Généralités, contenu », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, fasc. 1160, n° 53.

Patrick HOCREITÈRE, les P.O.S qui étaient approuvés au 1^{er} avril 2001⁹⁰², date d'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000, continuent à produire leurs effets juridiques, notamment en ce qui concerne les autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol qui prennent en compte les différents zonages d'affectation dont les zones naturelles. La transformation des P.O.S. en P.L.U. n'interviendra que par une révision rendue exécutoire de cet outil puisque cette loi ne prévoit pas explicitement une telle transformation sans procéder à une révision⁹⁰³.

Le P.O.S. prévoyait la possibilité de mettre en place deux grandes catégories de zones, chacune affectée principalement à une catégorie d'activités envisagées sur le territoire de la commune ou sur une partie de son territoire.

Il est important d'étudier l'ensemble de ces zones pour mieux percevoir les caractéristiques intrinsèques des zones pouvant être classées comme naturelles⁹⁰⁴. On peut donc distinguer :

- les zones urbaines (U) : les parcelles comprises dans ces zones peuvent être urbanisables et par conséquent, les terrains situés dans cette zone sont « normalement constructibles »⁹⁰⁵.
- les zones naturelles (N) : dans ces zones, les constructions peuvent être limitées ou interdites⁹⁰⁶. Cette zone se subdivisait en 4 catégories⁹⁰⁷ :
 - o les zones d'urbanisation future (NA) : La commune envisageait d'ouvrir ces espaces à l'urbanisation sous certaines conditions. Il y avait deux catégories de zones. Les « zones NA « à règlement strict » » qui sont urbanisables uniquement après modification du P.O.S. ou création d'une zone d'aménagement concerté (Z.A.C.). Les « zones NA « à règlement alternatif » »⁹⁰⁸ dans lesquelles il n'y a pas de véritable inconstructibilité puisque l'ancien article R. 123-18 précisait qu'il était possible de prévoir

⁹⁰² Article L. 123-19 du Code de l'urbanisme.

⁹⁰³ P. HOCREITÈRE, « Les POS ne sont pas devenus des PLU », *Le Moniteur des travaux publics*, 28 juin 2002, n° 5144, p. 82.

⁹⁰⁴ Ancien article L. 121-1 du Code de l'urbanisme.

⁹⁰⁵ CE, 23 octobre 1991, Garcin-Marrou Garcin, req. n° 100074.

⁹⁰⁶ Ibid.

⁹⁰⁷ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », Thèse, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Paris, 1997, p. 29.

⁹⁰⁸ J.-P. LEBRETON, « Plan d'occupation des sols. Généralités, contenu », *op. cit.*.

la « réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction compatibles avec le règlement de la zone ». Il s'agissait d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration qui pouvait toutefois être tempéré par des législations particulières telles les dispositions relatives à la montagne ou au littoral⁹⁰⁹. Ce sont donc des zones naturelles bénéficiant d'une protection temporaire⁹¹⁰.

- les zones d'urbanisation diffuse (NB) : l'ancien article R. 123-18 du Code de l'urbanisme précisait qu'il s'agissait de zones « desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées ». Le caractère naturel de cette zone est déjà « mité » par des habitations diffuses dans ce périmètre⁹¹¹. Ces zones ne sont constructibles que pour les terrains déjà desservis par des équipements existants. Le but de cette zone est d'éviter le mitage existant sur le territoire communal, la commune ne souhaitant pas voir ses terrains faire l'objet d'une nouvelle vague d'urbanisation⁹¹². Il s'agit donc de maintenir, plus ou moins en l'état, une zone partiellement urbanisée.
- les zones de protection en raison de la valeur agricole des terres ou de richesses naturelles du sol et du sous-sol (NC) : Jean-Pierre LEBRETON notait qu'il était de la nature même de ces zones de protection agricole de n'admettre que les « constructions et installations nécessaires à l'exploitation et le logement des personnes qui sont chargées de cette exploitation »⁹¹³. Il s'agit donc principalement d'une protection de l'activité agricole plus que de la qualité particulière d'un milieu.
- les zones de risques et de nuisances et de protection des sites, du patrimoine bâti et des milieux naturels (ND) : Ces zones assimilent la protection écologique et la protection contre les risques et nuisances et sont en principe inconstructibles. Elles peuvent devenir constructibles

⁹⁰⁹ Ibid.

⁹¹⁰ P. MINDU, « Plan d'occupation des sols et environnement », *R.J.E.*, 4/1995, p. 547.

⁹¹¹ Ibid.

⁹¹² P. GALAN, « Plan d'occupation des sols – Contenu », *JurisClasseur Construction-Urbanisme*, fasc. 7-50, n° 31 et suivants.

⁹¹³ J.-P. LEBRETON, « Plan d'occupation des sols. Généralités, contenu », *op.cit.*

sous certaines conditions qui étaient énumérées par l'ancien article L. 123-2 qui prévoyait un transfert de coefficient d'occupation des sols (C.O.S.) préalable⁹¹⁴. Ainsi, des activités particulières peuvent être prévues comme l'implantation d'une décharge^{915, 916}.

La réglementation applicable à la zone⁹¹⁷ revêt autant d'importance que son classement dans une catégorie particulière⁹¹⁸ puisqu'elle va avoir une influence sur la constructibilité à l'intérieur des différentes zones naturelles et est l'expression de la volonté de chaque commune.

Ainsi, la réelle protection d'un milieu naturel par son classement en zone ND, est parfois illusoire et ne correspond pas obligatoirement à une gestion à même d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages telle qu'elle est prévue à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme.

À travers ce zonage, on peut s'interroger sur la définition même du terme naturel dans les P.O.S.. L'approche sémantique est contrariée par une réalité multiforme et sans homogénéité comme le confirme l'amalgame en zone ND de la protection des milieux et paysages et la protection contre les nuisances qui ne répondent ni aux mêmes objectifs ni aux mêmes critères d'identification. Les apports de la loi du 13 décembre 2000 semblent avoir permis une approche différenciée de cette problématique.

a.2. La clarification sémantique et contextuelle des zonages apportée par le P.L.U.

La législation relative au P.L.U. prévoit quatre catégories de zones qui apparaissent plus en phase avec la réalité de la qualité intrinsèque de chaque zone. Il nous faut aborder les différentes zones existantes pour percevoir les différences notables avec les zones prévues par les P.O.S. :

⁹¹⁴ La notion même de C.O.S. sera approfondie dans des développements ultérieurs.

⁹¹⁵ CE, 14 octobre 1992, Association Lindenkuppel et autres, req. n° 99865, *Rec.*, tables.

⁹¹⁶ P. GALAN, « Plan d'occupation des sols – Contenu », *op.cit.*

⁹¹⁷ Voir le point B de ce paragraphe.

⁹¹⁸ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », *op. cit.*

Les zones urbaines (zones U) : Cette catégorie reste inchangée et correspond toujours aux zones déjà urbanisées et équipées pour recevoir des constructions⁹¹⁹. Elles sont par essence constructibles.

Les zones à urbaniser (zones AU) : Il s'agit de la requalification des zones naturelles à urbaniser, puisqu'il s'agit toujours des zones naturelles dévolues à l'urbanisation dans un avenir proche. La subdivision relative à la constructibilité de cette zone perdure et est basée sur le degré d'équipement de cette zone. La révision de l'instrument de planification n'est plus nécessaire pour pouvoir urbaniser cette zone⁹²⁰.

L'intérêt de cette évolution terminologique réside dans une plus grande lisibilité de la fonction de ce zonage puisque le caractère naturel de cet espace n'est que temporaire et l'urbanisation programmée.

Les zones agricoles (zones A) : Elles correspondent au contenu des anciennes zones NC des P.O.S.. Comme le précise très justement Seydou TRAORÉ, ces zones se détachent du critère d'identification principalement basé sur le caractère naturel pour devenir des zones exclusivement agricoles et nécessitant une protection à ce titre⁹²¹. L'inconstructibilité de cette zone peut uniquement être contournée pour des constructions et installations liées à l'exploitation agricole ou aux services publics ou d'intérêt collectif⁹²².

Les zones naturelles et forestières (zones N) : Cette dénomination opère le regroupement d'une partie des anciennes zones NB et ND. En effet, l'article R. 123-8 du Code de l'urbanisme précise que peuvent être classés dans cette zone « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels ».

Si cette définition recoupe une partie de la définition des zones déjà équipées et

⁹¹⁹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », op.cit., p. 183.

⁹²⁰ S. TRAORÉ, « Le zonage principal des PLU de la loi SRU », *B.J.D.U.*, 6/2001, p. 399.

⁹²¹ S. TRAORÉ, « Le zonage principal des PLU de la loi SRU », *op. cit.*, p. 401.

⁹²² Article R. 123-7 al. 2 du Code de l'urbanisme.

peu urbanisées des zones NB, elle en exclu leur caractère urbanisable dans un avenir proche⁹²³. Il est donc pratiqué une disjonction entre les éléments réellement naturels nécessitant une protection et ceux qui pourront faire l'objet d'une urbanisation dans un avenir proche.

Elle correspond aussi à la partie écologique des zones ND puisque la protection contre les nuisances et les risques naturels intervient non plus à travers la délimitation d'une zone particulière du zonage de base mais au sein du règlement de chaque zone ou à travers l'édiction d'un zonage complémentaire et indépendant⁹²⁴. Cette définition englobe aussi les exploitations forestières qui relevaient théoriquement des anciennes zones NC. Une approche plus pragmatique aurait voulu que l'on conserve la distinction entre les zones naturelles « productives » et « improductives » devant faire l'objet d'une approche différenciée⁹²⁵.

Il faut noter que la rédaction de cet article peut apparaître quelque peu étrange puisqu'il opère une différence entre « la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages » et « espaces naturels ». Ainsi, les qualités du site, du milieu ou du paysage ne seraient pas des critères déterminants de la définition des espaces naturels, ce qui tend à rendre cette notion encore un peu plus opaque. La jurisprudence n'offre pas non plus de définition globale des qualités requises par les différents espaces pour pouvoir être classés en zone N. Cette dernière n'apporte uniquement que des réponses ponctuelles et circonstanciées ne permettant pas de dégager une approche claire des caractéristiques particulières de ces espaces⁹²⁶.

Cette zone n'est pas totalement inconstructible mais l'urbanisation est

⁹²³ S. TRAORÉ, « Le zonage principal des PLU de la loi SRU », *op. cit.*, p. 402.

⁹²⁴ Article R. 123-11 b) du Code de l'urbanisme. Cette nouvelle approche permet ainsi une meilleure protection puisque des secteurs urbanisés peuvent bénéficier d'une plus grande attention au regard des nuisances et des risques. Le second avantage est d'éviter une confusion inopportune entre les risques technologiques et le caractère naturel d'un milieu ou d'un paysage.

⁹²⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*.

⁹²⁶ Pour exemple : CE, 6 décembre 1996, Commune Sainte-Adresse, req. n° 141189 (Classement de terrains inclus dans un site classé même pour des terrains situés au sein d'un lotissement), CE, 20 mars 1998, De La Rochefoucauld, req. n° 158178, *Rec.*, tables (classement en zone N de terrains composés de zones humides et marais et constituant une coupure d'urbanisation), CE, 22 septembre 1997, Société civile immobilière Benat Beach, req. n° 147331, *Rec.*, tables (terrains destinés à l'extension d'un espace boisé malgré que ce terrain soit desservi par la voirie et le réseau public), CE, 17 juin 1998, Association de défense des propriétaires Longevillais, req. n° 169463, *Rec.*, tables (classement de terrains figurant dans un ensemble figurant à l'inventaire national du patrimoine naturel), CE, 26 juin 1996, Tardy et autres, req. n° 128007 (maintien et préservation des vues offertes de ce secteur sur une église et sur le vieux bourg), CE, 20 novembre 1995, Association l'environnement à Concarneau, req. n°144817, *Rec.*, p. 419, (Classement des rives d'un estuaire).

cantonnée à certains secteurs de la zone déterminée par le P.L.U.. Deux catégories de secteurs existent : ceux où un transfert de C.O.S. est prévu⁹²⁷ et ceux dans lesquels « des constructions peuvent être autorisées dans les secteurs de taille et de capacité d’accueil limitées, à la condition qu’elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages »⁹²⁸. Toutefois, la loi du 13 décembre 2000 prévoit que cette urbanisation ne saurait être ouverte en l’absence de SCOT applicable⁹²⁹. La loi du 2 juillet 2003⁹³⁰ est venue restreindre l’application de cette disposition en précisant qu’elle ne sera applicable que pour les communes situées à moins de quinze kilomètres, soit d’une agglomération soit du rivage de la mer⁹³¹.

La doctrine s’est interrogée sur le caractère limitatif des zones énumérées par le Code de l’urbanisme. Georges LIET-VAUX⁹³² a examiné cette question et précise que le Conseil d’État a admis l’existence de zones répondant à une dénomination différente de celle prévue par le Code⁹³³. Il évoque la position de Patrick HOCREITÈRE sur la question, qui admet que « la qualification des différentes zones du POS, telle qu’elle figurait à l’article R. 123-18 du Code de l’urbanisme, n’avait pas de portée juridique »⁹³⁴. Cet auteur se base sur les conclusions de Daniel LABETOULLE pour qui la qualification des différentes zones issues du Code n’était que des « indications ou des suggestions » et non des définitions juridiques⁹³⁵.

⁹²⁷ Article L. 123-4 du Code de l’urbanisme. Cette possibilité ne peut concerner « *les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières* » article R. 123-8 al. 2. Selon Jean-Pierre LEBRETON, cette solution est peu utilisée car elle demeure difficile à mettre en place. J.-P. LEBRETON, « Plan d’occupation des sols. Généralités, contenu », *op. cit.*, n°70.

⁹²⁸ Article R. 123-8 al. 3 du Code de l’urbanisme.

⁹²⁹ Article L. 122-2 du Code de l’urbanisme.

⁹³⁰ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *J.O.R.F.* du 3 juillet 2003, p. 11176.

⁹³¹ P. LE LOUARN, « Les repentirs du législateur en matière d’urbanisme », *Droit de l’environnement*, décembre 2003, n° 114, p. 255.

⁹³² G. LIET-VAUX, « Plan local d’urbanisme - contenu légal », *JurisClasseur Construction-Urbanisme*, fasc. 7-51, n° 148 et suivants.

⁹³³ CE, 8 janvier 1993, Consorts Vaillant, req. n° 101118. En l’espèce, le Conseil d’État a admis un classement en zone « SP : zone de service public » lors de la modification d’un P.O.S. qui transformait cette zone en zone « INA définie comme « zone réservée aux installations touristiques et de loisirs » » .

⁹³⁴ P. HOCREITÈRE, « La pathologie des POS, Séminaire d’Actualité de Droit de l’urbanisme : Montpellier, 1^{er} mars 1991, p. 12 », cité in G. LIET-VAUX, *op. cit.*

⁹³⁵ D. LABETOULLE, « Conclusions sur CE, 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860 », *Rec.*, p. 127.

Pourtant, comme le souligne Georges LIET-VAUX, d'autres auteurs adoptent une position inverse comme Henri JACQUOT et François PRIET, pour qui le zonage de base du P.L.U. (Zones U, AU, A, et N) revêt un caractère obligatoire⁹³⁶. Cette solution paraît plus en phase avec la lettre de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme qui prévoit que « les plans locaux d'urbanisme (...) délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger » et les articles R. 123-4 à R. 123-8 qui énumèrent les différentes dénominations de ces zones. Il est possible de prévoir des règles particulières applicables dans les différentes zones établies. En l'occurrence, elles permettent de prévoir une meilleure protection des zones naturelles.

b. Les règles pouvant être affectées aux zones

Deux procédés permettent de mettre en place une réelle protection dans les zones N : il s'agit d'établir certaines prescriptions (b.1.) et de fixer un coefficient d'occupation des sols (b.2.).

b.1. Les prescriptions

L'article R. 123-9 prévoit que dans les parties des zones naturelles où les constructions sont autorisées, le règlement du P.L.U. doit prévoir « les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone. ». Ce même article indique que le règlement peut comporter, en plus de la délimitation des différentes zones, notamment des règles de protection particulières relatives à l'aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ainsi que les prescriptions de nature à préserver entre autres des éléments du paysage.

On peut donc affirmer que les principales possibilités de protection sont principalement relatives au paysage, mais que la commune doit veiller au maintien de

⁹³⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », op.cit., p. 182.

ces espaces naturels pour conserver l'essence naturelle de cette zone N. Elle peut aussi prévoir des mesures spécifiques de protection même en ce qui concerne la protection des espaces naturels sensibles⁹³⁷. L'essentiel, en ce qui concerne les zones naturelles des P.L.U., est leur inconstructibilité de principe. Ainsi, les possibilités de construire émanent de la volonté de la commune qui, si elle veut apporter une protection plus importante, peut ne pas les prévoir.

Il est à noter que lors d'un contrôle sur le classement des terrains, le juge ne peut annuler un règlement correspondant sans annuler le classement de la zone⁹³⁸. Cette solution permet de mettre en exergue leur caractère indivisible. Le règlement, selon l'article R. 123-9, peut aussi prévoir un coefficient d'occupation des sols.

b.2. Le coefficient d'occupation des sols

Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un mode de protection particulier en tant que tel mais de l'une de ses modalités d'application.

Cet outil, pour les zones N, permet de fixer le taux de construction dans les secteurs, de taille et de capacité d'accueil limitées, ouvert à l'urbanisation prévu à l'article R. 123-8 al. 3. Son autre vocation est d'éviter le mitage des zones N en permettant un regroupement des constructions dans certaines zones.

Le coefficient d'occupation des sols est le rapport entre le nombre de mètres carrés de surface hors œuvre nette⁹³⁹ ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol⁹⁴⁰.

⁹³⁷ CE, 5 avril 1993, M. Coz, req. n° 99656, 107135. *Rec.*, tables. Cette jurisprudence a été établie sous l'empire de la législation sur les P.O.S., mais peut parfaitement être transposée pour la législation sur les P.L.U., puisque cette position du Conseil d'État était basée sur le fait qu' « aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à une commune, à l'occasion de l'élaboration du plan d'occupation des sols et dans le respect des compétences des autres personnes publiques, de prendre des mesures de protection de ses espaces naturels sensibles. », ce qui demeure le cas avec la législation sur les P.L.U..

⁹³⁸ CE, 4 septembre 1995, M. Falcoz, req. n° 144733 et 144816, *B.J.D.U.*, 4/95, p. 342.

⁹³⁹ Cela correspond à la surface des planchers de chaque étage de la construction à laquelle on retranche diverses surfaces comme les combles, les balcons, loggias,... Article R. 112-2 du Code de l'urbanisme. Article R. 112-2 du Code de l'urbanisme.

⁹⁴⁰ Article R. 123-10 du Code de l'urbanisme.

De manière plus explicite, il correspond à :

$$\text{C.O.S.} = \frac{\text{la surface (m}^2\text{) ou au volume (m}^3\text{) de la construction}}{\text{la surface (m}^2\text{) du terrain}}$$

Pour le calcul du C.O.S., on retient la surface du terrain à bâtir dans sa totalité, même les terrains classés en tant qu'espaces boisés ou ceux cédés gratuitement au titre de lotissements⁹⁴¹. Puis on retranche les bâtiments préexistants sur ce terrain, s'ils existent.

Le transfert de C.O.S. consiste à augmenter la capacité de construction sur un terrain. En contrepartie, le terrain dont le C.O.S. a été transféré vers un autre terrain devient inconstructible. Ce qui permet, en autorisant des constructions plus importantes sur certains terrains, d'obtenir une servitude administrative d'interdiction de construire qui sera constatée par un acte authentique⁹⁴². Pour que ce transfert soit possible, il faut que la commune ait délimité les secteurs de la zone N pouvant bénéficier de ce transfert⁹⁴³. Cette procédure semble peu usitée du fait de sa relative complexité⁹⁴⁴.

Les zones N n'ont pas pour vocation d'assurer la pérennité de la qualité intrinsèque des espaces naturels, mais elles sont un moyen pertinent de lutte contre la pression foncière pouvant s'y exercer. À défaut de prévoir la conservation ou la restauration des espaces naturels, elle permet d'éviter que ceux-ci ne disparaissent. Si la commune souhaite préserver de manière plus importante ces espaces, elle peut créer des zonages complémentaires.

⁹⁴¹ Ibid.

⁹⁴² Article L. 123-4 al. 3 du Code de l'urbanisme.

⁹⁴³ Article L. 123-4 al. 2 du Code de l'urbanisme.

⁹⁴⁴ J.-P. LEBRETON, « Plan d'occupation des sols. Généralités, contenu », op.cit.

B. L’autonomie de la commune dans la mise en place de zonages complémentaires

Les zonages en question peuvent être qualifiés de complémentaires⁹⁴⁵ ou de spéciaux⁹⁴⁶ car ils permettent de prévoir une approche particulière de certains secteurs en fonction de leur qualité spécifique ou des activités qui peuvent s’y exercer ou non.

La commune n’est pas tenue d’adopter ces zonages, ce n’est qu’une possibilité qui lui est ouverte par le Code de l’urbanisme⁹⁴⁷. Si elle décide de les mettre en place dans le cadre d’un P.L.U., elle peut prévoir l’établissement de ces zonages complémentaires indépendamment des zonages principaux (U, AU, A, N), c’est-à-dire qu’ils peuvent être délimités sans tenir compte de la vocation initiale des zones principales et qu’ils bloquent l’application du règlement spécifique à la zone principale.

On peut identifier deux approches différentes dans les protections complémentaires ouvertes par le Code de l’urbanisme. La première regroupe différents zonages liés à une protection plus variée de la qualité de certaines parties du territoire de la commune (1), la seconde correspond à une protection « chlorophyllienne »⁹⁴⁸ (2).

1. La libre protection des espaces naturels

Ces espaces sont nombreux et souffrent d’une définition peu explicite. L’une des possibilités de protection de ces derniers réside dans la mise en place d’un zonage particulier de protection (a). Mais la commune peut aussi chercher à lutter contre le morcellement de ces espaces par le biais de zones « ad hoc » (b).

a. Les zonages de protection d’espaces naturels

Cette protection peut résulter de zonages explicitement prévus par le Code de

⁹⁴⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l’urbanisme », *op. cit.*, p. 187.

⁹⁴⁶ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l’urbanisme et de la construction », *op. cit.*, p. 219.

⁹⁴⁷ Articles R. 123-11 et R. 123-12 du Code de l’urbanisme.

⁹⁴⁸ P. BILLET, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op. cit.*, p. 153.

l'urbanisme ou de la mise en place d'une zone d'aménagement concerté dédiée à la protection écologique.

L'article R 123-11 du Code de l'urbanisme précise que les documents graphiques du règlement du P.L.U. peuvent prévoir :

- « b) les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels (...) ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussement des sols.
- c) Les secteurs protégés en raison de la richesse du sol ou du sous-sol, dans lesquels les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur de ces ressources naturelles sont autorisées.
- h) Les éléments de paysage, les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et notamment les secteurs dans lesquels la démolition des immeubles est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir ».

On peut constater que certaines protections faisaient partie de la définition des zones principales sous l'empire de la législation sur les P.O.S.. Il en est ainsi pour la protection contre les nuisances (anciennes zones ND) et pour la protection des richesses du sol et du sous-sol (anciennes zones NC).

Cet article prévoit des dispositions diverses sans réel lien entre elles, à l'exception notable de leur indépendance par rapport aux zonages principaux. Ainsi, il peut paraître inadapté d'étudier, dans un même développement, l'ensemble de ces protections particulières. Pourtant elles permettent une approche qui ne soit pas uniquement « chlorophyllienne »⁹⁴⁹ des espaces, et, apportent une vision globale du territoire de la commune en permettant de protéger des secteurs qui ne correspondraient pas exactement à la définition d'une zone naturelle. Certaines de ces catégories sont relativement disparates et regroupent, comme par défaut, des éléments

⁹⁴⁹ P. BILLET, , « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », *op. cit.*.

qui ne semblent pas devoir cohabiter étant donné l'objectif poursuivi. Seule la protection liée à ces différentes zones justifie cet amalgame. Nous n'examinerons que les éléments liés à notre domaine d'étude à savoir ceux ayant un lien avec les espaces naturels.

Les protections prévues vont *decrecendo* puisque les zones issues de l'article R. 123-11 b) peuvent prévoir l'inconstructibilité de la zone ou des conditions spécifiques quant aux constructions envisageables mais aussi les installations de toute nature (on peut penser ici aux installations classées) ainsi que diverses mesures permettant une réelle protection des espaces concernés et rechercher le maintien de ces zones en l'état. Celles mises en place en vertu du c) de cet article pourront prévoir une inconstructibilité qui pourra être écartée pour la mise en valeur de l'espace délimité. Enfin, le point h) de cet article ne mentionne pas uniquement la possibilité de prévoir que les démolitions seront soumises à autorisation, mais l'utilisation de l'adverbe « notamment » permet de supposer que d'autres dispositions protectrices sont envisageables.

La commune dispose d'une autonomie qui lui permet de définir les espaces nécessitant une protection sur son territoire et les modes de protection les plus adaptés puisque les éléments prévus à l'article R. 123-11 du Code de l'urbanisme ne sont pas déterminés avec précision et laissent une place importante au pouvoir discrétionnaire de l'auteur du P.L.U..

La première protection fait référence aux « ressources naturelles »⁹⁵⁰. On peut donc en déduire que la protection écologique n'entre pas réellement dans son champ d'application, mais serait une conséquence de la protection de certaines ressources comme la protection de la qualité d'un étang entraîne la protection écologique de cet habitat particulier. De même la qualité du sol ou du sous-sol évoquée par cet article⁹⁵¹ ne semble pas correspondre à une vision écologique du territoire communal. Pourtant cette richesse ne peut exister que par une protection écologique de cette zone. Ces deux modes de préservation des espaces peuvent avoir des répercussions sur la qualité

⁹⁵⁰ Article R. 123-11 b).

⁹⁵¹ Article R. 123-11 c).

écologique et naturelle des secteurs ainsi protégés. La troisième protection est plus évidente puisqu'il est fait directement référence au critère écologique, sans toutefois préciser la qualité des « secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre (...) écologique ».

Il existe un mode de protection de ces espaces qui n'est pas expressément prévu par les dispositions du Code de l'urbanisme, il s'agit de la zone d'aménagement concerté.

Comme le précise Erwan LE CORNEC⁹⁵², la zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) permet une protection alternative des espaces naturels. En effet, l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme définit les Z.A.C. comme étant des zones « à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains ». L'article L. 300-1 précise que les actions ou opérations d'aménagement ont notamment « pour objets de mettre en œuvre (...) de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ». Ainsi, il est tout à fait envisageable de prévoir des Z.A.C. à caractère écologique comme l'a précisé la jurisprudence à condition que soit réalisée une opération d'aménagement ou d'équipement prévue par l'article L. 311-1⁹⁵³. Ces travaux doivent être relatifs à la mise en valeur de ces espaces⁹⁵⁴, il n'y a pas de réelle définition des travaux possibles, ni de leur ampleur. On retrouve ici la problématique de l'aménagement rencontrée pour les espaces naturels sensibles.

L'initiative de cette création appartient aux collectivités territoriales ou aux établissements publics compétents. Comme pour les emplacements réservés, la commune n'est pas la seule à disposer de la compétence en la matière et elle peut ainsi se retrouver en concurrence. Ce n'est pas le seul point commun avec cette procédure puisque l'objet est l'acquisition des terrains couverts par la zone : les opérations d'aménagement ne sont en général concevables qu'après acquisition des biens. L'acquisition n'est pas une obligation légale bien qu'elle soit souvent la règle⁹⁵⁵. C'est

⁹⁵² E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », *op. cit.*, p. 45.

⁹⁵³ CE, 7 juillet 2000, SCI Cité Haute en Provence, req. n° 205229, *Rec.*, tables.

⁹⁵⁴ *Ibid.*

⁹⁵⁵ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », *op. cit.*, p. 370.

du fait de l’existence de la menace de l’expropriation que le propriétaire dispose d’un droit de délaissement identique à celui existant pour les emplacements réservés⁹⁵⁶.

Un débat semble avoir existé sur l’application territoriale de ces zones notamment sur le point de savoir si elles ne peuvent être instituées que sur des zones urbaines et à urbaniser ou si elles peuvent aussi l’être sur des zones agricoles et naturelles.⁹⁵⁷ En ce qui concerne les Z.A.C. à vocation écologique, le débat n’est pas aussi crucial puisqu’elles ne supposent pas une opération « lourde » d’urbanisme mais des aménagements de mise en valeur d’espaces naturels. L’article L. 123-3 du Code de l’urbanisme précise tout de même que le P.L.U. doit préciser certaines caractéristiques liées à la Z.A.C., ce qui suppose qu’une révision du P.L.U. soit nécessaire lorsque la création de la Z.A.C. est postérieure à l’entrée en vigueur du P.L.U. et qu’elle n’était pas initialement prévue.

À travers l’institution d’une Z.A.C., la commune dispose d’un outil permettant d’offrir une protection des espaces naturels identique à celle des emplacements réservés aux espaces verts. La commune doit, dans la plupart des cas, faire le choix de l’acquisition pour mener à bien cette protection.

Elle demeure autonome dans les choix de la préservation qu’elle entend apporter aux espaces naturels sur son territoire. Si elle ne souhaite pas acquérir ces espaces, elle peut recourir à la protection spécifique relative à chaque catégorie d’espaces prévue par le Code de l’urbanisme. Au delà de cette option, la commune dispose d’un choix dans la détermination même des espaces pouvant être concernés, l’absence de définition offrant ici une latitude importante en la matière.

La commune peut aussi faire le choix d’une lutte contre le morcellement des espaces naturels indépendamment de l’instauration des protections précitées.

b. Les zones de luttes contre le morcellement des espaces naturels

L’article L. 111-5-2 du Code de l’urbanisme prévoit la possibilité pour les communes nécessitant une protection particulière, en raison de la qualité des sites, des

⁹⁵⁶ Ibid.

⁹⁵⁷ Voir M. RAUNET, « Zone d’aménagement concerté et plan local d’urbanisme », *A.J.D.A.*, 8 septembre 2003, p. 1553.

milieux naturels et des paysages, d'instaurer des zones au sein desquelles elle pourra soumettre toute division volontaire d'un fonds à autorisation.

Pour justifier cette compétence communale, Michel PRIEUR⁹⁵⁸ explique qu'à l'origine, le gouvernement ne souhaitait réserver cette procédure qu'aux seuls espaces naturels sensibles des départements et la considérait comme un moyen supplémentaire de protection de ces espaces. Cette compétence communale est issue de la volonté de l'Assemblée nationale d'étendre cette disposition à l'ensemble du territoire, ce qui paraîtrait souhaitable puisque le morcellement ne se limite pas aux espaces naturels sensibles mais est généralisé.

La loi du 13 décembre 2000⁹⁵⁹ est venue supprimer la distinction faite entre les communes dotées d'un P.O.S.⁹⁶⁰ et celles n'ayant pas fait ce choix. En effet, l'article 13 de la loi du 18 juillet 1985⁹⁶¹ prévoyait que le préfet était compétent pour la détermination des zones dans les communes non dotées d'un P.O.S.⁹⁶². Cet apport de la loi du 13 décembre 2000 déconnecte ainsi cette procédure du document de planification locale de l'urbanisme. Cette capacité relève aujourd'hui de la seule compétence du Conseil municipal qui détermine la zone concernée (ou les zones concernées) par une délibération motivée.

Elle permet à la commune de s'opposer aux divisions volontaires tant en propriété qu'en jouissance, par vente ou location. Le maire, après avoir été informé du projet de division, peut s'y opposer à condition qu'il « compromette gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques » des espaces concernés. Si le propriétaire décide de passer outre cette déclaration, le maire peut demander l'annulation de l'acte auprès de l'autorité judiciaire.

⁹⁵⁸ M. PRIEUR, « Les mesures complémentaires de protection des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/1997, p. 186.

⁹⁵⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

⁹⁶⁰ Il s'agit bien du P.O.S. car la suppression de cette distinction a été effectuée par la loi qui a prévu la réforme instaurant les P.L.U..

⁹⁶¹ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.R.F.* du 19 juillet 1985, p. 8152.

⁹⁶² Il est à noter que cette suppression n'a pas modifié la rédaction de l'article R. 315-56 du Code de l'urbanisme qui évoque l'arrêté préfectoral de détermination de la zone.

Cette protection permet à la commune d’éviter que des atteintes trop nombreuses n’affectent certains espaces particuliers de son territoire et autorise la recherche et la conservation d’ensembles homogènes.

Ainsi la commune dispose d’un panel important de protections par la mise en place de différents zonages adaptés aux nécessités de certains espaces perçus dans un sens large puisque souvent les définitions sont peu claires et permettent une interprétation assez extensive quant aux qualités nécessaires pour bénéficier d’un tel classement. Mais la commune peut aussi faire le choix d’une protection ciblée sur une certaine catégorie d’espaces que l’on peut qualifier de « chlorophylliens ».

2. La libre protection des espaces « chlorophylliens »

Si la commune décide de mettre en place une protection de ces espaces, elle dispose d’un choix qui va déterminer l’importance de cette préservation mais aussi le devenir des biens concernés. La protection relative aux espaces verts est la moins contraignante et tend à une appropriation de ces espaces par la commune (a). La procédure des espaces boisés classés permet une protection sans que l’acquisition des terrains par la commune ne soit à prévoir (b).

a. La protection des espaces verts

Il faut tout d’abord distinguer la catégorie des espaces verts de celle des espaces boisés prévue à l’article L. 130-1 du Code de l’urbanisme⁹⁶³. La jurisprudence a clairement rappelé qu’il ne saurait y avoir de confusion entre ces deux protections puisque ces dernières n’ont pas « la même affectation »⁹⁶⁴. On peut donc en conclure que ce n’est pas tant l’objet de la protection qui diffère mais les modalités de la protection de ces espaces. Le Code de l’urbanisme ne rend pas la tâche aisée puisqu’il ne définit pas la notion d’espaces verts. Ainsi, il y a un mélange entre plusieurs notions

⁹⁶³ Voir développements sur les espaces boisés dans le B de ce paragraphe.

⁹⁶⁴ CE, 14 décembre 1984, Cordier, req. n° 43338, *Rec.*, tables.

puisque, dans le titre dédié aux espaces boisés, on trouve une disposition concernant les espaces verts à l'article L. 130-3, ce qui semblerait aller dans le sens d'une option dans le mode de protection d'une même catégorie d'espaces. La seule tentative de définition de ces espaces émane de la circulaire du 8 février 1973 relative à la politique d'espaces verts⁹⁶⁵, mais le Conseil d'État a précisé qu'elle n'avait pas un caractère réglementaire⁹⁶⁶. Erwan LE CORNEC⁹⁶⁷ appelait de ses vœux la mise en place d'une loi spécifique aux espaces verts : on ne peut que constater l'absence de volonté du législateur en la matière. Pourtant, comme le souligne Laure JACQUEZ-DUBOIS⁹⁶⁸, la commune, malgré cette incertitude, dispose « d'une marge de manœuvre importante » dans la détermination des espaces verts qu'elle souhaite protéger puisqu'elle n'est pas limitée par une définition relative aux caractéristiques nécessaires pour une telle qualification. Il faut noter qu'il existe une catégorie spécifique d'espaces verts propre à la ville de Paris. En effet, cette ville, depuis le P.O.S. de 1977⁹⁶⁹, a caractérisé les espaces verts intérieurs à protéger qui évolueront en espaces verts protégés. Le projet de P.L.U. reprend ce zonage mais en change l'intitulé qui devrait être qualifié d'espaces verts protégés⁹⁷⁰. Cette catégorie n'est pas définie par le Code de l'urbanisme. En l'absence de texte, la jurisprudence a été amenée à se prononcer sur la qualification de ces espaces qui ne sont ni des espaces boisés au titre de l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme⁹⁷¹ ni des espaces verts communs puisque les emplacements déterminés par le P.O.S. ne sauraient être considérés comme des emplacements réservés aux espaces verts : les dispositions du P.O.S. « ne frappent pas de tels emplacements d'une inconstructibilité absolue »⁹⁷². Ces espaces verts protégés ne correspondent pas non plus

⁹⁶⁵ B.O. ministère de l'équipement, 1973, n°16 texte n° 167.

⁹⁶⁶ CE, 10 mars 1976, Association des amis du « Home plein espoir », req. n° 96193, *Rec.*, tables.

⁹⁶⁷ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », *op. cit.*, p. 62.

⁹⁶⁸ L. JACQUEZ-DUBOIS, « Le petit jardin et le promoteur. Quel statut pour les espaces verts protégés ? », *Construction-Urbanisme*, février 2001, chron. n° 2.

⁹⁶⁹ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », *op. cit.*, p. 63.

⁹⁷⁰ Projet de P.L.U. de la ville de Paris, p. 133, tel qu'arrêté par les délibérations du Conseil de Paris des 31 janvier et 1 février 2005.

⁹⁷¹ CE, 20 janvier 1978, Cadiou et Lacroix, req. n° 01800, *Rec.*, p. 20.

⁹⁷² CE, 2 juillet 1982, Ministre de l'environnement et du cadre de vie c/ Comité de défense du quartier de l'Observatoire et autres, req. n° 33747, *Rec.*, p. 266.

à une zone naturelle⁹⁷³. Il s'agit donc d'une catégorie librement inspirée de l'article L. 121-1 7° du Code de l'urbanisme et, de ce fait, elle ne dispose pas de règles propres quant à son application⁹⁷⁴. La protection découlant de ce classement semble moins contraignante que celle découlant des espaces verts « stricto sensu » ou des espaces boisés classés, toute construction n'y étant pas interdite. Cette solution n'est pas basée sur une disposition du Code de l'urbanisme ou sur une vision jurisprudentielle mais relève de la volonté de la Commune de Paris. En effet, l'article U 13-2 tel que rédigé au moment de l'adoption du P.O.S.⁹⁷⁵ prévoyait que « sur les emplacements inscrits au plan sous la rubrique EVIP, toute construction, reconstruction ou installation devra sauvegarder les espaces plantés existants... Toute modification de l'état des propriétés concernées ne peut être effectuée que dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à la superficie, à l'unité et au caractère desdits espaces verts »⁹⁷⁶. Dès lors, le Conseil d'État a pu estimer qu'un permis de construire ne prévoyant pas une diminution de la superficie des espaces verts ne portait pas atteinte aux espaces verts intérieurs à protéger même si cette construction devait diminuer la surface non bâtie du terrain⁹⁷⁷. Les constructions sont donc admises à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à la surface de ces espaces. Dans un souci d'une plus grande protection, la révision du P.O.S. en 1994 a apporté des modifications relatives à l'interdiction de l'augmentation des surfaces sur dalles des constructions, mais a supprimé l'autorisation préalable pour les abattages d'arbres.⁹⁷⁸

La commune dispose donc d'une grande latitude dans la détermination des espaces verts sur son territoire. La mise en place des espaces verts protégés en est un bon exemple. Il lui revient de prévoir les catégories d'espaces pouvant bénéficier d'une telle qualification. La protection des espaces verts « stricto sensu » est dépendante de la législation sur les emplacements réservés.

La procédure des emplacements réservés est la protection offerte par le Code de

⁹⁷³ Ibid.

⁹⁷⁴ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », *op. cit.*, p. 64.

⁹⁷⁵ Le premier P.O.S. de Paris a été approuvé par arrêté du préfet de Paris le 28 février 1977.

⁹⁷⁶ Cité in J.-M. PIOT, P. TROUILLY, « Plan d'occupation des sols de Paris », *JurisClasseur Construction-Urbanisme*, fasc. n° 24.

⁹⁷⁷ CE, 18 octobre 1995, SCI du Parc de Vaugirard et autres, req. n° 122365, 130014, 144826, 152728, *Rec.*, tables.

⁹⁷⁸ J.-M. PIOT, P. TROUILLY, « Plan d'occupation des sols de Paris », *op.cit.*.

l'urbanisme aux espaces verts. Comme nous l'avons préalablement spécifié, il n'existe pas de prise en compte individualisée de ces espaces par la législation. Ce qui explique que l'on trouve cette protection des espaces verts associée à la réalisation de voies, d'ouvrages publics et d'installations d'intérêt général⁹⁷⁹. Toutefois, la liste prévue par l'article L. 121-1 8° est limitative et cette procédure ne peut être utilisée pour la réalisation d'une réserve foncière⁹⁸⁰. Ainsi, la catégorie des espaces verts est la seule dans cette procédure à ne pas envisager d'ouvrages dans la zone⁹⁸¹. Cette procédure prévoit que les documents graphiques du règlement d'un P.L.U. doivent mentionner l'emplacement réservé, sa destination mais aussi le bénéficiaire qui peut être une collectivité, un service ou un organisme public⁹⁸², ce qui signifie que cette procédure relative aux espaces verts n'est pas réservée exclusivement à la commune. La protection ainsi prévue entraîne une inconstructibilité des terrains réservés⁹⁸³. La commune peut prévoir l'instauration d'un tel emplacement sur n'importe quelle partie de son territoire, même sur une dépendance du domaine public sans avoir à demander l'accord de la personne publique propriétaire⁹⁸⁴. Toutefois, un permis de construire à titre précaire peut être accordé⁹⁸⁵, mais l'arrêté accordant un tel permis peut prévoir un délai à l'expiration duquel « le pétitionnaire doit enlever sans indemnité la construction autorisée »⁹⁸⁶. De plus, le caractère précaire est attaché à la construction et perdure même en cas de transfert de propriété⁹⁸⁷. Cet emplacement n'est pas limité dans le temps et constitue « une sorte d'option que prend l'administration sur des terrains qu'elle envisage d'acquérir -le cas échéant par expropriation- dans l'avenir pour un usage d'intérêt général »⁹⁸⁸. Elle peut aussi être contrainte à l'acquisition puisque le propriétaire, dont le terrain (bâti ou non) est soumis à un emplacement réservé, peut

⁹⁷⁹ Articles L. 123-1 8° et R. 123-11 du Code de l'urbanisme.

⁹⁸⁰ CE, 10 juillet 1987, Commune de Feucherolles, req. n° 55255, *Rec.*, tables.

⁹⁸¹ Sur les difficiles relations entre emplacement réservés et la protection de l'environnement, voir : P. BILLET, « Emplacements réservés et protection de l'environnement », *Droit de l'environnement*, n° 123, novembre 2004, p. 212.

⁹⁸² Article R. 123-11 du Code de l'urbanisme.

⁹⁸³ Article R. 123-10 du Code de l'urbanisme.

⁹⁸⁴ CE, 28 juillet 2000, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, req. n° 135835, *Rec.*, p. 334.

⁹⁸⁵ Article L. 423-1 du Code de l'urbanisme.

⁹⁸⁶ Article L. 423-2 du Code de l'urbanisme.

⁹⁸⁷ CE, 6 mars 2006, Villes de Lyon c/ Charret, req. n° 283987.

⁹⁸⁸ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », *op. cit.*, p. 218.

exiger du bénéficiaire de cette procédure qu'il soit procédé à son acquisition⁹⁸⁹. Le propriétaire, dans le cas d'un terrain partiellement réservé, peut aussi choisir de céder gratuitement la partie de son terrain, destiné à la collectivité bénéficiaire de la réserve, pour pouvoir profiter d'un transfert de C.O.S. sur la partie non réservée. La commune dispose donc d'un choix important en matière de protection des espaces verts. Elle peut se trouver en concurrence avec d'autres collectivités territoriales dans le cadre de cette procédure. On peut trouver un parallèle entre cette procédure et celle des espaces naturels sensibles des départements puisque le but ultime demeure l'acquisition, même si dans le cadre de cette procédure il s'agit d'expropriation. La solution adoptée par la Commune de Paris lui permet de prévoir une protection sans procéder à l'acquisition du bien. La protection est moins contraignante pour les particuliers mais demeure moins onéreuse à terme. L'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme prévoit l'existence d'une autre protection pour ces espaces.

b. La protection des espaces boisés classés

L'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de classer, au sein d'un P.L.U., « les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils soient soumis ou non au régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignement », cette dernière phrase ayant été ajoutée par la loi du 8 janvier 1993⁹⁹⁰. La commune dispose ici d'un choix important puisque cette définition englobe une grande variété d'éléments⁹⁹¹.

Cette affirmation est renforcée par la possibilité de classer les bois et forêts qui ne sont encore qu'à l'état de projet et n'existent pas encore au moment du classement⁹⁹² ou qui ne disposent pas de tous les caractères d'un bois, d'une forêt ou d'un parc au

⁹⁸⁹ Article L. 123-17 du Code de l'urbanisme.

⁹⁹⁰ Loi, n° 93-24, du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1993, p. 503.

⁹⁹¹ P. ALBISSON, « POS, espaces boisés classés : les critères de la protection », *Moniteur des travaux publics*, n°48, 18 juillet 1997, p. 34.

⁹⁹² G. GODFRIN, « Les espaces boisés classés, incontestables et intouchables », *Construction-Urbanisme*, juillet 2006, comm. n° 175.

moment du classement⁹⁹³, la jurisprudence ayant précisé que le classement n'était « pas subordonné à la valeur du boisement existant »⁹⁹⁴.

On peut constater qu'une définition précise n'est pas toujours gage d'une limitation des espaces pouvant bénéficier d'une protection. L'autonomie des communes n'existe pas toujours puisque l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme les contraint au classement des parcs et espaces boisés existants considérés comme « les plus significatifs » de la commune ou du groupement de commune⁹⁹⁵. Dans ce cadre, une consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites est prévue. Ce classement peut se superposer à d'autres, notamment les emplacements réservés aux espaces verts, ce qui augmente la protection accordée à ces espaces. Cette compétence n'appartient pas uniquement à la commune, mais ce classement peut résulter d'une initiative de l'État, des départements ou des E.P.C.I.. Nous l'avons précédemment étudié dans le cadre des espaces naturels sensibles des départements, le classement de ces derniers requiert l'avis de la commune concernée.

Le classement des espaces boisés emporte plusieurs conséquences relatives à leurs protections :

La première concerne la constructibilité de la zone. Elle n'est pas interdite mais le classement « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements »⁹⁹⁶. Ainsi, une construction demeure possible⁹⁹⁷, même au cœur d'espaces boisés classés⁹⁹⁸, à condition qu'elle ne soit pas contraire à la destination de la zone. Ainsi, le passage d'une ligne électrique à très haute tension n'est pas compatible avec le classement en espaces boisés compte tenu des servitudes liées à cette édification⁹⁹⁹. Il peut aussi être accordé au propriétaire une autorisation de construire sur un dixième de

⁹⁹³ CE, 14 décembre 1984, Cordier, req. n° 43338, *Rec.*, tables.

⁹⁹⁴ CE, 5 décembre 1986, Consorts Guillerot, req. n° 55448, *D.*, 1987, p. 22.

⁹⁹⁵ Voir les développements dans le paragraphe second de la section 1 du chapitre premier.

⁹⁹⁶ Article L. 130-1 al. 2 du Code de l'urbanisme.

⁹⁹⁷ CE, 3 mai 2002, Mr et Mme Cardon, req. n° 182508, *Rec.*, p. 169.

⁹⁹⁸ CE, 22 juin 1990, Sesini, req. n° 66815.

⁹⁹⁹ CE, 13 octobre 1982, Commune de Roumare et comite de défense pour la protection du site de Roumare, req. n° 23553 23570, *Rec.*, tables.

la superficie du terrain classé à condition que celui-ci cède l'autre partie du terrain et que la dernière acquisition à titre onéreux ait eu lieu depuis cinq ans au moins¹⁰⁰⁰. Cette solution doit être compatible avec les dispositions du SCOT¹⁰⁰¹.

Le Code prévoit l'interdiction de tout défrichement, c'est à dire « l'opération qui a pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière »¹⁰⁰². Il existe une exception dans le cas de l'exploitation de produits minéraux importants pour l'économie nationale ou régionale dont les gisements étaient reconnus par un P.O.S. rendu public ou approuvé avant le 10 juillet 1973 ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu. Cette autorisation peut alors être accordée si le bénéficiaire s'engage à réaménager le site et si les conséquences de cette exploitation ne sont pas dommageables pour l'environnement¹⁰⁰³.

Le classement a aussi pour effet de soumettre à autorisation préalable toute coupe et abattages d'arbres¹⁰⁰⁴ à l'exception des bois, forêts ou parcs relevant du régime forestier, lorsqu'il est fait application d'un plan de gestion approuvé ou si les coupes ont été déjà prévues « dans le cadre d'une autorisation par catégorie définie par arrêté préfectoral après avis du centre régional de la propriété forestière ». Cette obligation permet aux communes d'envisager une véritable gestion de ces espaces.

Contrairement à la situation du propriétaire dans le cadre d'une protection au titre des espaces verts, il n'est pas prévu de droit de délaissement mais un mode particulier d'échange avec les titulaires du droit de classement des espaces boisés qui permet, en échange d'une cession gratuite du terrain classé, d'obtenir un terrain à bâtir¹⁰⁰⁵.

Ainsi, la commune dispose d'un choix important tant dans les espaces à protéger que dans les solutions pour y parvenir. Elle possède un panel de dispositions permettant d'assurer une protection effective de ces espaces. Mais cette apparente

¹⁰⁰⁰ Article L. 130-2 al. 2 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁰¹ Article L. 130-2 al. 3 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁰² H. JACQUOT, « Espaces boisés classés », D.A.U.H., 2003, fasc. II, p. 510.

¹⁰⁰³ Article L. 130-1 al. 3 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁰⁴ Article L. 130-1 al. 5 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁰⁵ L. 130-2 du Code de l'urbanisme.

autonomie de la commune doit être nuancée car l'État n'est pas étranger à la procédure et dispose de divers moyens pour intervenir.

§2. L'ENCADREMENT DE L'ÉTAT DANS LA MISE EN PLACE DES ZONAGES DE PROTECTION DES MILIEUX NATURELS DES P.L.U

Nous l'avons précisé, l'élaboration des P.L.U. relève de la responsabilité des communes. Cette situation n'interdit pas que l'État intervienne à divers moments de cette procédure (A). De plus, l'État n'est pas toujours tenu de respecter les zonages établis par la commune dans le cadre d'un P.L.U.. (B).

A. L'encadrement du P.L.U. par l'État

Cet encadrement apparaît au moment de l'élaboration de cet outil (1) mais il se poursuit dans sa gestion (2).

1. L'encadrement de l'État dans l'élaboration d'un P.L.U.

L'encadrement intervient par la communication de certaines informations (a), ainsi qu'à travers la participation des services de l'État à la procédure (b).

a. La participation obligatoire de l'État : le « porter à connaissance »

Le préfet est chargé d'informer les communes des « études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel »¹⁰⁰⁶. Il n'est plus soumis

¹⁰⁰⁶ Article L. 121-2 du Code de l'urbanisme.

au respect d’un quelconque délai et doit s’exercer tout au long de la procédure. Selon Pierre SOLER-COUTEAUX, cette évolution a pour but de faciliter la gestion dans le temps des documents d’urbanisme¹⁰⁰⁷.

La circulaire du 6 septembre 2001 précise qu’en cas de non-transmission de ces informations ou en cas d’une transmission incomplète ou erronée, la responsabilité pour faute de l’État est susceptible d’être engagée¹⁰⁰⁸.

Cette obligation de l’État semble apparaître plus comme un droit que comme une contrainte pour la commune. Pourtant dans certains cas, on peut penser que les communes seront peu enclines à passer outre les suggestions-informations communiquées par le préfet¹⁰⁰⁹.

Cette situation permet à Vincent Le Coq, d’affirmer que le « porter à connaissance » consacre un réel pouvoir de « co-gestion de la norme locale » au profit de l’État¹⁰¹⁰. Cette situation est surtout évidente pour les communes dont le territoire n’est pas couvert par un SCOT puisque dans ce cas, le préfet dispose d’un véritable droit de veto. En effet, le P.L.U. ne deviendra exécutoire qu’en l’absence de notification de modifications jugées nécessaires par le préfet¹⁰¹¹. Celles-ci peuvent intervenir dans quatre situations différentes si le préfet estime que les dispositions du P.L.U. ne sont pas compatibles : soit avec une directive territoriale d’aménagement (D.T.A) ou avec les prescriptions de l’article L. 145-7; soit avec les dispositions des zones de montagne et littoral en cas d’absence de D.T.A. ; soit que ces dispositions compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121 du Code de l’urbanisme ; soit en cas d’incompatibilité avec l’utilisation des sols des communes voisines, ou enfin dans le cas où ces dispositions seraient de nature à compromettre la réalisation d’une D.T.A., d’un SCOT, d’un schéma de secteur ou d’un schéma de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.).

Le P.L.U. ne saurait être exécutoire qu’après l’accomplissement des

¹⁰⁰⁷ P. SOLER-COUTEAUX, « L’élaboration et la gestion des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d’urbanisme et des cartes communales », *B.J.D.U.*, 6/2000, p. 388.

¹⁰⁰⁸ Circulaire n° 2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l’État dans la relance de la planification, B.O. du ministère de l’équipement n° 18 du 10 octobre 2001, p. 1250.

¹⁰⁰⁹ D. MAILLOT, « Le représentant de l’État, l’urbanisme et la décentralisation », in *L’interventionnisme économique de la puissance publique – Études en l’honneur du Doyen Georges Péquignot*, mai 1984, p. 455.

¹⁰¹⁰ V. LE COQ, « La loi SRU et les documents d’urbanisme », *Droit administratif*, février 2001, chron. n° 4, p. 7.

¹⁰¹¹ Article L. 123-12 du Code de l’urbanisme.

modifications demandées par le préfet¹⁰¹². Cette position centrale du préfet a été souligné par Yves JÉGOUZO, pour qui « il n'est pas bon que l'État, prestataire de services, soit aussi le conseiller juridique des communes auxquelles il adresse le porter à connaissance avant de se muer en contrôleur de la légalité »¹⁰¹³.

Cette possible infirmation de l'autonomie de la commune dans l'établissement d'un P.L.U. semble pouvoir être amplifiée par la participation des services de l'État à la préparation de cet outil.

b. La participation volontaire de l'État : l'association et la collaboration

Le Code de l'urbanisme prévoit deux modes d'intervention pour l'État : il est associé à la procédure mais il peut intervenir aussi par le biais de ses services.

L'État n'est pas le seul acteur a pouvoir être associé à la procédure de mise en place d'un P.L.U.. Cette intervention est justifiée, comme le font remarquer Henri JACQUOT et François PRIET, par le fait que la commune, en mettant en place un tel instrument, intervient dans des domaines qui intéressent d'autres personnes publiques¹⁰¹⁴. Pour cette raison, certaines personnes publiques sont associées à la procédure. Il n'y a pas de définition particulière mais une liste, prévue à l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme, des personnes pouvant bénéficier de cette association. Outre l'État, il s'agit des régions, des départements, des autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, des organismes de gestion des parcs naturels régionaux ou d'un parc national¹⁰¹⁵, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres des métiers, des chambres d'agriculture, des sections régionales de la conchyliculture pour les communes littorales¹⁰¹⁶. Cette association prend principalement

¹⁰¹² Ibid.

¹⁰¹³ Y. JÉGOUZO « adapter les documents d'urbanisme » in P. HÉRISSON, L. ALTHAPÉ, « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », Les rapports du Sénat, 2000-2001, n° 18, p. 9.

¹⁰¹⁴ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », op.cit., p. 204.

¹⁰¹⁵ Pour les organisations de gestion d'un parc national, il s'agit d'une réforme récente issue de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 15 avril 2006, p. 5682.

¹⁰¹⁶ Article L. 121-4 du Code de l'urbanisme.

la forme d'avis pouvant être donné tout au long de la procédure à chaque fois qu'une personne associée le demande et pendant toute la durée d'élaboration ou de révision du P.L.U.¹⁰¹⁷.

Il faut noter que certaines personnes publiques, sans être qualifiées d'associées, sont amenées à participer à la procédure mais elles ne sont uniquement consultées que sur le projet finalisé du P.L.U.¹⁰¹⁸ et ne peuvent prendre part à l'ensemble de la procédure. Il existe deux catégories d'avis : les avis obligatoires comme ceux des E.P.C.I. voisins compétents ainsi que ceux des communes voisines¹⁰¹⁹, des associations locales d'usagers agréées et des associations de protection de l'environnement agréées¹⁰²⁰, auxquels s'ajoutent les avis des personnes associées. L'article L. 123-9 prévoit que ces avis sont réputés favorables dans les trois mois après transmission du projet : les avis facultatifs concernent notamment les collectivités territoriales des États frontaliers prévus à l'article L. 121-4-1 du Code de l'urbanisme. On peut remarquer qu'une commission de conciliation est créée dans chaque département. Elle est composée pour moitié d'élus communaux et de personnes qualifiées désignées par le préfet. Elle peut notamment être saisie par les représentants des personnes publiques associées. Elle est chargée de formuler des propositions dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.¹⁰²¹

L'association de l'État ne doit pas occulter sa participation plus indirecte par le biais de ses services. La commune ne dispose pas toujours du choix lié à la participation de l'État à la procédure d'élaboration du P.L.U.. L'article L. 123-7 du Code de l'urbanisme précise que les « services de l'État sont associés à l'élaboration du projet » de P.L.U. à l'initiative du maire mais aussi à la demande du préfet. Cette possible incursion de l'État dans la procédure a, pour François PRIET¹⁰²², un double objectif : opérer un contrôle en amont permettant de limiter le contrôle de légalité final, ou préparer ce contrôle si une illégalité demeure dans le document final¹⁰²³. Cette analyse

¹⁰¹⁷ Article R. 123-16 du Code de l'urbanisme.

¹⁰¹⁸ Article L. 123-9 du Code de l'urbanisme.

¹⁰¹⁹ Article L. 123-8 du Code de l'urbanisme.

¹⁰²⁰ Article L. 121-5 du Code de l'urbanisme.

¹⁰²¹ Article L. 121-7 du Code de l'urbanisme.

¹⁰²² F. PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985 », thèse, Université d'Orléans, 1992, publiée par L.G.D.J., 1995, p. 179.

¹⁰²³ Dans le même sens H. DEPERNE, « Le contrôle de légalité des actes d'urbanisme », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 4/1998, p. 1345.

concernait le rôle de l'État dans la mise en place d'un P.O.S., mais il semble que l'on puisse la reproduire dans le cadre de l'élaboration d'un P.L.U..

Il est vrai, comme le précise cet auteur, que l'État ne peut faire prévaloir ses choix sur ceux de la commune dans le cadre d'une procédure d'élaboration, à l'exception notable des communes non couvertes par un SCOT comme nous l'avons expliqué dans le précédent développement. Cette position peu avantageuse des communes non couverte par un SCOT réside probablement dans la volonté de l'État de faire respecter les enjeux supracommunaux qui sont, en principe, déjà pris en compte par un tel instrument.

L'intervention des services de l'État dans la procédure peut se faire par le biais des agences d'urbanisme. L'article L. 121-3 du Code de l'urbanisme ouvre cette possibilité aux communes et aux établissements publics de créer de telles agences « avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire ». Ces dernières ont notamment pour mission de participer à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Cette possibilité permet de bénéficier d'une expertise en la matière mais elle ouvre la possibilité pour l'État d'être une vraie force, si ce n'est d'imposition, tout du moins de proposition. De plus, comme le précise Vincent LE COQ¹⁰²⁴, les services communaux en matière d'urbanisme sont souvent « chimériques » et le recours à ces agences d'urbanisme peut donc être d'une aide précieuse surtout pour les communes ne disposant pas de budgets conséquents. Une circulaire du 21 décembre 2001¹⁰²⁵ précise que « L'État a en effet conservé des prérogatives afin de garantir les grands équilibres définis par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme et d'imposer le respect des intérêts nationaux et de ceux des autres collectivités ». Toujours selon cette circulaire, il était prévu la création d'une quinzaine d'agence dans la période 2002-2006. Cette collaboration des communes et de l'État au sein des agences d'urbanisme perdure, même s'il est possible pour les communes de faire appel à des bureaux d'étude.

La commune, en matière de définition des zonages, dispose d'une compétence

¹⁰²⁴ V. LE COQ, « La loi SRU et les documents d'urbanisme », *op. cit.*.

¹⁰²⁵ Circulaire n° 2001-83 du 12 décembre 2001 relative à la présence des services de l'État au sein des agences d'urbanisme et aux conditions et modalités de leur financement. In B. Ecrément, C. Galmiche, J. Rodriguez (Dir.), « Les agences d'urbanisme, repères et témoignages », Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, 2004, p. 146.

qui est encadrée par l'État. Pour Yves LE COQ¹⁰²⁶, la loi SRU ménage « un choix au bénéfice de l'État sur son degré effectif d'implication ». Pour autant, il semble que son implication demeure importante tout au long de la procédure dans le but de préserver les intérêts supracommunaux, dont les siens propres. Cet encadrement ne se limite pas à la procédure d'élaboration du P.L.U.. Il est plus prégnant dans la détermination du contenu et dans la gestion même de cet outil de planification.

2. L'intervention de l'État dans le temps

Cette possibilité offerte à l'État n'est pas une innovation de la loi du 13 décembre 2000 : elle reprend les dispositions relatives au P.O.S.¹⁰²⁷. Cette procédure concède au préfet la possibilité de mettre en demeure l'auteur du P.L.U. (commune ou E.P.C.I.)¹⁰²⁸ de modifier ou réviser cet outil dans deux circonstances¹⁰²⁹ pour que le P.L.U. soit rendu compatible avec une D.T.A. ou avec les dispositions particulières aux zones de montagnes et au littoral ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général. À compter de cette information, la commune dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son choix concernant une éventuelle modification ou révision du P.L.U. au préfet. En cas de refus de la part de la commune ou d'absence de réponse dans le délai prévu, le préfet pourra alors engager et approuver la révision ou la modification de cet outil. Toutefois, le préfet devra prendre l'avis du Conseil municipal. Le préfet pourra aussi engager cette procédure dans le cas où la commune aurait répondu favorablement à la demande d'évolution du P.L.U. mais qu'aucune délibération n'a approuvé le projet lié à cette évolution dans un délai de six mois. S'il semble peu probable qu'une D.T.A. aille à l'encontre de la protection offerte par un zonage écologique prévu par le P.L.U., le risque est plus réel pour un projet d'intérêt général. En effet, un projet d'intérêt général est constitué de « tout ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique » et s'il est destiné à « l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la

¹⁰²⁶ V. LE COQ, « La loi SRU et les documents d'urbanisme », *op.cit.*.

¹⁰²⁷ P. SOLER-COUTEAUX, « L'élaboration et la gestion des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales », *op. cit.*, p. 393.

¹⁰²⁸ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 216.

¹⁰²⁹ Article L. 123-14.

protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural »¹⁰³⁰. Certains auteurs voient en ces projets d'intérêt général un instrument de « recentralisation potentielle si les services de l'État s'en servent pour guider l'élaboration des documents d'urbanisme au-delà de ce qu'implique une saine association »¹⁰³¹. Dans le cadre de cette procédure, les atteintes à la protection des différentes zones semblent pouvoir provenir des projets liés à la prévention des risques ou à ceux liés à l'aménagement agricole et rural et constituent une réelle entrave à l'autonomie de la commune dans la gestion de l'urbanisme local.

Il existe une autre possibilité de mise en demeure de l'auteur d'un P.L.U. par le préfet, prévue, elle aussi, à l'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme. Elle concerne la mise en compatibilité avec les dispositions d'un SCOT, d'un schéma de secteur, d'un schéma de mise en valeur de la mer, d'une charte de parc naturel régional ou de parc national, d'un plan de déplacement urbain ou d'un programme local de l'habitat. Dans le cadre de cette procédure, le délai est largement supérieur puisque le préfet n'interviendra qu'après un délai de trois ans¹⁰³². Ce n'est pas la seule limitation de la liberté des communes puisque L'État n'est pas toujours tenu de respecter les mesures édictées par la commune dans son P.L.U..

B. La soumission des communes à certains projets de l'État

L'État, dans le cadre de sa politique d'aménagement, peut prévoir la réalisation de travaux particuliers sur le territoire de la commune. Dans cet accomplissement, il ne sera pas tenu par les différents zonages (de base ou complémentaires) de protection déterminés par un P.L.U.. L'État peut, à travers l'instauration d'une déclaration d'utilité publique, contraindre la commune à accepter ses choix (1). Il peut aussi choisir d'acquérir certains terrains pour la réalisation de ses travaux à travers la mise en place d'une zone d'aménagement différée (2).

¹⁰³⁰ Article R. 121-3 du Code de l'urbanisme.

¹⁰³¹ F. MODERNE, « Les projets d'intérêt général ou une anticipation des règles juridiques », *les Cahiers de l'I.A.T.E.U.R.*, 1986, n° 7/8, p. 75-76.

¹⁰³² Un complément de l'étude de ce mécanisme permettant d'assurer l'effectivité du rapport normatif sera réalisée dans le cadre du second chapitre de la seconde partie.

1. La soumission de la commune à une déclaration d'utilité publique

La déclaration d'utilité publique répond à des formes particulières et ne peut être mise en place que dans un cadre particulier (a). Pour la réalisation de ces projets, l'État peut imposer ses choix à la commune à travers une procédure de mise en conformité (b).

a. L'objet de la déclaration d'utilité publique

La déclaration d'utilité publique (D.U.P.) peut être prise par arrêté préfectoral, ministériel, ou dans certains cas par décret en Conseil d'État. Elle « déclare que les travaux et opérations sont d'utilité publique et que, par conséquent, des expropriations destinées à permettre leur réalisation sont justifiées »¹⁰³³. Il s'agit donc d'un acte rattaché à une opération d'envergure décidée par l'État (autoroutes, hôpitaux, écoles, en tout état de cause les bâtiments liés aux besoins de l'exercice d'un service public, ...). Par conséquent, ce qui est en cause dépasse la simple conformité entre deux actes mais va déterminer la possibilité de porter atteinte à la qualification spatiale des territoires par la commune et donc potentiellement aux espaces déterminés par la commune comme nécessitant une protection particulière du fait de leur qualité remarquable.

Cette D.U.P. est d'autant plus importante que certaines constructions sont dispensées de permis de construire. L'article R. 421-3 b) du Code de l'urbanisme prévoit notamment que n'entrent pas dans le champ d'application du permis de construire les ouvrages d'infrastructure des voies de communication ferroviaires, fluviales routières publiques ou privées et les ouvrages d'infrastructure portuaire et aéroportuaire. Cette absence d'accord de la commune dans la réalisation de ces lourds travaux rend toute son utilité à la nécessaire compatibilité entre la D.U.P. et le P.L.U. de la commune concernée. Ce n'est pas pour autant que celle-ci ne s'impose pas aux communes.

Pour permettre à l'État de réaliser ces travaux, le Code de l'urbanisme a prévu

¹⁰³³ G. DUPUIS, M.-J. GUÉDON, P. CHRÉTIEN, « Droit administratif », 8^{ème} édition, Armand Colin, 2002, p. 392.

une procédure pour contraindre la commune à accepter ses choix.

b. La mise en conformité forcée du P.L.U.

Dans le cadre de cette procédure, il s'agit de la mise en compatibilité forcée du P.L.U. avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet¹⁰³⁴.

Cette procédure est particulière. Elle permet à la fois de déclarer d'utilité publique l'opération prévue et d'en assurer la compatibilité avec le P.L.U. par une modification partielle de celui-ci. L'article R. 123-23 du Code de l'urbanisme précise que l'initiative appartient au préfet. Les propositions de modifications faites par l'État sont ensuite examinées par l'auteur du P.L.U., mais aussi l'E.P.C.I. « chargé de la gestion du SCOT s'il en existe un, de la région, du département et des organismes associés, les associations agréées pouvant demander à être consultées »¹⁰³⁵. Ensuite l'enquête publique doit avoir lieu dans les formes prévues par les articles R. 11-14-1 et suivants du code de l'expropriation¹⁰³⁶. Puis le dossier de mise en compatibilité du P.L.U. ainsi que le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur et le procès-verbal de la réunion d'examen sont soumis pour avis, à l'initiative du préfet, à l'organe délibérant de l'auteur du P.L.U.. En cas d'absence de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable. Enfin, la déclaration d'utilité publique approuvant les nouvelles dispositions du P.L.U. est, selon les compétences requises, soit signée par le préfet, soit contresignée ou cosignée par le ministre chargé de l'urbanisme. Il faut noter que cette procédure change la nature juridique de la D.U.P.. Elle est logiquement considérée comme une décision d'espèce mais lorsqu'elle emporte modification du P.L.U., « elle emprunte au plan son caractère réglementaire »¹⁰³⁷. Cette qualification a des conséquences notamment en ce qui concerne le recours pour exception d'illégalité qui n'est ouvert que lorsque la décision revêt un caractère réglementaire¹⁰³⁸.

¹⁰³⁴ Article L. 123-16 du Code de l'urbanisme.

¹⁰³⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 217.

¹⁰³⁶ Article R. 123-23 al. 3 du Code de l'urbanisme.

¹⁰³⁷ R. CHAPUS, « Droit administratif général », Tome 1, Domat, Monchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 528.

¹⁰³⁸ *Op. cit.*, p. 804.

La D.U.P. n'est pas la seule procédure pouvant s'imposer au P.L.U.. L'État peut décider de recourir à l'instauration d'une zone d'aménagement différé.

2. La soumission de la commune à l'instauration d'une zone d'aménagement différé

L'objet de la zone d'aménagement différé (Z.A.D.) est la réalisation d'une opération d'aménagement publique pouvant avoir différents objets à caractère économique et non écologique (a). La réalisation de cette opération va s'imposer à la commune puisque cette opération n'est en aucun cas liée par les différents zonages prévue par celle-ci (b).

a. L'objet de l'instauration de cette zone

Les articles L. 210-1 et L. 300-1 du Code de l'urbanisme précise que la légalité de cette zone est conditionnée par l'existence d'une action ou une opération d'aménagement soit prévue. Cette zone temporaire ne pouvant être instaurée que pour une durée maximale de 14 ans¹⁰³⁹. La Z.A.D. peut être instituée par le préfet sur proposition de la commune. Elle peut aussi l'être par le préfet après avis de la commune. Si cet avis est négatif, la zone pourra être mise en place par décret en Conseil d'État. Ce qui signifie que cette zone peut être instituée contre la volonté de la commune. Ceci justifie son étude dans le cadre de ce développement sur le rôle prépondérant de l'État en certaines circonstances. Cette Z.A.D. ouvre un droit de préemption sur les terrains couverts par la zone dans le but de réaliser « un projet urbain, une politique de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain »¹⁰⁴⁰. Cette large définition semble pouvoir entraîner des dérives.

¹⁰³⁹ Article L. 212-2 du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁴⁰ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 362.

b. Une mise en place de ces zones imposée aux communes

Depuis la loi du 13 juillet 1991¹⁰⁴¹, il est possible d'instituer une Z.A.D. sur n'importe quelle zone de la commune. En effet, cette localisation est indépendante des prescriptions du P.L.U.. Ainsi, les Z.A.D. ne sont soumises ni aux zonages principaux, ni aux zonages complémentaires. En outre, comme nous l'avons préalablement souligné, un terrain peut se trouver soumis au droit de préemption instauré dans cette zone mais aussi au droit de préemption des espaces naturels sensibles des départements¹⁰⁴². Depuis un décret du 27 mars 2001¹⁰⁴³, les Z.A.D. doivent être compatibles avec le contenu des SCOT¹⁰⁴⁴.

Cette dernière avancée ne permet pas d'affirmer que les zonages de protection institués par la commune pourront demeurer indemnes en un tel cas. Il faut noter que l'acquisition du bien soumis au droit de préemption des Z.A.D. trouve sa justification par l'affectation ultérieure dans un but d'intérêt général, « et plus précisément à la réalisation des objectifs d'aménagement visés à l'article L. 210-1 »¹⁰⁴⁵. Ce qui implique une possible rétrocession du bien, même pour la commune, si ce bien lui appartenait précédemment, et que cette procédure ait été instituée par une autre collectivité. Ainsi l'État peut imposer sa vision de l'aménagement urbain aux communes, en dépit de la mise en place d'une protection particulière par le biais d'un zonage spécifique.

On peut affirmer que les départements et les communes disposent d'un réel pouvoir de détermination et de protection d'espaces naturels par la mise en place de zonages écologiques adaptés aux spécificités de ces aires particulières. La commune peut user d'un arsenal assez pléthorique pour parvenir à ses fins. Elle peut même les cumuler pour optimiser l'efficacité de la protection souhaitée. Il faut reconnaître que cette décentralisation demeure imparfaite. Tant le département que la commune sont tributaires de la volonté d'une autre collectivité soit pour la mise en place de cette préservation spatiale soit dans sa gestion dans le temps. Le département est largement dépendant de la volonté de la commune et celle-ci demeure soumise à la volonté de

¹⁰⁴¹ Loi n° 91-662, du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *J.O.R.F.* du 19 juillet 1991.

¹⁰⁴² Voir les développements de la Section 1 de ce chapitre.

¹⁰⁴³ Décret, n° 2001-260, du 27 mars 2001 modifiant le code de l'urbanisme et de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme, *J.O.R.F.* du 28 mars 2001, p. 4836.

¹⁰⁴⁴ Article R. 122-5 1° du Code de l'urbanisme.

¹⁰⁴⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 389.

l'État. Évidemment, on peut aussi affirmer que cette situation permet un partage entre collectivités et ainsi être un vecteur de réalisation des objectifs décrits à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme. Mais un risque demeure, celui de voir les espaces naturels être l'objet de transaction pour permettre l'accomplissement de finalités différentes ou à l'inverse que soit exigé des compensations en échange de leur protection.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Il est indéniable que le droit de l'urbanisme procède à une réelle prise en compte de la dimension écologique par l'adoption de zonages adaptés. L'analyse de l'œuvre législative confirme aussi que la décentralisation de la création des zonages écologiques par le droit de l'urbanisme existe bel et bien.

La première conclusion issue de cette étude est que la décentralisation est incomplète, puisque l'État a conservé certaines compétences en la matière lui permettant d'établir un certain équilibre entre l'aménagement du territoire, sa protection et la mise en valeur de certains espaces¹⁰⁴⁶. L'État peut ainsi imposer aux collectivités territoriales ses décisions en la matière, que ce soit à travers la planification réglementaire ou à travers la planification stratégique.

Cette vision étatique procède d'une mise en place particulière où l'aménagement du territoire, sa protection et sa mise en valeur peuvent être évoqués comme une « déterritorialisation » de l'action de l'État, « alors même qu'elle paraît mettre en valeur des territoires »¹⁰⁴⁷. Jean-Marie PONTIER caractérise la territorialisation par le découpage du territoire de l'État en différentes circonscriptions qui peuvent être soit électorales, administratives, soit liées aux collectivités territoriales¹⁰⁴⁸. Il faut admettre que la double recherche d'une amélioration de l'aménagement et du développement économique d'une part, et la préservation et la mise en valeur de certaines zones d'autre part, ne correspond pas toujours à une prise en compte du territoire ainsi défini. La recherche d'un certain équilibre, entre deux objectifs pour le moins contrastés, suppose une prise en compte différenciée des espaces basée sur leurs spécificités. Celles-ci peuvent être liées à la difficulté d'y maintenir certaines activités économiques, comme en montagne¹⁰⁴⁹ ou aux conflits d'usage nombreux et à la nécessité de la protection d'un milieu comme sur le littoral¹⁰⁵⁰. La spécificité de la création de ces zonages est de mettre en exergue l'inadaptation des « territoires traditionnels,

¹⁰⁴⁶ J.-M. BÉCET, « Décentralisation et urbanisme littoral », *R.J.E.*, 4/1993, p. 535.

¹⁰⁴⁷ J.-M. PONTIER, « territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *A.J.D.A.*, 20 octobre 1997, p. 728.

¹⁰⁴⁸ J.-M. PONTIER, *op. cit.*. Voir aussi V. LE GALL, « Le régime juridique des compétences déconcentrées des administrations civiles de l'État au regard de l'acception française de la notion de déconcentration », Thèse, Université de Rennes, 2003, p. 398.

¹⁰⁴⁹ H. CHARLES, « Urbanisme et montagne », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, numéro spécial, p. 125.

¹⁰⁵⁰ M. PIQUARD (Dir.), « Perspectives pour l'aménagement du littoral français », La Documentation française, 1974, 266 pages.

« naturels », de l'administration que sont les circonscriptions »¹⁰⁵¹.

Les outils dont dispose l'État ont pour point commun d'être dégagés des contraintes liées aux territoires des collectivités territoriales et peuvent être établis sur des espaces regroupant des portions de territoires appartenant à diverses collectivités territoriales. Ils sont basés sur une prise en compte spatiale de l'établissement de certaines activités ou sur la qualité intrinsèque de ces zones qui est évidemment indépendante du découpage spatial originel du territoire de l'État.

La seconde conclusion, que l'on peut mettre en exergue, découle de l'analyse de la mise en place de ces différents outils. Cette analyse révèle le caractère atypique de la décentralisation. Elle ne correspond pas au modèle classique, entendu comme « le transfert d'attributions de l'État à des institutions juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'État, d'une certaine autonomie de gestion »¹⁰⁵².

En effet, les textes, parfois amplifiés par la pratique, prévoient souvent une limitation de cette décentralisation.

Ainsi, le département ne peut pas, sauf exception, prévoir l'établissement de zones de préemption sans avoir l'accord de la commune, ou plus rarement du préfet, qui deviennent de véritables coauteurs de cette décision. Le Conseil général a bien reçu compétence pour établir la politique des espaces naturels sensibles, mais son application demeure conditionnée à la volonté d'une autre collectivité, remettant ainsi en cause la réalité du transfert de cette compétence.

La commune, elle, se voit encadrée par l'État dans le cadre de l'exercice de ses compétences en matière d'établissement de zonages écologiques sur son territoire. Ici encore, la décentralisation apparaît imparfaite.

On constate aussi que l'État, dans la pratique, recherche souvent l'établissement d'un consensus dans le cadre de l'exercice de ses propres compétences, une recherche expliquant d'ailleurs les retards pris dans le cadre de l'élaboration de certaines décisions, alors même qu'aucun texte ne le prévoit. Est obtenu, au final, une mise en place de zonages écologiques par le droit de l'urbanisme qui relève plus de la

¹⁰⁵¹ J.-M PONTIER, *op. cit.*

¹⁰⁵² R. CHAPUS, « Droit administratif général », Tome 1, Domat, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 403.

concertation entre les différentes collectivités que de l'exercice de compétences propres¹⁰⁵³.

Le consensualisme présidant à l'adoption de ces zonages écologiques issus du droit de l'urbanisme n'est pas l'unique caractéristique remarquable de la matière. Il existe une véritable hiérarchisation des différents zonages mise en place par le droit de l'urbanisme. Elle prévaut tant pour les zonages écologiques créés par ce droit que pour les zonages qui s'y intègrent, mais relèvent de branches différentes du droit.

¹⁰⁵³ Y. JÉGOUZO, « La décentralisation de l'urbanisme », *A.J.D.A.* 20 mai 1993 numéro spécial droit de l'urbanisme, bilan et perspective, p. 177.

- SECONDE PARTIE -

L'INTÉGRATION PAR « INCORPORATION »
DE ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE
L'URBANISME : UNE HIÉRARCHISATION
COMPLEXE DES NORMES

Le droit de l'urbanisme, comme nous venons de l'étudier, prévoit la mise en place d'un nombre important de zonages écologiques. Pourtant, dans le cadre de notre étude, on peut affirmer que le droit de l'urbanisme ne prend pas simplement en compte les zonages écologiques issus du Code de l'urbanisme, mais aussi certains de ceux créés par d'autres branches du droit.

Il est courant dans notre droit positif que « certains textes mettent en œuvre, de manière très diversifiée, des « passerelles » entre législations »¹⁰⁵⁴. Certains de ces mécanismes d'intégration sont inhérents au droit de l'urbanisme, d'autres lui sont imposés d'autres codes. Ainsi, l'article L. 333-1 du Code de l'environnement prévoit, depuis 1993¹⁰⁵⁵, que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte d'un parc naturel régional.

Si les zonages écologiques peuvent parfois être relativement indépendants les uns des autres, l'interaction de certains de ces outils avec le droit de l'urbanisme n'est pas négligeable. Cette immixtion entraîne nécessairement des répercussions sur la hiérarchie du droit de l'urbanisme.

Il nous est donc apparu indispensable d'étudier cette pénétration de certains zonages écologiques dans la hiérarchie du droit de l'urbanisme, issus ou non du Code de l'urbanisme. Cette étude se traduit par une mise en évidence d'une hiérarchie atypique des normes de cette matière (Chapitre premier).

La détermination de l'existence d'une hiérarchie spécifique constitue une étape importante, mais non suffisante, de l'immixtion de zonages écologiques en droit de l'urbanisme. Ainsi Valérie LARROSA affirme que l'étude d'une hiérarchie « ne consiste que dans l'assignation d'un rang. Ce rang, s'il exprime le prestige et l'importance qu'un ordre juridique entend donner à telle ou telle norme, ne suffit pas à définir les contraintes que la structure hiérarchique de l'ordre juridique impose à ses propres

¹⁰⁵⁴ G. GUIAVARC'H, « Le montage d'une opération immobilière – Le principe de l'indépendance des législations », *A.J.D.I.*, 10 juin 1999, p. 586.

¹⁰⁵⁵ Loi, n° 93-24, du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1993, p. 503.

normes. Seule la définition du rapport normatif le permet »¹⁰⁵⁶. Il est donc nécessaire, une fois caractérisée l'existence de cet ensemble, d'analyser la nature des liens entre ces différentes normes et les conséquences juridiques susceptibles d'apparaître en fonction de ce lien (Chapitre second).

¹⁰⁵⁶ V. LARROSA, « Recherches sur la notion de hiérarchie en droit administratif français », Thèse, Toulouse, 1998, p. 829.

- CHAPITRE PREMIER -

UNE HIÉRARCHISATION ATYPIQUE DES ZONAGES
ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L’URBANISME

« Nos esprits juridiques modernes perçoivent, désirent et façonnent le droit – c’est à dire le jeu des normes – sous une forme très globalement hiérarchisée. Et de fait, nos règles se distribuent effectivement de cette manière, tout au moins pour l’essentiel »¹⁰⁵⁷. Cette affirmation de Denys DE BÉCHILLON traduit bien l’importance que revêt l’étude d’une telle structure. Si « nos esprits juridiques modernes » ont une telle perception, c’est parce qu’ils ont été bercés par la pensée de Hans KELSEN, pour qui l’ordre juridique « n’est pas un complexe de normes en vigueur les unes à côté des autres, mais une pyramide ou une hiérarchie des normes qui sont superposées, ou subordonnées les unes aux autres, supérieures ou inférieures »¹⁰⁵⁸. Ce théoricien incontournable, à travers sa « théorie pure du droit », a influencé toutes les théories intervenues postérieurement : « il faut penser avec, après, ou contre KELSEN »¹⁰⁵⁹.

Denys DE BÉCHILLON définit la hiérarchie comme étant une structure composée de l’ensemble « des espèces possibles d’actes juridiques à l’intérieur de notre système de Droit », dans laquelle on affecte « une valeur spécifique » pour chacun de ces actes « en raison de la stratification hiérarchique de leurs auteurs, de leurs formes et de leurs procédures d’élaboration, ou de leur portée matérielle »¹⁰⁶⁰.

Jean-Marie AUBY¹⁰⁶¹ a soulevé le problème particulier de la difficulté sémantique dans l’approche de la notion de hiérarchie entre le vocable hiérarchie des normes et celui de hiérarchie des actes. Pour Charles EISENMANN, « le terme de « norme » exprime l’idée de réglementation, de systèmes de propositions impératives, permissives, qu’elles soient de caractère général ou de caractère individuel. Or, c’est de quoi l’ordre juridique se compose. Des normes juridiques, voilà donc quel est l’objet que les actes en question doivent servir à produire (...). Les actes juridiques sont des opérations par

¹⁰⁵⁷ D. DE BÉCHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’État », Thèse, Pau, 1993, *Économica*, 1996, p. 4.

¹⁰⁵⁸ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », 2^{ème} édition, traduction par Charles Eisenmann, Dalloz, 1962, p. 266.

¹⁰⁵⁹ D. DE BÉCHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’État », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁶⁰ *Op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁶¹ J.-M AUBY, « Sur l’étude de la hiérarchie des normes en droit public » in *Mélanges R. Pelloux*, L’Hermès, 1980, p. 31.

lesquelles sont produites des normes juridiques »¹⁰⁶². Par conséquent, nous emploierons de manière préférentielle cette formulation de hiérarchie des normes puisqu'elle correspond à l'acceptation la plus complète des composantes de la hiérarchie.

Jean-François LACHAUME affirme que la hiérarchie des normes a longtemps été confondue avec le principe de légalité, voire même réduite à ce principe¹⁰⁶³. Cette situation s'explique par la prééminence de la loi puisque les actes administratifs n'étaient pas considérés comme créateurs de droit¹⁰⁶⁴.

Les évolutions du droit ont changé cette perception. Jean-Louis QUERMONNE affirme que la conception libérale a « consacré une rupture (...). Elle a retiré au Parlement le monopole de l'émission de règles générales et permanentes en reconnaissant les règlements administratifs comme partie intégrante de la légalité »¹⁰⁶⁵. Ainsi, pour la majorité des auteurs « la légalité stricto sensu devait faire place à une légalité élargie et qui devenait ainsi le bloc légal des lois et des règlements »¹⁰⁶⁶.

L'étude de la hiérarchie repose donc sur le concept de légalité dans une acception large non limitée à la seule loi. C'est cette vision qui va diriger la recherche de l'affectation des différentes valeurs des normes qui composent une hiérarchie.

L'étude relative à la hiérarchie des normes de notre matière doit débiter par la détermination de ces différentes normes. Le principe d'indépendance des législations devrait conduire à la seule prise en compte des zonages issus du Code de l'urbanisme. Pourtant, il existe des exceptions qui nous obligent à englober des zonages issus d'autres codes. Mais cette situation entraîne une déformation du modèle pyramidal imaginé par KELSEN¹⁰⁶⁷ (Section 1).

¹⁰⁶² C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », tome II, L.G.D.J., 1983, p. 375.

¹⁰⁶³ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », Thèse, Université de Poitiers, 1964, L.G.D.J., 1966, p. 2.

¹⁰⁶⁴ Ibid.

¹⁰⁶⁵ J.-L. QUERMONNE, « Évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français », thèse, université de Caen, p. 253.

¹⁰⁶⁶ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁶⁷ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*

Face aux difficultés rencontrées par les critères classiques (organique et formel), dans la caractérisation de cette hiérarchie complexe et relativement atypique, il est nécessaire de rechercher si le critère matériel (basé sur le contenu de la norme) ne peut permettre d’obtenir un résultat plus satisfaisant. L’exercice ne saurait pour autant être l’aboutissement de notre réflexion puisqu’elle ne permet pas d’affecter une valeur à toutes les normes de la hiérarchie. Cette carence peut être compensée par l’application de la théorie de la formation du droit par degrés qui permet de tirer la valeur des normes de l’étude comparative des différentes normes de la hiérarchie (Section 2).

SECTION 1 – L’IDENTIFICATION D’UNE HIÉRARCHIE ENTRE DE NOMBREUX ZONAGES ÉCOLOGIQUES ET LE DROIT DE L’URBANISME

Malgré son importance, le principe de l’indépendance des législations en droit public, et particulièrement en droit de l’urbanisme, est couramment contourné par le législateur en matière de zonages écologiques. Ce premier constat permet d’établir une hiérarchisation des différents zonages écologiques en droit de l’urbanisme (§1).

Cependant, celle-ci ne correspond pas aux critères classiques et ne saurait être caractérisée par la pyramide « kelsenienne » des¹⁰⁶⁸ mais propose une vision atypique d’une telle hiérarchie basée sur une plus grande diversité des relations entre les différentes normes (§2).

§1. UNE INDÉPENDANCE DES LÉGISLATIONS RELATIVE ENTRE LES ZONAGES ÉCOLOGIQUES NON ISSUS DU CODE DE L’URBANISME ET LE DROIT DE L’URBANISME

Le principe d’indépendance des législations connaît un essor particulier en droit de l’urbanisme depuis sa création et apparaît comme un obstacle incontournable dans la caractérisation de liens entre les zonages écologiques non issus du Code de l’urbanisme et ce droit (A).

Pourtant, le législateur s’est ingénié à mettre en place des ponts, des passerelles, entre ces zonages écologiques hors code de l’urbanisme et le droit de l’urbanisme qui réduisent très largement l’application de ce principe (B).

¹⁰⁶⁸ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », 2^{ème} édition, traduction par Charles Eisenmann, Dalloz, 1962, 496 pages.

A. Un principe devant aboutir à une absence de liens entre les zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme et le droit de l'urbanisme

Ce principe de l'indépendance des législations a émergé dans la jurisprudence du Conseil d'État à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle pour devenir, aujourd'hui, incontournable en droit de l'urbanisme (1). Son contenu engendre une « étanchéité » entre les différentes branches du droit entraînant l'absence de tout lien entre des zonages écologiques non issus du Code de l'urbanisme et le droit de l'urbanisme (2).

1. Un principe jurisprudentiel d'application constante en droit de l'urbanisme

L'identification de ce principe semble soulever une controverse quant à la date de son établissement par la jurisprudence.

Ainsi, selon la majorité de la doctrine¹⁰⁶⁹, le principe d'indépendance des législations a été caractérisé la première fois en 1959 par la jurisprudence. Le Conseil d'État y affirmait que deux décisions prises en « vertu de législations distinctes et selon des procédures entièrement indépendantes, ont chacune une portée et un contenu propre et sont sans connexité l'une avec l'autre »¹⁰⁷⁰. Cette formulation est celle qui prévaut largement, encore actuellement, dans l'application de ce principe par la jurisprudence administrative¹⁰⁷¹.

Toutefois, certains auteurs, à l'instar d'Alain LAQUIÈZE¹⁰⁷², font remonter l'émergence du principe d'indépendance des législations à l'arrêt du Conseil d'État du

¹⁰⁶⁹ Voir notamment J.-P. LEBRETON, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, numéro spécial Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives, p. 20. D. GILLIG, « Application du principe d'indépendance des législations », *Environnement*, février 2006, comm. n° 23.

¹⁰⁷⁰ CE, 1^{er} juillet 1959, Sieur Piard, req. n° 38893, *Rec.*, p. 413.

¹⁰⁷¹ Voir notamment CE, 15 février 2007, Ministre de l'écologie et du développement durable, Société Evere, Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole, Association de défense et de protection du littoral du Golfe de Fos-Sur-Mer, req. n° 294186.

¹⁰⁷² A. LAQUIÈZE, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence française. Première partie », *Revue administrative*, 1999, n° 308, p. 152.

26 décembre 1945¹⁰⁷³. Ce dernier conclut à l’inapplicabilité d’une loi dans le cadre de la validité d’une autorisation lorsque celles-ci ne relèvent pas d’un même corps de règles « en raison de l’indépendance des législations applicables en l’espèce ».

D’autres auteurs, enfin, comme Pierre SABLIERE¹⁰⁷⁴, semblent stigmatiser la naissance de ce principe à travers les arrêts du Conseil d’État en date du 11 octobre¹⁰⁷⁵ et 20 novembre 1963¹⁰⁷⁶ qui, selon cet auteur, mettent en exergue, pour la première fois, un tel principe en revenant sur un arrêt antérieur¹⁰⁷⁷ qui admettait « l’interférence » des deux législations concernées¹⁰⁷⁸.

Malgré les apparences, ces différentes positions ne sont pas nécessairement antinomiques et décrivent diverses étapes de l’évolution de ce principe.

En effet, il semble acquis que l’évocation de ce principe date de l’immédiate après-guerre comme le souligne Alain LAQUIÈZE, mais dans l’arrêt du 26 décembre 1945, le Conseil d’État reste évasif quant à la définition et au contenu de ce concept tout comme sur son étendue. Il faudra, de l’avis de la majorité de la doctrine, attendre l’arrêt Sieur PIARD de 1959 pour obtenir une justification de ce principe répondant aux besoins de clarification de cette notion.

Quant aux deux arrêts de 1963, ils constituent la base de l’application cumulative de ce principe au permis de construire et à la législation concernant les établissements dangereux, incommodes et insalubres. L’arrêt « Ministère de la Construction c/ consorts Le Moing » précise que les différents textes « ont été pris en vertu de législations distinctes et selon des procédures indépendantes et sont sans connexité l’un avec l’autre ». Cet arrêt adopte ainsi une formulation très proche de celle de l’arrêt de 1959. Ces deux arrêts de 1963 participent à l’ancrage de ce principe en droit de l’urbanisme qui était déjà concerné dès 1959 puisque cet arrêt avait pour objet la contestation d’une autorisation d’urbanisme.

¹⁰⁷³ CE, 26 décembre 1945, Sieur Jodet et Compagnie du Guano de poisson français, req. n° 75118, 75119, 75120, 751211, *Rec.*, p. 268.

¹⁰⁷⁴ P. SABLIERE, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », *C.J.E.G.*, mai 1989, n° 444, p. 146.

¹⁰⁷⁵ CE, 11 octobre 1963, Ministre de la Construction c/ consorts Le Moing, req. n° 60018, *Rec.*, p. 481.

¹⁰⁷⁶ CE, 20 octobre 1963, Nicolas, req. n° 60187, *Rec.*, p. 903.

¹⁰⁷⁷ CE, 3 juillet 1936, Tranchant, *Rec.*, p. 721.

¹⁰⁷⁸ P. SABLIERE, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », *op. cit.*

Malgré l'identification du principe de l'indépendance des législations dès le début de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, la doctrine ne percevait pas nécessairement l'importance qu'allait revêtir ce principe aujourd'hui. Ainsi Paul LOUIS-LUCAS précisait, en 1981, que la « confrontation entre jurisprudence et commentaires qui lui ont été consacrés révèle que le principe d'indépendance des législations n'a plus aujourd'hui qu'un rôle réduit. Avec M. GENEVOIS, on reconnaîtra qu'il perd chaque jour de son importance. Le législateur, comme le juge a pris conscience de l'illogisme qu'il introduit dans notre droit. Tous deux s'efforcent d'éviter la « cassure » à laquelle il donne nécessairement naissance »¹⁰⁷⁹.

La doctrine récente ne conteste plus la permanence et le profond ancrage de ce principe dans notre droit car, comme le souligne David GILLIG¹⁰⁸⁰, depuis l'arrêt Sieur PIARD « ce principe a été appliqué de manière constante et systématique par les juridictions administratives ». Le Conseil d'État avait d'ailleurs rappelé son attachement à ce principe dans le rapport intitulé « l'urbanisation : pour un droit plus efficace » de 1992 en précisant que « l'indépendance des législations ne semble pas devoir être remise en cause »¹⁰⁸¹.

L'avenir de ce principe semblait être contesté par l'adoption de deux textes récents que sont l'ordonnance du 8 décembre 2005¹⁰⁸² et le décret du 5 janvier 2007¹⁰⁸³ relatifs aux autorisations d'urbanisme, notamment à la « coordination des autorisations d'urbanisme et des autorisations qui relèvent d'autres législations »¹⁰⁸⁴. Mais, de l'avis de la doctrine, si ces textes apportent des aménagements particuliers en la matière, ils ne remettent pas en cause l'existence même de ce principe¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁷⁹ P. LOUIS-LUCAS, « Expropriation et Urbanisme », *Droit et Ville*, 1981, n° 12, p. 31.

¹⁰⁸⁰ D. GILLIG, « Application du principe d'indépendance des législations », *op. cit.*

¹⁰⁸¹ Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, La documentation française, 1992, p. 43.

¹⁰⁸² Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.R.F.* du 9 décembre 2005, p. 18997.

¹⁰⁸³ Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.R.F.* du 6 janvier 2007, p. 225.

¹⁰⁸⁴ J.-C. BONICHOT, « L'ordonnance du 8 décembre 2005 et le nouveau régime des autorisations d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 6/2005, p. 407.

¹⁰⁸⁵ Voir notamment J.-C. BONICHOT, *op. cit.*, p. 407 ou encore Y. JÉGOUZO, « Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 5 février 2007, p. 249.

La permanence de ce principe n’est, évidemment, pas sans influence sur l’existence d’un rapport entre les zonages écologiques étrangers au Code de l’urbanisme et le droit de l’urbanisme.

2. Un principe devant faire obstacle à l’existence de relations entre les zonages écologiques étrangers au Code de l’urbanisme et le droit de l’urbanisme

La naissance de ce principe dans la jurisprudence administrative française n’est pas la seule difficulté caractérisant l’indépendance des législations. Sa définition, comme le rappelle Justin KISSANGOULA « paraît à bien des égards, hermétique à toute compréhension et à toute systématisation doctrinale » et ferait partie « des nombreux principes qui n’ont d’autres explications/justifications que l’idée du pragmatisme jurisprudentiel »¹⁰⁸⁶.

Cette affirmation reprend la position déjà ancienne de Bruno GENEVOIS, qui, en 1982, soulignait que « ce principe essentiellement pragmatique semble vouloir déjouer les constructions juridiques les plus élaborées »¹⁰⁸⁷.

Toutefois, cet auteur avait, dès 1979, proposé une définition du principe d’indépendance des législations. Selon lui, « abstraitement on peut dire qu’on est en présence d’une notion tant par la jurisprudence administrative que judiciaire en vertu de laquelle l’autorisation accordée au titre d’une législation A ne vaut pas autorisation au titre d’une législation B et ceci alors même que des similitudes existeraient entre ces deux législations. Corrélativement, l’illégalité de l’autorisation accordée au titre d’une législation A n’entraîne pas nécessairement d’illégalité au titre d’une législation B »¹⁰⁸⁸. Cette approche de l’indépendance des législations trouvera un écho particulier dans la

¹⁰⁸⁶ J. KISSANGOULA, « À propos du principe de l’indépendance des législations et des procédures dans le contentieux administratif », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 1/2004, p. 264.

¹⁰⁸⁷ B. GENEVOIS, « Conclusions sur CE, 17 décembre 1982, Société Angelica optique Centraix, req. n° 35554 », *Rec.*, p. 419.

¹⁰⁸⁸ B. GENEVOIS, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l’habitat ancien », *Droit et Ville*, 1979, n° 8, p. 97.

doctrine et sera reprise par un nombre important d'auteurs¹⁰⁸⁹.

La conséquence importante de l'application de ce principe est que « chaque autorisation ne vaut que pour l'application de la législation ou de la réglementation qui l'impose »¹⁰⁹⁰ et que « l'autorité chargée de délivrer une autorisation ne peut fonder sa décision sur des motifs étrangers à la législation qu'elle est chargée d'appliquer et qui, bien au contraire, relèvent de l'appréciation d'une autre législation »¹⁰⁹¹.

Une autorisation au titre du droit de l'urbanisme n'est donc pas soumise au respect de prescriptions prévues par des zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme préexistant sur le terrain concerné¹⁰⁹².

C'est ce que tend à démontrer, par exemple, le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 21 décembre 1992¹⁰⁹³, puisqu'en l'espèce, le tribunal rappelle qu'en « raison de l'indépendance des législations concernées, les moyens tirés de la méconnaissance d'un arrêté de protection de biotope (...) ne sauraient être utilement invoqués pour contester la légalité d'un permis de construire » et cela alors même que l'arrêté de protection de biotope¹⁰⁹⁴ prévoyait l'interdiction des constructions sur l'ensemble de la zone de protection¹⁰⁹⁵. Le respect de cette interdiction de construire ne pourra alors se faire que par le biais de poursuites pénales¹⁰⁹⁶.

Cette situation ubuesque pour l'administré avait été relevée par la doctrine.

¹⁰⁸⁹ Voir notamment J. KISSANGOULA, « À propos du principe de l'indépendance des législations et des procédures dans le contentieux administratif », *op. cit.*, p. 267 ; A. LAQUIÈZE, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence française. Première partie », *op. cit.*, p. 151 ; P. SABLIERE, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », *op. cit.*, p. 146 ; J. STILLMUNKES, « Recherches sur l'application du principe de l'indépendance des législations dans le contentieux de la légalité de l'urbanisme », Thèse, Université Orléans, 1996, p. 90. Cette définition sera aussi reprise par le Conseil d'État dans son rapport de 1992 (Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », *op. cit.*, p. 37).

¹⁰⁹⁰ P. SABLIERE, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », *op. cit.*, p. 147.

¹⁰⁹¹ *Op. cit.*, p. 148.

¹⁰⁹² J.-M. FÉVRIER, « Contestation d'un permis de construire et indépendance des législations », *Environnement*, août 2006, comm. n° 94.

¹⁰⁹³ TA Strasbourg, 21 décembre 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature c/ Ville de Wissembourg et football club d'Altenstadt, *Rec.*, Tables.

¹⁰⁹⁴ Articles L. 411-1, L. 411-2 et R. 411-15 à R. 411-17 du Code de l'environnement.

¹⁰⁹⁵ M. DOUMENQ, « Conservation de la vie sauvage - Loi du 10 juillet 1976 », *JurisClasseur Environnement*, 1992, fasc. n° 450.

¹⁰⁹⁶ H. JACQUOT, « Difficultés liées au principe d'indépendance des législations de l'urbanisme et de la protection de la nature en ce qui concerne la conservation des biotopes, note sous TA Strasbourg, 21 décembre 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature c/ Ville de Wissembourg et football club d'Altenstadt », *A.J.D.A.*, 20 avril 1993, p. 320.

Bruno Genevois affirmait, dès 1979, que « l’idée d’indépendance peut heurter parfois le bon sens. Il faut toute la force persuasive de la logique juridique pour faire comprendre que le permis de construire un bâtiment à la place d’un autre ne permet pas de démolir le bâtiment existant »¹⁰⁹⁷. Le Conseil d’État, à son tour, admettait, en 1992, que l’application de ce principe pouvait être « quelque peu contraire au bon sens commun », sans pour autant que ce principe ne soit remis en cause¹⁰⁹⁸.

Ainsi, ce principe devrait entraîner l’inapplicabilité, en droit de l’urbanisme, des zonages écologiques non créés par le Code de l’urbanisme. Pour Josette STILLMUNKES¹⁰⁹⁹, « l’affirmation d’indépendance concerne des règles s’inscrivant dans une hiérarchie. Il s’agit de la hiérarchie entre chaque loi et les textes d’application qui en dépendent. C’est donc entre un « bloc législatif » déterminé et un autre « bloc législatif » que l’indépendance est affirmée. (...) L’indépendance des législations concerne les rapports entre « blocs législatifs » ».

Cette vision de l’indépendance des législations aboutirait à une absence totale de hiérarchie entre les zonages écologiques non issus du Code de l’urbanisme et le droit de l’urbanisme dépassant le seul problème des autorisations, qui en est l’aboutissement. Il s’agirait d’une « étanchéité » parfaite entre ces législations, selon la définition donnée par Josette STILLMUNKES.

Pourtant, le législateur s’est ingénié à établir des rapports particuliers entre certains de ces zonages écologiques et le droit de l’urbanisme, contournant ainsi le principe d’indépendance des législations¹¹⁰⁰ et entraînant une hiérarchisation atypique de ces normes en droit de l’urbanisme.

¹⁰⁹⁷ B. GENEVOIS, « Conclusions sur CE, 17 décembre 1982, Société Angelica optique Centraix, req. n° 35554 », *op. cit.*, p. 98.

¹⁰⁹⁸ Conseil d’État, « L’urbanisme : pour un droit plus efficace », *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁹⁹ J. STILLMUNKES, « Recherches sur l’application du principe de l’indépendance des législations dans le contentieux de la légalité de l’urbanisme », *op. cit.*, p. 90.

¹¹⁰⁰ J.-B. AUBY, « Réflexions sur les caractères de la règle d’urbanisme », *R.D.I.*, janvier-mars 1995, p. 44 et 45.

B. L'instauration de passerelles entre les législations en matière de zonage écologique et de droit de l'urbanisme

Gweltaz GUIAVARC'H affirme que « les applications du principe d'indépendance des législations et des procédures étant nombreuses et diversifiées, il n'est possible d'en dresser un tableau exhaustif qu'au prix d'une énumération fastidieuse et qui ne permet d'ailleurs pas forcément, au-delà de l'anecdotique, d'en saisir les ressorts profonds »¹¹⁰¹. Il eût été sans grand intérêt d'établir une liste des zonages écologiques relevant de l'application de ce principe. Il est important en revanche d'identifier quels peuvent être les zonages qui font l'objet d'une connexion avec le droit de l'urbanisme afin d'observer l'étendue des liens qui existent entre ces normes.

Cette remise en cause du principe n'est pas l'apanage des seuls zonages écologiques¹¹⁰². On peut, sans en faire une énonciation exhaustive, citer la législation sur les installations classées¹¹⁰³ ou encore celle sur les monuments historiques¹¹⁰⁴. En effet, selon Henry-Michel CRUCIS, il peut exister des « normes de connexité »¹¹⁰⁵. Une telle norme « peut être définie comme une disposition contenue dans une réglementation relative à un objet donné, imposant que les actes pris en application de cette réglementation se conforment à une réglementation en principe indépendante. De ce fait, les actes pris en application d'une réglementation A devront se conformer également à la réglementation B »¹¹⁰⁶. Cette vision est confirmée par Gweltaz GUIAVARC'H, qui préfère utiliser le terme de « passerelles » entre législations »¹¹⁰⁷.

¹¹⁰¹ G. GUIAVARC'H, « Le montage d'une opération immobilière - Le principe de l'indépendance des législations », *A.J.D.I.*, 10 juin 1999, p. 586.

¹¹⁰² Y. RAZAFINDRATANDRA, « Vers une remise en cause du principe jurisprudentiel d'indépendance des législations : l'exemple de la prise en compte de la qualité du sol et du sous-sol, de l'air et de l'eau dans les documents d'urbanisme », *Droit de l'environnement*, n° 95, janvier-février 2002, p. 20 et suivantes. Voir aussi Y. JÉGOUZO, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 4/2001, p. 231-232.

¹¹⁰³ Voir l'article R. 421-3-2 du Code de l'urbanisme.

¹¹⁰⁴ Voir l'article R. 421-38-1 du Code de l'urbanisme.

¹¹⁰⁵ H.-M. CRUCIS, « Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française », thèse, L.G.D.J., Paris, 1991, p. 21.

¹¹⁰⁶ Ibid.

¹¹⁰⁷ G. GUIAVARC'H, « Le montage d'une opération immobilière - Le principe de l'indépendance des législations », *op. cit.*

Ces passerelles ou « normes de connexité » entre certains zonages écologiques étrangers au Code de l’urbanisme et le droit de l’urbanisme permettent une meilleure application des normes internationales et communautaires (1).

Les différentes passerelles se matérialisent principalement dans le Code de l’urbanisme et dans le Code de l’environnement (2).

1. L’instauration de passerelles permettant un renforcement de l’application des normes internationales et communautaires

Le droit de l’urbanisme, contrairement au droit de l’environnement¹¹⁰⁸, a longtemps été considéré comme hermétique aux droits international et communautaire¹¹⁰⁹. Pourtant les évolutions des dernières décennies tendent à infirmer cette affirmation¹¹¹⁰. Cette application demeure particulière, en effet, comme le souligne Jean-Bernard AUBY, l’application des normes communautaires en droit de l’urbanisme n’est que rarement « frontale »¹¹¹¹ notamment du fait de récurrente absence « d’effet direct » de ces normes, cette analyse est très largement transposable au droit international, (a).

On peut percevoir l’application « indirecte » de ces normes dans l’instauration de passerelles avec les normes de droits internes qui sont la traduction des engagements internationaux et communautaires et le droit de l’urbanisme (b).

¹¹⁰⁸ Concernant les relations entre le droit international et le droit national en droit de l’environnement, voir A. KISS, « L’apport du droit international à la protection de la biodiversité », in 20 ans de protection de la nature, hommage au professeur Michel DESPAX, S.F.D.E., Presses universitaires de Limoges, 1997, p. 171 et suivantes.

¹¹⁰⁹ Voir G. GONZALES, « Entre nécessité publique et protection de l’environnement : que reste-t-il du droit de la propriété foncière immobilière ? », C.J.E.G., mars 1994, n° 497 p. 75. C. VIGOUROUX, « La hiérarchie de normes en montagne », *Les petites affiches*, n° 23, 21 février 1996, p. 6. V. RENARD, « Les outils de la politique foncière. Éléments de comparaison dans quelques pays européens », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, numéro spécial « Droit de l’urbanisme : bilan et perspectives », p. 155.

¹¹¹⁰ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l’environnement par les règles locales d’urbanisme », Thèse, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Paris, 1997, p. 442 et suivantes.

¹¹¹¹ J.-B. AUBY, « Droit de l’urbanisme et droit européen », *A.J.D.A.*, octobre 1995, p. 667.

a. L'application du droit international et communautaire par l'instauration ou l'adaptation de zonages écologiques nationaux

Pour bien appréhender cette particularité, il est indispensable de distinguer l'application du droit international (a.1) de celle du droit communautaire (b.1).

a.1. L'application du droit international par l'adaptation de zonages écologiques nationaux

La réception du droit international en droit interne (α) emporte des conséquences non négligeables aboutissant au respect des normes internationales à travers les zonages écologiques préexistants en droit interne (β).

α . Les modalités de réception du droit international en droit interne

L'introduction de règles de droit international dans l'ordre juridique interne est régie par l'article 55 de la constitution du 4 octobre 1958 qui précise que « les traités ou accords régulièrement ratifiés, ou approuvés, ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Ainsi, comme le souligne Pierre DE VISSCHER, « la nécessité de la publication constitue le dernier frein qui soit de nature à retarder l'application des traités dans l'ordre juridique interne »^{1112, 1113}.

Si la solution semble claire, l'exécution des normes internationales peut néanmoins soulever différentes difficultés. En effet, pour que son application puisse être

¹¹¹² P. DE VISSCHER, « Les tendances internationales des constitutions modernes », *R.C.A.D.I.*, 1952-I, vol. 80, p. 558.

¹¹¹³ Cette affirmation était basée sur l'étude de l'article 26 de la constitution du 27 octobre 1946 qui prévoyait que « les traités régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi sans qu'il soit besoin d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer sa ratification ». Puisque les formulations des deux articles sont relativement proches en ce qui concerne les modalités d'introduction du droit international en droit interne, elle est évidemment transposable à l'étude de l'article 55 de la constitution de 1958.

immédiate, il est impératif que l’engagement international bénéficie du caractère de « self-executing »¹¹¹⁴ que l’on peut traduire par l’existence d’un caractère « exécutoire par lui-même »¹¹¹⁵ ou encore, selon une expression chère au droit communautaire, par la production d’un « effet direct »¹¹¹⁶ en droit interne. Pour qu’un engagement puisse bénéficier de l’effet direct, deux conditions cumulatives doivent être remplies¹¹¹⁷. La première réside dans un degré suffisant de précision pour qu’il ne soit pas nécessaire de recourir à des dispositions nationales pour rendre les dispositions du traité applicables¹¹¹⁸. La seconde a été formulée par la Cour permanente de justice internationale (C.P.J.I.) dès 1928. Dans son célèbre avis sur la compétence des tribunaux de Dantzig, la C.P.J.I. précise que, pour permettre un effet direct, l’objet d’un accord international doit être « l’adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et obligations pour les individus, et susceptibles d’être appliquées par les tribunaux nationaux »¹¹¹⁹. Cette prévalence du droit international sur le droit interne a été affirmée par différentes juridictions tant pour la supériorité du droit international par rapport à la loi^{1120, 1121} que par rapport à un acte administratif¹¹²².

¹¹¹⁴ J. COMBACAU, S. SUR, « Droit international public », 5^{ème} édition, Montchrestien, 2001, p. 178.

¹¹¹⁵ Ibid.

¹¹¹⁶ Terme aussi employé dans la jurisprudence. Voir par exemple CE, 23 octobre 1995, Association Artus et autres, req. n° 154401, 154490, 154493, 154515, 154525, *Rec.*, tables. En l’espèce, le Conseil d’État refuse la reconnaissance de l’effet direct de la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l’Europe.

¹¹¹⁷ R. CHAPUS, « Droit administratif général », tome 1, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 128. Voir aussi D. ALLAND, « l’applicabilité directe du droit international considérée du point de vue de l’office du juge : des habits neufs pour une vieille dame », *R.G.D.I.P.*, 1/1998, p. 203.

¹¹¹⁸ P. DAILLIER, A. PELLET, « Droit international public », 7^{ème} édition, L.G.D.J., 2002, p. 233.

¹¹¹⁹ C.P.J.I., avis consultatif du 3 mars 1928, compétence des tribunaux de Dantzig, série B, n° 15, p. 17-18, accessible sur le site de la Cour internationale de justice : www.icj-cij.org. Pour une analyse plus approfondie de ces critères voir H. TIGROUDJA, « Le juge administratif français et l’effet direct des engagements internationaux », *R.F.D.A.*, janvier-février 2003, p. 154.

¹¹²⁰ DC n° 74-54 du 15 janvier 1975, loi relative à l’interruption volontaire de grossesse, *J.O.R.F.* du 16 janvier 1975, p. 671, voir note L. FAVOREU, L. PHILIP, *R.D.P.*, 1975, p. 185. C.Cass, chambre mixte, 24 mai 1975, Administration des douanes c/ Société des cafés Jacques Vabre, *Bull.*, p. 6, voir les conclusions d’ A. TOUFFAIT, *D.*, 1975, p. 497. CE, 20 octobre 1989, Nicolo, req. n° 108243, *Rec.*, p. 748, voir les conclusions P. FRYDMAN, *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1989, p. 813 et la note de B. GENEVOIS, *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1989, p. 824-833.

¹¹²¹ Pour plus de précisions voir : O. DUTHELLET DE LAMOTE, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », in « Juger l’administration, administrer la justice, Mélanges en l’honneur de Daniel LABETOULLE », Dalloz, 2007, p. 315 à 328.

¹¹²² CE, 30 mai 1952, Dame Kirkwood, req. n° 16690, *Rec.*, p. 291. Voir les conclusions M. LETOURNEUR *R.D.P.*, 1952, p. 784 et la note de M. WALINE, *R.D.P.*, 1952, p. 781.

β. L'influence des modalités de réception du droit international sur l'instauration de zonages écologiques

Cette solution s'applique aux principales normes internationales qui prévoient une protection des habitats à titre principal ou comme mesures d'accompagnement d'une autre protection.

Les premiers zonages écologiques au niveau international ne sont pas directement issus d'un traité ou d'une convention mais d'un programme de l'U.N.E.S.C.O. initié en 1970¹¹²³. L'objectif est de protéger tant le patrimoine naturel que l'environnement humain à travers la mise en place de réserves¹¹²⁴. Un cadre statutaire de ces réserves a été adopté en novembre 1995¹¹²⁵, mais celui-ci ne correspond pas à un statut juridique uniforme de ces dernières¹¹²⁶. Dix de ces réserves ont été créées en France depuis 1977¹¹²⁷.

Le Conseil d'État a précisé que ce programme de l'U.N.E.S.C.O. ne produisait pas d'effet en droit interne¹¹²⁸ : l'instauration de ces zones n'est donc pas directement opposable au droit de l'urbanisme. Cette affirmation se justifie par le fait que les espaces inventoriés dans le cadre de ce programme demeurent soumis à la seule législation interne de l'État et doivent être protégés par des outils juridiques de cet État. Pour appliquer ce programme, la France a couvert ces réserves par des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des réserves naturelles, des forêts de protection ou des arrêtés de protection de biotope.

¹¹²³ Programme sur l'Homme et la biosphère élaboré par la 16^{ème} session de la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. du 12 octobre au 14 novembre 1970.

¹¹²⁴ C. CANS, « Typologie des procédures de protection des milieux naturels », *JurisClasseur Environnement*, fasc. n° 530-10.

¹¹²⁵ Cadre statutaire du réseau mondial des réserves de biosphère adopté lors de la 28^{ème} session de la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. du 25 octobre au 16 novembre 1995.

¹¹²⁶ Ibid.

¹¹²⁷ Mer d'Iroise, Pays de Fontainebleau, Mont Ventoux, Cévennes, Camargue – Delta du Rhône, Vosges du Nord, Archipel de la Guadeloupe, Commune de Fakarava, Vallée du Fango, Luberon.

¹¹²⁸ CE, 30 juillet 1997, Association S.O.S. environnement Portes, req. n°159446, *Rec.*, tables. Voir la note de P. BILLET, *R.J.E.*, 1/1998, p. 131.

Un second instrument pouvant entrer dans cette catégorie des normes internationales prévoyant une protection des habitats est la convention de Ramsar de 1971¹¹²⁹. Cette convention est entrée en vigueur en 1975 et ratifiée tardivement par la France en 1986¹¹³⁰. Les zones humides sont entendues, selon l’article premier de la convention, comme étant « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d’eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l’eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre, ou salée, y compris des étendues d’eau marine dont la profondeur à marée basse n’excède pas six mètres ». L’article 2 prévoit que les parties à la convention devront désigner au moins une zone humide sur leur territoire¹¹³¹. Cette zone sera incluse dans une liste des zones humides d’importance internationale. Selon ce même article doivent être désignées, en priorité, les zones constituant l’habitat pour les oiseaux d’eau en toute saison. La qualité écologique de ces zones ne peut être contestée¹¹³². Le système de protection repose sur l’obligation faite aux États d’adopter et d’appliquer un plan d’aménagement des zones humides désignées¹¹³³ ainsi que sur la création de zones naturelles permettant de garantir les objectifs fixés par la convention¹¹³⁴.

Toutefois, le Conseil d’État a refusé le caractère de « self executing » puisque, selon lui, les dispositions de cette convention « créent seulement des obligations entre États sans ouvrir de droits » aux tiers^{1135, 1136}. En revanche, l’inscription sur la liste peut, parfois, être reconnue comme un indice de la qualité écologique de l’espace concerné^{1137, 1138}. Pour pallier cette difficulté et satisfaire aux obligations nées de la

¹¹²⁹ Convention du 2 février 1971, Ramsar, relative aux zones humides d’importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d’eau, disponible sur le site www.ramsar.org.

¹¹³⁰ C. DE KLEMM, « La convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en Méditerranée », *R.J.E.*, 4/1990, p. 577.

¹¹³¹ La France a désigné 24 zones humides à ce titre, voir annexe n° 1.

¹¹³² F. RAMADE, « Dictionnaire encyclopédique de l’écologie et des sciences de l’environnement », 2^{ème} édition, Dunod, 2002, p. 240.

¹¹³³ Article 3. 1. de la convention de Ramsar.

¹¹³⁴ Article 4. 1. de la convention de Ramsar.

¹¹³⁵ CE, 17 novembre 1995, Union juridique Rhône-Méditerranée, req. n° 159855, *Rec.*, p. 412. voir J.-P. LEBRETON, *R.D.P.*, juillet-août 1996, p. 1211.

¹¹³⁶ TA Caen, 12 mai 1998, Association Manche nature. Voir la note R. ROMI, *Droit de l’environnement*, septembre 1998, n° 61, p. 9.

¹¹³⁷ TA Caen, 9 avril 1996, Association Manche nature, *R.J.E.*, 1/1996, p. 339.

¹¹³⁸ L. LE CORRE, « Zones humides : protection - gestion », *JurisClasseur Environnement*, fasc. n° 3020.

convention, ces différentes zones ont été recouvertes par des instruments de protections existantes au niveau national principalement par des réserves naturelles, des arrêtés de protection de biotopes ou des parcs naturels régionaux^{1139, 1140}.

La convention de Bonn du 23 juin 1979¹¹⁴¹ vise, quant à elle, principalement la protection de certaines espèces, mais la protection des habitats est envisagée comme un moyen de parvenir à la préservation des espèces énumérées par la convention. Les États, parties à la convention, doivent notamment s'efforcer de « conserver et, lorsque cela est possible et approprié, de restaurer ceux des habitats de ladite espèce qui sont importants pour écarter de cette espèce le danger d'extinction ; de prévenir, d'éliminer, de compenser ou de minimiser, lorsque cela est approprié, les effets négatifs des activités ou des obstacles qui constituent une gêne sérieuse à la migration de ladite espèce ou qui rendent cette migration impossible »¹¹⁴². Mais, une fois encore, la convention crée une obligation pour les États de recourir à leur propre législation interne¹¹⁴³.

La convention de Berne du 19 septembre 1979¹¹⁴⁴ constitue, elle aussi, un engagement international susceptible d'entraîner la mise en place de zonages écologiques pouvant avoir une influence sur le droit de l'urbanisme. Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982 et a été ratifiée par la France en 1990. Cette convention peut être jugée comme mixte car elle ne prévoit pas uniquement la

¹¹³⁹ G. BARNAUD, É. FUSTEC, « Conserver les milieux humides : pourquoi ? comment ? », éditions Quae, 2007, p. 188.

¹¹⁴⁰ Voir annexe n° 1.

¹¹⁴¹ Convention du 23 juin 1979, Bonn, sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage publiée par le décret n° 90-962 du 23 octobre 1990 portant publication de la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (ensemble deux annexes), faite à Bonn le 23 juin 1979, telle qu'amendée à Bonn le 26 octobre 1985, *J.O.R.F.* du 30 octobre 1990, p. 13167.

¹¹⁴² Article 3 de la convention qui concerne le régime de protection des espèces figurant à l'annexe I de cette convention.

¹¹⁴³ Voir L. CORNIL, « Instruments internationaux et communautaires de protection de l'environnement », *JurisClasseur Environnement*, fasc. n° 440, spécialement n° 69.

¹¹⁴⁴ Convention du 19 septembre 1979, Berne, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. On en trouve une transcription dans le texte du décret n° 90-756 portant publication de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ouverte à la signature à Berne le 19 septembre 1979, *J.O.R.F.* du 28 août 1990, p. 10462.

conservation de la flore, de la faune sauvage et de certains habitats naturels¹¹⁴⁵ mais vise aussi la protection de certaines espèces¹¹⁴⁶. L’article 3 de cette convention laisse le soin aux parties de prévoir les mesures nécessaires permettant d’atteindre les objectifs de cette convention. L’article 4 précise cette obligation en affirmant que « chaque partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires » à la protection des habitats des espèces concernées par la convention.

L’absence d’effet direct de cette convention a été logiquement confirmée par le Conseil d’État¹¹⁴⁷. Cette absence d’application directe de la convention perdure même si le comité permanent de la convention a prévu, en 1989, l’instauration de zones d’intérêt spécial pour la conservation (Z.I.S.C.)¹¹⁴⁸. Ces Z.I.S.C. doivent constituer le réseau écologique paneuropéen Émeraude, mais celui-ci est basé sur des protections nationales préexistantes^{1149, 1150} ou pour les États membres de L’Union européenne sur les sites du réseau Natura 2000¹¹⁵¹.

On peut aussi, pour terminer cette étude non exhaustive, évoquer la Convention européenne des paysages du 20 octobre 2000¹¹⁵². Cette dernière prévoit en son article 4 que « chaque partie met en œuvre la présente Convention (...) selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à son

¹¹⁴⁵ Article 1. 1. de la convention de Berne.

¹¹⁴⁶ Article 1. 2. de la convention de Berne.

¹¹⁴⁷ CE, 20 avril 2005, Association pour la protection des animaux sauvages, convention vie et nature pour une écologie radicale, société protectrice des animaux, association France nature environnement c/ ministère de l’écologie et du développement durable, req. n° 271216, *Rec.*, tables. Voir la note de J.-M. PONTIER, « L’homme est-il un loup pour le loup ? », *A.J.D.A.*, 4 juillet 2005, p. 1400.

¹¹⁴⁸ Voir L. CORNIL, « Instruments internationaux et communautaires de protection de l’environnement », *op. cit.*, n° 138 et suivants.

¹¹⁴⁹ *Ibid.*

¹¹⁵⁰ Ce réseau participe à la création du réseau paneuropéen initié par le Conseil de l’Europe, approuvé à Sofia en 1995 et dont les modalités de mise en place sont précisées notamment à travers son Plan d’action 1996-2000 de la stratégie Paneuropéenne. Ce réseau, lui aussi, se base sur les protections nationales pour atteindre ses objectifs. Voir M. DÉJEANT-PONS, « Dans quelle mesure la coopération transfrontalière peut-elle contribuer à la constitution de Réseau écologique paneuropéen ? » *in* « *1^{er} symposium international du réseau écologique paneuropéen « la nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers »*, Conseil de l’Europe, 2000, p. 153 et suivantes.

¹¹⁵¹ F. CRUCHAUDET, « Les réseaux et la protection juridique de l’environnement », Thèse, Université de Lyon, 2001, p. 971 et suivantes. Voir aussi M. KÜLVIK, « Le réseau écologique paneuropéen, faire jouer les synergies », *Naturopa*, 1998, n° 87, p. 28. C. MOUGENOT, E. MELIN, « Entre science et action : le concept de réseau écologique », *Nature, science, société*, 2000, vol. 8, n° 3, p. 20 et suivantes.

¹¹⁵² Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000, Florence. Publiée par le décret n° 2006-1643 du 21 décembre 2006 portant publication de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, *J.O.R.F.* du 20 décembre 2006, p. 19375.

organisation administrative, et dans le respect du principe de subsidiarité ». Le Conseil d'État ne s'arrête pas à la rédaction d'un seul article pour baser sa décision en la matière et étudie « chaque stipulation » du texte¹¹⁵³. Toutefois, si l'on se base sur la jurisprudence en la matière, on peut affirmer qu'il est peu vraisemblable qu'une disposition de cette convention puisse bénéficier de l'effet direct.

Les directives de protection et de mises en valeur du paysage, mise en place par la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages¹¹⁵⁴, peuvent être considérées comme l'outil de droit interne permettant de garantir l'application de cette convention même si la conception de l'autonomie locale et de la participation du public diffère entre cet outil et certaines dispositions de la Convention¹¹⁵⁵.

a.2. L'application du droit communautaire par l'instauration de zonages écologiques nationaux

Avant d'aborder les zonages écologiques issus du droit communautaire, il est nécessaire d'aborder un instrument communautaire particulier qui, né d'une volonté d'agir sur les politiques d'aménagement des États membres, est susceptible de créer indirectement de tels zonages. Ce dernier semble pouvoir générer des conséquences en droit de l'urbanisme. Pourtant, l'absence d'influence du droit communautaire en droit de l'urbanisme se justifiait par l'absence de compétence des institutions communautaires en la matière¹¹⁵⁶. Cependant, depuis 1992¹¹⁵⁷, l'article 175 du traité consolidé instituant la communauté européenne, situé dans le titre XIX dédié à l'environnement, précise que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et

¹¹⁵³ Conseil d'État, « La norme internationale en droit français », Section du rapport et des études, La documentation française, 2000, p. 57.

¹¹⁵⁴ Loi, n° 93-24, du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1993, p. 503.

¹¹⁵⁵ L. BENOÎT, « Le paysage comme milieu : la Convention européenne du paysage à l'heure de son approbation par la France », *Environnement*, décembre 2004, étude n° 19.

¹¹⁵⁶ J.-B. AUBY, « Droit de l'urbanisme et droit européen », *A.J.D.A.*, 20 octobre 1995, p. 670.

¹¹⁵⁷ Institué par le traité de Maastricht. Traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° C 191 du 29 juillet 1992, p. 5.

social et du Comité des régions, arrête (...) les mesures affectant l'aménagement du territoire, (...) l'affectation des sols »¹¹⁵⁸.

L'une des applications de cet article, pouvant être qualifiée de « symbolique »¹¹⁵⁹, est le schéma de développement de l'espace communautaire adopté en 1999¹¹⁶⁰. L'un des objectifs de ce schéma entre dans le cadre de notre étude puisqu'il prévoit la préservation de la nature dans le cadre de la planification territoriale¹¹⁶¹, cette préservation pouvant engendrer des zonages spécifiques. Pourtant cet instrument souffre d'un statut que l'on peut qualifier d'insatisfaisant. Philippe DOUCET l'évoque comme un « non-document de l'Union européenne »¹¹⁶² soulignant l'absence de réelle opposabilité de ce schéma. La Commission européenne le confirme, d'ailleurs, en précisant que l'application du S.D.E.C. est largement basée sur le volontariat et la coopération¹¹⁶³,¹¹⁶⁴ puisqu'il s'agit d'un « document juridiquement non contraignant »¹¹⁶⁵,¹¹⁶⁶. Ainsi, ce document n'entre pas dans la hiérarchie des normes de notre droit de l'urbanisme.

¹¹⁵⁸ Le traité de Lisbonne ne modifie pas la règle de l'unanimité mais modifie cependant la rédaction de cet article qui est rédigé comme suit : « Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête (...) les mesures affectant l'aménagement du territoire, (...) l'affectation des sols ». Voir le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, J.O.C.E. n° C 306 du 17 décembre 2007. L'article 6 des dispositions finales prévoit que le traité de Lisbonne entrera en vigueur « le 1^{er} janvier 2009, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité ».

¹¹⁵⁹ S. TRAORÉ, « La nouvelle « évaluation environnementale » des documents d'urbanisme », *Environnement*, avril 2006, Étude n° 6.

¹¹⁶⁰ Par le Conseil informel des ministres chargés de l'aménagement du territoire, le 11 mai 1999, à Potsdam.

¹¹⁶¹ COMMISSION EUROPÉENNE, « SDEC, schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de L'Union européenne », Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p. 11.

¹¹⁶² P. DOUCET, « Cohésion territoriale de l'Union européenne – La gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », *Les Cahiers de l'urbanisme*, n° 64, juin 2007, p. 9.

¹¹⁶³ COMMISSION EUROPÉENNE, « SDEC, schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de L'Union européenne », *op. cit.*, p. 38. Voir aussi COMITÉ STRATÉGIQUE DE LA DATAR, « Une nouvelle politique de développement des territoires de la France – contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire », Rapport au premier ministre, Datar, 29 janvier 2003, principalement p. 22, 59 et 60.

¹¹⁶⁴ Voir les modalités de cette coopération à l'annexe n° 2.

¹¹⁶⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, « SDEC, schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de L'Union européenne », *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁶⁶ Pour étude approfondie de ce schéma voir : J. PEYRONY, M.-C. HINGRAY, « Le schéma de développement de l'espace communautaire », La documentation française, 2002, 103 pages.

La perception des caractéristiques de l'applicabilité du droit communautaire ne saurait naturellement découler de l'étude de ce seul instrument. L'ordre juridique communautaire produit des obligations en droit interne (α) qui ont inmanquablement une influence sur la création de zonages écologiques (β).

α . Les modalités de réception du droit communautaire en droit interne

La réception du droit communautaire en droit interne diffère de celle du droit international étudiée précédemment¹¹⁶⁷. La formulation de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ne laisse aucun doute quant à l'applicabilité des règlements communautaires en droit interne en affirmant que « le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ». Il bénéficie donc de l'effet direct indépendamment de son contenu^{1168, 1169} et, comme l'affirme Denys SIMON, il doit être « procédé à son application immédiate et directe, aux lieux et places du droit national »¹¹⁷⁰. Cependant, ces règlements ne prévoient pas réellement l'institution de zonages écologiques et laissent ce soin aux seules directives dont, en principe, les conditions d'applicabilité diffèrent.

En effet, l'article 249 précise que « la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Cet article semble donc suggérer que les directives ne bénéficient pas de l'effet direct puisque des mesures nationales de transposition sont

¹¹⁶⁷ Voir R. ROMI, « L'Europe et la préservation juridique de l'environnement », 3^{ème} édition, Victoires éditions, 2004, p. 139 et suivantes.

¹¹⁶⁸ C. BLUMANN, L. DUBOIS, « Droit institutionnel de l'Union européenne », 2^{ème} édition, Litec, 2005, p. 419.

¹¹⁶⁹ La Cour de Justice des Communautés Européennes (C.J.C.E.) a eu l'occasion de préciser que le règlement bénéficiait de l'effet direct même si des mesures d'application étaient nécessaires. Ce qui symbolise parfaitement la différence de traitement entre le droit international et le droit communautaire. C.J.C.E., 27 septembre 1979, SpA Eridania, aff. 230/78, *Rec.*, p. 2749. Voir note D. SIMON, *Journal du droit international*, 1981, p. 184. Il faut noter qu'étrangement, la Cour a affirmé que les particuliers « ne peuvent tirer des droits des dispositions » nécessitant des mesures d'application devant être prises par les États membres malgré leur effet direct, voir C.J.C.E., 11 janvier 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu Srl, aff. C-403/98, *Rec.*, p. 1, voir note A. RIGAUX, *Europe*, mars 2001, comm. n° 92, p. 16.

¹¹⁷⁰ D. SIMON, « Le système juridique communautaire », 3^{ème} édition, P.U.F., 2001, p. 445.

nécessaires pour permettre « aux dispositions de la directive de déployer leurs effets dans l’ordre juridique national »¹¹⁷¹. Mais, les jurisprudences de la Cour de Justice des Communautés Européennes (C.J.C.E.) et le Conseil d’État sont venus apporter des corrections à l’apparente rigidité du principe.

La C.J.C.E., par un arrêt Van Duyn du 4 décembre 1974¹¹⁷², a affirmé, en se fondant sur le nécessaire effet utile de cette catégorie d’actes, que les directives pouvaient bénéficier de l’effet direct sous certaines conditions. Dans cet arrêt, elle précise qu’une directive qui « énonce une obligation qui n’est assortie d’aucune réserve ou condition et qui, par sa nature, ne nécessite l’intervention d’aucun acte, soit des institutions de la communauté, soit des états membres », produit un effet direct. Selon ce même arrêt, « il convient d’examiner, dans chaque cas, si la nature, l’économie et les termes » de la directive permettent une telle conclusion. Cette analyse reprend en réalité la position de la doctrine quant à l’applicabilité du droit international. Au fur et à mesure de sa jurisprudence, la Cour a dessiné les contours des conditions nécessaires à la reconnaissance de l’effet direct des directives. Elle a ainsi précisé que cet effet direct ne saurait exister qu’après l’expiration du délai fixé aux États membres pour transposer la directive dans leur ordre juridique interne¹¹⁷³, les particuliers pouvant ainsi se prévaloir de la directive en cas d’absence de transposition dans les délais fixés par la directive ou en cas de transposition incorrecte¹¹⁷⁴.

Le Conseil d’État, dans un arrêt du 22 décembre 1978, a, quant à lui, refusé de reconnaître l’effet direct des directives dans notre ordre juridique interne¹¹⁷⁵. En effet, il affirme que les « autorités nationales restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l’exécution des directives et pour fixer elles-mêmes, (...), les moyens propres à leur faire produire effet en droit interne » et les directives ne sauraient donc être invoquées par les ressortissants des États. Pour autant, on ne peut affirmer que le Conseil d’État refuse d’intégrer les directives dans l’ordonnement juridique. En

¹¹⁷¹ D. SIMON, ET A. RIGUAUX, « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l’environnement », *R.J.E.*, 3/1991, p. 285.

¹¹⁷² C.J.C.E., 4 décembre 1974, Van Duyn, aff. 41/74, Rec., p. 1337. Voir note G. LYON-CAEN, *R.T.D.E.*, 1976, p. 141.

¹¹⁷³ C.J.C.E., 5 avril 1979, Ministère public c/ Tullio Rati, aff. 148/78, Rec., p. 1629, voir V. CONSTANTINESCO, *Journal de droit international*, 1981, p. 179.

¹¹⁷⁴ C.J.C.E., 19 janvier 1982, Becker, aff. 8/81, Rec., p. 53, voir la note de F. DIBOUT, « L’effet des directives européennes », *Droit fiscal*, 1982, p. 965.

¹¹⁷⁵ CE, 22 décembre 1978, Cohn-Bendit, req. n° 11604, Rec., p. 524. Voir les conclusions de B. GENEVOIS, D. 1979, p. 155.

effet, il a affirmé qu'un acte réglementaire ne pouvait être incompatible avec des dispositions ou des objectifs d'une directive¹¹⁷⁶, que l'administration était tenue d'abroger les dispositions nationales contraires à une directive¹¹⁷⁷ ou encore qu'un décret ne pouvait être incompatible avec les objectifs d'une directive communautaire¹¹⁷⁸ même lorsque le délai de transposition de la directive n'est pas encore écoulé¹¹⁷⁹.

β. L'influence des modalités de réception du droit communautaire sur l'instauration de zonages écologiques

Ce rappel de la position tant de la Cour que du Conseil revêt une importance certaine dans le cadre de l'étude des zonages écologiques issus du droit communautaire. Ces derniers sont principalement prévus par les deux directives que sont les directives Oiseaux de 1979¹¹⁸⁰ et Habitats de 1992¹¹⁸¹ et constituent le réseau européen Natura 2000. Il nous faut, au préalable, aborder leur mode de désignation avant de rechercher si les mesures de protections afférentes à ces zones peuvent produire un effet direct.

La première de ces directives met en place une protection des habitats liée à la préservation des habitats de certaines espèces d'oiseaux par le biais de zonages adaptés¹¹⁸². Cette désignation des Zones de Protection Spéciale (Z.P.S.) constitue une

¹¹⁷⁶ CE, 7 octobre 1988, Fédération française des sociétés de protection de la nature et ligue française pour la protection des oiseaux, req. n° 92193. Voir les conclusions de E. GUILLAUME, *A.J.D.A.*, 20 janvier 1989, p. 34.

¹¹⁷⁷ CE, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, req. n° 74052, Rec., p. 44. Voir D. DE BÉCHILLON, « De l'applicabilité des directives communautaires dans la jurisprudence du Conseil d'État », *R.D.P.*, 1991, p. 759.

¹¹⁷⁸ Deux espèces : CE, 28 février 1992, société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France, req. n° 87753, Rec., p. 81, voir les conclusions de M. LAROQUE, *A.J.D.A.*, 20 mars 1992, p. 210 et CE, 28 février 1992, S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France, req. n° 56776, 56777, Rec., p. 80, voir note C. MAUGÜÉ et R. SCHWARTZ, *A.J.D.A.*, 20 mai 1992, p. 329.

¹¹⁷⁹ CE, 6 février 1998, Tête et Association de sauvegarde de l'Ouest Lyonnais, req. n° 138777, 147424, 147425, Rec., p. 30. Voir la note de F. RAYNAUD et P. FOMBEUR, *A.J.D.A.*, 20 mai 1998, p. 403.

¹¹⁸⁰ Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.C.E.* L 103 du 25 avril 1979, p. 1. (Directive Oiseaux).

¹¹⁸¹ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, *J.O.C.E.* L 206 du 22 juillet 1992, p. 7. (Directive Habitats).

¹¹⁸² Article 4 de la directive Oiseaux.

obligation précise pour les États membres¹¹⁸³, puisque la C.J.C.E. a précisé que ces derniers, s'ils disposent d'une certaine marge de manoeuvre dans la détermination de ces zones, sont tenus par le fait que « le classement de ces zones obéit à certains critères ornithologiques, déterminés par la directive, tels que la présence d'oiseaux énumérés à l'annexe I, d'une part, et la qualification d'un habitat comme zone humide, d'autre part »¹¹⁸⁴.

La seconde directive prévoit l'instauration d'un zonage spécifique de protection des habitats naturels, non plus uniquement en fonction d'espèces clairement identifiées, mais en se basant aussi, plus globalement, sur la qualité intrinsèque de l'espace concerné. L'article 3 (§ 2) de cette directive précise que les États doivent désigner des zones spéciales de conservation (Z.S.C.) qui correspondent, selon l'article 3 (§ 1), aux « sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II ». Ces zones doivent « assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle. ». La formulation de plusieurs articles de cette directive, dont l'article 8 (§ 1) indique que ces deux critères, conditionnant le classement de la zone, ne sont pas cumulatifs puisque la double conjonction de coordination « et/ou » est utilisée pour lier ces deux éléments.

« 1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. À cet égard, il est tenu compte : A) Des espèces menacées de disparition ; B) Des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats ; C) Des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte ; D) D'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécification de leur habitat. Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

Les États membres classent notamment en zones de protection spéciales les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

2. Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leurs aires de migration. À cette fin, les États membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

(...). ».

¹¹⁸³ L. LE CORRE, « Réseau Natura 2000 : Règles de constitution du réseau et régime juridique des sites Natura 2000 », *JurisClasseur Environnement*, fasc. n° 545, n° 13.

¹¹⁸⁴ C.J.C.E., 2 août 1993, Commission des Communautés européennes c/ Royaume d'Espagne, aff. C-355/90, Rec., p. I-4421. Voir la note de J. BOUKAERT, *R.J.E.*, 1/1995, p. 67.

La procédure de désignation de ces zones est différente. Au faible formalisme de la désignation des Z.P.S. répond une procédure plus rigoureuse pour la désignation des Z.S.C..

Concernant les premières, les modalités de désignation de ces sites ne sont pas expressément prévues par la directive, à l'exception de l'article 4 (§ 3) qui se borne à préciser que « les États membres adressent à la Commission toutes les informations utiles de manière à ce qu'elle puisse prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1 d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive ». Cette désignation est donc largement dépendante du droit national qui prévoit, depuis un décret de 2001¹¹⁸⁵, la consultation préalable des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés à l'initiative du préfet. Le préfet transmet ensuite, au ministre chargé de l'environnement, le projet de zone. Enfin, le ministre prend un arrêté de désignation de la zone et notifie ce classement à la Commission européenne¹¹⁸⁶. La désignation de ces zones révèle une large prédominance du critère écologique puisque seul « un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive »¹¹⁸⁷ peut permettre à un État membre de déroger à une telle désignation. La Cour a ainsi refusé de faire primer le critère économique prévu à l'article 2 de la directive sur le critère écologique¹¹⁸⁸.

Avec la désignation des Z.S.C., on observe un net renforcement de la procédure qui se déroule en trois étapes¹¹⁸⁹. La première correspond à l'élaboration d'une liste par les États membres en fonction des critères posés par l'annexe III de la directive¹¹⁹⁰. La

¹¹⁸⁵ Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural, *J.O.R.F.* du 9 novembre 2001, p. 17826.

¹¹⁸⁶ Article R. 414-3 et R. 414-5 du Code de l'environnement.

¹¹⁸⁷ C.J.C.E., 11 juillet 1996, Regina contre Secretary of State for the Environment, ex parte : Royal Society for the Protection of Birds, aff. C-44/95, Rec., p. I-3805. Voir la note de D. GADBIN, *Revue de droit rural*, 1998, p. 151.

¹¹⁸⁸ Ibid.

¹¹⁸⁹ Voir notamment N. DE SAADELEER, « La conservation des habitats naturels en droit communautaire », in « Natura 2000 et le droit : Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France, actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve, le 26 septembre 2002 », Bruylant, 2004, p. 29 et suivantes.

¹¹⁹⁰ « A. Critères d'évaluation du site pour un type d'habitat naturel donné de l'annexe I :

a) Degré de représentativité du type d'habitat naturel sur le site.

C.J.C.E. a été amenée à se prononcer sur la nature des critères présidant à la désignation des sites sur cette liste par les États membres et seul le critère scientifique prévaut et sont ainsi exclues, comme précédemment pour les Z.P.S., les considérations économiques, mais aussi les considérations sociales, culturelles ou encore les particularités régionales et locales prévues à l'article 3 de cette directive¹¹⁹¹. La seconde étape est caractérisée par l'adoption d'une liste des Sites d'Importance Communautaire (S.I.C.) par la Commission, en accord avec chacun des États membres, en se basant sur la liste mentionnée ci-dessus. La directive, en son article 1., k, donne une définition de ces S.I.C.. Ainsi un S.I.C. est « un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de « Natura 2000 » visé à l'article 3, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et

b) Superficie du site couverte par le type d'habitat naturel par rapport à la superficie totale couverte par ce type d'habitat naturel sur le territoire national.

c) Degré de conservation de la structure et des fonctions du type d'habitat naturel concerné et possibilité de restauration.

d) Évaluation globale de la valeur du site pour la conservation du type d'habitat naturel concerné.

B. Critères d'évaluation du site pour une espèce donnée de l'annexe II

a) Taille et densité de la population de l'espèce présente sur le site par rapport aux populations présentes sur le territoire national.

b) Degré de conservation des éléments de l'habitat importants pour l'espèce concernée et possibilité de restauration.

c) Degré d'isolement de la population présente sur le site par rapport à l'aire de répartition naturelle de l'espèce.

d) Évaluation globale de la valeur du site pour la conservation de l'espèce concernée.

C. Suivant ces critères, les États membres classent les sites qu'ils proposent sur la liste nationale comme sites susceptibles d'être identifiés en tant que d'importance communautaire selon leur valeur relative pour la conservation de chaque type d'habitat naturel ou de chaque espèce figurant respectivement à l'annexe I ou II qui les concernent.

D. Cette liste fait apparaître les sites abritant les types d'habitats naturels prioritaires et espèces prioritaires qui ont été sélectionnés par les États membres suivant les critères énoncés aux points A et B. »

¹¹⁹¹ C.J.C.E., 7 novembre 2002, *The Quenn c/ Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, ex parte : *First Corporate Shipping Ltd*, en présence de *World Wide Fund for Nature UK (WWF)* et *Avon Wildlife Trust*, aff. C-371/98, Rec., p. I-9235. Voir la note de M.-Y. LE GARREC, « La procédure de désignation des zones spéciales de conservation dans le cadre de la mise en œuvre du réseau « Natura 2000 » », *D.M.F.*, n° 613, mars 2001, p. 244 et les observations de C.-H. BORN, « La marge d'appréciation des États membres lors de la désignation des zones spéciales de conservations », *Aménagement-Environnement : urbanisme et droit foncier*, 2001/1, p 57 et suivantes.

reproduction. ». Enfin, la troisième étape consiste, en vertu de l'article 4 de la directive, au classement en Z.S.C. des S.I.C. par les États membres. Cette procédure longue, basée sur une plus grande concertation entre les États et la Commission, a pris beaucoup de retard en raison du faible empressement des États à transmettre la liste des sites susceptibles de recouvrir les qualités nécessaires pour être qualifiés de S.I.C. par la Commission¹¹⁹². La désignation de ces derniers devait intervenir dans les six ans de la notification de la directive et les Z.S.C. devaient être désignées au plus tard dans un délai de six ans suivant la reconnaissance des S.I.C. par la Commission, ce qui justifie que les États membres disposent d'un délai supplémentaire pour opérer ce classement.

Pour parachever le système de protection mis en place en 1979 et 1992, la directive Habitats prévoit l'inclusion de ces deux zonages dans un réseau écologique européen baptisé Natura 2000¹¹⁹³.

Le régime de protection des Z.P.S., initialement prévu par la directive Oiseaux, se rapproche de ceux prévus par les outils internationaux en renvoyant à des dispositions nationales et perdent ainsi l'opportunité de l'application de l'effet direct

¹¹⁹² En France, ce retard est notamment inhérent au fait que le ministre de l'Environnement avait adopté une circulaire en date du 11 août 1997 (non publiée) invitant les préfets à transmettre la liste des sites sans attendre le retour des différents avis prévus par le décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, J.O.R.F. du 7 mai 1995, p. 7612. Le Conseil d'État a donc sanctionné les décisions de transmission de sites des 16 octobre, 3 et 9 décembre 1997 puis la reprise de ces sites dans la décision de transmission du 15 juillet 1999 puisque la procédure n'avait pas été respectée. CE, 27 septembre 1999, Association coordination nationale Natura 2000, req. n° 194648, Rec., tables, et CE, 22 juin 2001, Association coordination nationale Natura 2000, req. n° 219995. Voir la note de R. ROMI, *droit de l'environnement*, octobre 2001, n° 92 p. 223. Toutefois, le Conseil d'État précise que les zones ayant fait l'objet d'une décision de transmission annulée demeurent protégées au titre de la directive Habitats (CE, 30 décembre 2002, Association fédérative régionale pour la protection de la nature Haut-Rhin, req. n° 232752. Voir la note de L. BENOÎT, *Environnement*, mars 2003, comm. n° 28), car « le vice de forme (...) ne remet pas en cause le bien fondé du choix par lequel le gouvernement avait fait figurer ces sites sur la liste » (CE, 9 juillet 2001, Association fédérative régionale pour la protection de la nature Haut-Rhin, req. n° 234555, Rec., tables, voir la note S. BÉLIER, « l'applicabilité de la directive « Habitats » en France », *droit de l'environnement*, septembre 2001, n° 91, p. 203). Cependant, le Conseil d'État semble, dans ce contexte, faire une application extensive de « l'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique » permettant la réalisation d'un plan ou d'un projet dans la zone protégée (article 6 §4 de la directive Habitats), notamment pour la plantation de pieds de vignes (voir arrêt CE, 30 décembre 2002, Association fédérative régionale pour la protection de la nature Haut-Rhin, précité ou encore CE, 6 juin 2003, Association sauvegarde de la faune sauvage, req. n° 247079). Pour une analyse plus détaillée voir G. GONZALEZ, « Le contentieux de la désignation des sites » in J.-M. FÉVRIER, C. DEVÈS (Dir.), « Le réseau écologique européen Natura 2000 », *Litec*, 2004, p. 67 et suivantes.

¹¹⁹³ Article 3 (§1) de la directive Habitats.

car leurs dispositions, par nature, nécessitent l’intervention d’un acte¹¹⁹⁴. En effet, l’article 3 (§ 1) qui énonce que « les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisante d’habitats pour toutes les espèces d’oiseaux visées à l’article 1^{er} ». Le point suivant de cet article évoque la nature des mesures devant permettre la préservation, le maintien, le rétablissement de la diversité à savoir : la création des zones de protection, l’entretien et l’aménagement conforme aux impératifs écologique des habitats, le rétablissement des biotopes ou la création de biotopes. L’article 4 (§ 4), lui aussi, prévoit la nécessité de prendre des mesures en précisant que « les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection (...) la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu’elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article ... ». Cependant, ces mesures doivent être impérativement adoptées par les États membres « dès lors qu’une zone déterminée remplit les critères pour être classée en Z.P.S. »¹¹⁹⁵. L’article 7 de la directive Habitats opère une substitution partielle de la protection des Z.P.S. apportée par l’article 4 (§ 4) de la directive Oiseaux par la protection de l’article 6 (§ 2, 3, et 4) de la directive Habitats. Ainsi, ces articles sont applicables tant aux Z.S.C. qu’aux Z.P.S.. La protection de la directive Oiseaux demeure applicable pour les Z.P.S. qui n’ont pas encore été désignées dès lors qu’elles devaient l’être¹¹⁹⁶. La substitution de protection n’interviendra que lorsque la zone sera désignée par l’État membre.

Le régime spécifique de protection des Z.S.C.¹¹⁹⁷ est prévu à l’article 6 § 1 de la directive Habitats et précise que « pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d’autres plans

¹¹⁹⁴ On se trouve ainsi en opposition avec le critère fixé par l’arrêt C.J.C.E., 4 décembre 1974, Van Duyn, aff. 41/74, op. cit., cité précédemment.

¹¹⁹⁵ C.J.C.E., 7 décembre 2000, Commission c/ France, aff. C-374/98, Rec., p. I-10799. Voir la note de D. SIMON, *Europe*, Février 2001, comm. n° 46, p. 11.

¹¹⁹⁶ C.J.C.E., 2 août 1993, Commission c/ Royaume d’Espagne, aff. C-355/90, Rec., p. I-4221, voir la note de J. BOUCKAERT, *R.J.E.*, 1/1995, p. 67. Pour la France, voir C.J.C.E., 18 mars 1999, Commission c/ France, aff. C-166/97, Rec., p. I-1719, voir note M. DOPPELHAMMER, *Revue du marché unique européen*, 1999, n° 2, p. 259.

¹¹⁹⁷ Ces mesures ne concernent que les Z.S.C. puisque l’article 7 de la directive Habitats ne s’y réfère pas.

d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites. ».

L'absence d'effet direct ne signifie évidemment pas que la France n'est pas tenue d'appliquer les dispositions des directives communautaires, mais qu'elle est tenue d'adopter des dispositions internes permettant d'obtenir ce résultat. La transposition de ces dispositions de la directive Habitats¹¹⁹⁸ a conduit la France à adopter une double approche : l'une réglementaire, l'autre contractuelle.

Pour répondre à l'obligation d'adoption de mesures réglementaires de conservation de ces zones, la France a fait le choix de recourir à des protections préexistantes, « notamment (...) aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux biotopes, aux sites classés »^{1199, 1200}. Par conséquent, les dispositions de la directive ne sont pas directement opposables au droit de l'urbanisme. Elles ne le seront qu'à travers le possible lien entre les zonages écologiques précités avec ce droit.

De plus, la France a développé une approche contractuelle en prévoyant l'instauration de « contrats Natura 2000 »¹²⁰¹. Mais, comme le précise Claude DEVÈS, il

¹¹⁹⁸ Transposition extrêmement tardive, faisant suite à plusieurs condamnations de la France par la C.J.C.E. pour manquement (Voir M. PRIEUR, « La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement en France », in J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Dir.), « *Le droit communautaire de l'environnement : mise en œuvre et perspectives* », La documentation française, 1998, p. 81 ou encore J. MAKOWIAK (Dir.), « La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales », Presses Universitaires de Limoges, 2005, p. 101 et suivantes): Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *J.O.R.F.* du 14 avril 2001, p. 5820. Cette ordonnance a été complétée par un décret n° 2001-1031 du 8 novembre relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural, *J.O.R.F.* du 9 novembre 2001, p. 17826.

¹¹⁹⁹ Article L. 414-1 V du Code de l'environnement.

¹²⁰⁰ La C.J.C.E. a admis que la protection par des arrêtés biotope était suffisante pour remplir les conditions fixées par cet article de la directive, alors même que ces derniers ne prévoient qu'une protection d'une seule espèce, mais l'interdiction d'activités susceptibles de porter atteinte à l'intégrité du biotope concerné permet de satisfaire à cette obligation. C.J.C.E., 7 décembre 2000, Commission c/ France, aff. C-374/98, *op.cit.*. Il apparaît peut vraisemblable que la Cour estime insuffisante les protections apportées par les autres zonages écologiques évoqués par l'article L. 414-1 V du Code de l'environnement. Il n'en a pas été de même pour le simple statut de domanialité publique ou même de réserve de chasse (C.J.C.E., 18 mars 1999, Commission c/ France, aff. C-166/97, *op. cit.*).

¹²⁰¹ Pour une analyse de ces contrats, voir C. HERNANDEZ-ZAKINE, « À la recherche du droit perdu, l'exemple des DOCOB des sites Natura 2000 », *Revue de droit rural*, février 2003, p. 101, C. DEVÈS, « Les instruments de gestion des sites Natura 2000 entre réglementation et contractualisation », in J.-M. FÉVRIER, C. DEVÈS (Dir.), « *Le réseau écologique européen Natura 2000* », *op. cit.*, p. 93. D. DEHARBE, « les finalités de la désignation des sites : les documents d'objectifs », in J.-M. FÉVRIER, C. DEVÈS (Dir.), « *Le réseau écologique européen Natura 2000* », *op. cit.*, p. 71. M. PRIEUR, « La gestion et

n'existe aucune obligation pour les auteurs d'un document d'urbanisme d'intégrer les documents d'objectifs dans ces derniers¹²⁰².

Une partie de la protection commune des Z.P.S. et des Z.S.C. relève de l'article 6 § 2 de la directive Habitats. Il est à noter que le régime commun de protection des Z.P.S. et des Z.S.C. intervient, pour les Z.S.C. dès la désignation des S.I.C. par la Commission¹²⁰³, et non pas au moment de la désignation par l'État¹²⁰⁴. Cet article prévoit que « les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive. ». Cette protection se traduit souvent, comme en droit international, par l'incorporation de ces zones dans des zonages écologiques nationaux préexistants¹²⁰⁵.

la protection des sites Natura 2000 en France », in « *Natura 2000 et le droit : Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France, Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve, le 26 septembre 2002* », *op. cit.*, p. 294. Pour le lien entre la réglementation et la contractualisation voir E. TRUILHÉ-MARENGO, « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? », *R.J.E.*, 2/2005, p. 131.

¹²⁰² C. DEVÈS, « Les instruments de gestion des sites Natura 2000 entre réglementation et contractualisation », *op. cit.*, p. 112.

¹²⁰³ La Commission a publié plusieurs listes concernant les sites d'intérêt communautaire selon les différentes régions biogéographiques, ces régions sont actuellement au nombre de sept : alpine, atlantique, boréale, continentale, macaronésienne, méditerranéenne et pannonienne. La France est concernée par quatre décisions de la Commission puisqu'elle regroupe quatre régions biogéographiques : décision 2004/69/CE de la Commission, du 22 décembre 2003, arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogénétique alpine, *J.O.C.E.*, L 14 du 21 janvier 2004, p. 1 ; décision 2004/813/CE de la Commission, du 7 décembre 2004, arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogénétique atlantique, *J.O.C.E.* L 387 du 29 décembre 2004, p. 1 ; décision 2004/798/CE de la Commission, du 7 décembre 2004, arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogénétique continentale, *J.O.C.E.* L 382 du 28 décembre 2004, p. 1 ; décision 2006/613/CE de la Commission, du 19 juillet 2006, arrétant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogénétique méditerranéenne, *J.O.C.E.*, L 259 du 21 septembre 2006, p. 1.

¹²⁰⁴ Article 4 §5 de la directive Habitats.

¹²⁰⁵ Article L. 414-1 du Code de l'environnement. Voir P. STEICHEN, « Quels statuts juridiques pour les sites Natura 2000 », *Études foncières*, n° 108, mars-avril 2004, p. 7.

b. L'application indirecte de ces normes à travers l'instauration de passerelles entre les zonages écologiques internes et le droit de l'urbanisme

L'absence d'effet direct empêche une application « frontale » des dispositions des normes internationales et communautaires. Cette difficulté est contournée par l'instauration de passerelles entre les zonages écologiques qui mettent en place les obligations issues de ces normes et le droit de l'urbanisme. Une fois encore les modalités se révèlent différentes entre le droit communautaire (b.1.) et le droit international (b.2).

b.1. L'instauration de passerelles entre les zonages Natura 2000 et le droit de l'urbanisme

La passerelle entre les zonages Natura 2000 issu des normes communautaires transposée en droit interne revêt un caractère particulier. En effet, l'article 6 § 3, 4 de la directive Habitats prévoit l'évaluation de tout plan ou projet susceptible d'affecter un site Natura 2000^{1206, 1207}.

L'évaluation environnementale n'est pas une innovation de la directive Habitats. En effet, une directive du 27 juin 1985¹²⁰⁸ prévoyait déjà l'évaluation de l'incidence de

¹²⁰⁶ « 3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. »

¹²⁰⁷ Cette obligation vaut tant pour les S.I.C. (article 4 § 5), que pour les Z.S.C., mais aussi pour les Z.P.S. (article 7).

¹²⁰⁸ Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.C.E.* L 175 du 5 juillet 1985, p. 40. Cette directive a

certaines projets sur l’environnement. Cette directive et la jurisprudence attachée à son application sont importantes car certains termes de la directives Habitats souffrent d’une absence de définition¹²⁰⁹.

Il en est ainsi du terme « projet ». Pour dessiner les contours de cette définition, la C.J.C.E. s’est reposée sur celle proposée par la directive de 1985. En effet, la Cour, dans un arrêt du 7 septembre 2004¹²¹⁰, reprend les termes de l’article premier § 2 de cette directive et les transpose à l’obligation d’évaluation des incidences née de la directive Habitats. Au sens de cet article, sont considérés comme projets : « la réalisation de travaux de construction ou d’autres installations ou ouvrages, d’autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l’exploitation des ressources du sol ». La jurisprudence relative à la directive de 1985 revêtra une importance pour la détermination du terme « incidence » permettant de définir les contours de cette obligation. La Cour a aussi précisé que l’on ne peut exclure l’évaluation environnementale des incidences d’un projet en tenant compte du coût (même si ce dernier est faible) ou de l’objet de ce dernier¹²¹¹.

La directive Habitats ne prévoit aucune définition du terme « plan ». Il faut attendre la directive de 2001 pour voir une réelle définition apparaître dans les textes communautaires¹²¹². Cette directive précise, en son article premier que sont considérés

été modifiée deux fois : par la directive 97/1/CE du Conseil, du 3 mars 1997, modifiant la directive 85/337/CEE concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement, *J.O.C.E.* L 73 du 14 mars 1997, p. 5 et par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public lors de l’élaboration de certains plans et programmes relatifs à l’environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l’accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *J.O.C.E.* L 156 du 25 juin 2003, p. 17.

Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, *J.O.C.E.* L 103 du 25 avril 1979, p. 1. (Directive Oiseaux).

¹²⁰⁹ F. HAUMONT, « Droit européen de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme », Bruylant, 2007, p. 289 et suivantes.

¹²¹⁰ C.J.C.E., 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging, aff. C-127/02, Rec., p. I-7405. Voir la note de J.-M. FÉVRIER, « Le juge communautaire et la notion de projet sur un site Natura 2000 », *A.J.D.A.*, 17 janvier 2005, p. 101 et de M. QUIMBERT, « Natura 2000 : un cadre juridique de plus en plus strict pour le développement des activités sur le littoral », *D.M.F.*, n° 656, février 2005, p. 161.

¹²¹¹ C.J.C.E., 6 avril 2000, Commission c/ France, aff. C-256/98, Rec., p. I-2487. Voir les observations de C.-H. BORN, « Les problèmes liés à la transposition de l’article 6 de la directive « Habitats » », *Aménagement-Environnement : urbanisme et droit foncier*, 2001/1, spécialement p. 25.

¹²¹² Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, *J.O.C.E.* L 197 du 21 juillet 2001, p. 30.

comme plans ou programmes ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives », ce qui sous-entend que les documents d'urbanisme sont concernés par cette évaluation environnementale.

Le dernier élément permettant de savoir si un plan ou projet doit être soumis à l'évaluation environnementale réside dans le terme « susceptible d'affecter ». Il s'agit de savoir si un risque éventuel suffit pour déclencher cette évaluation. La C.J.C.E. reprend, ici, sa jurisprudence antérieure relative à la directive de 1985. Dans l'arrêt précité du 7 septembre 2004¹²¹³, la Cour se réfère à l'arrêt du 29 avril 2004¹²¹⁴ qui précise que doivent être soumis à l'évaluation les projets faisant naître le risque d'incidences sur l'environnement. Dans l'arrêt de septembre 2004, la Cour précise que la condition, pour qu'il y ait nécessité de recourir à l'évaluation environnementale, est « qu'il y ait une probabilité ou un risque que ce dernier affecte le site concerné de manière significative ». La Cour précise, dans cet arrêt, la démarche à suivre en affirmant qu'un « tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative » ; c'est une inversion de la preuve car on ne doit plus prouver qu'un plan ou projet produit des effets pour devoir requérir une telle évaluation, mais inversement, qu'il n'en produit pas pour qu'il puisse y échapper. On obtient ainsi une inversion de l'obligation de l'article 6 § 3 : ce ne sont plus les plans et projets susceptibles d'avoir une influence qui sont soumis à l'évaluation environnementale, mais tous les plans et projets, exception faite de ceux qui, selon des critères objectifs, n'affectent en aucune façon la zone concernée. Pour justifier sa position, la Cour se base sur le principe de précaution « qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement »¹²¹⁵.

¹²¹³ C.J.C.E., 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging, aff. C-127/02, *op. cit.*.

¹²¹⁴ C.J.C.E., 29 avril 2004, Commission c/ Portugal, aff. 117/02, Rec., p. I-5517.

¹²¹⁵ C.J.C.E., 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging, aff. C-127/02, *op. cit.*.

L’application de cette obligation réclame une transposition dans l’ordre interne des États membres¹²¹⁶. Le régime des études d’impact est, en France, antérieure aux différentes directives européennes et date de la loi du 10 juillet 1976¹²¹⁷. Les documents d’urbanisme, du fait de la volonté du législateur, ont échappé à l’étude d’impact, mais sont soumis à l’obligation de réaliser une analyse de l’état initial de l’environnement avec exposé des options retenues en matière de protection de l’environnement¹²¹⁸. Suite à l’adoption de la directive de 2001, la législation interne relative à l’évaluation environnementale a été mise en place par l’ordonnance du 3 juin 2004¹²¹⁹ et ses décrets d’application¹²²⁰.

L’article L. 121-10 du Code de l’urbanisme, situé dans le nouveau chapitre exclusivement dédié à l’évaluation environnementale¹²²¹, précise que font l’objet d’une telle évaluation les D.T.A., le S.D.R.I.F., les S.C.O.T.. Ces documents doivent tenir compte des zones Natura 2000 dans leur évaluation¹²²². Il en va de même pour le P.A.D.D. de Corse¹²²³, pour les schémas d’aménagement régionaux¹²²⁴ ou pour les S.M.V.M.¹²²⁵.

Pour les P.L.U., la situation, prévue à l’article L. 121-10, n’est pas aussi homogène ; seuls sont concernés ceux qui « sont susceptibles d’avoir des effets notables

¹²¹⁶ On peut le déduire des propos de F. HAUMONT, « Droit européen de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme », *op. cit.*, p. 292 et suivantes, mais aussi de la procédure en manquement engagée contre la France par la Commission : voir C.J.C.E, 6 avril 2000, Commission c/ France, aff. C-256/98, *op. cit.*.

¹²¹⁷ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *J.O.R.F.* du 13 juillet 1976, p. 4203.

¹²¹⁸ C. HUGLO, C. LEPAGE-JESSUA, « L’étude d’impact écologique selon la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et son décret d’application », *Gazette du Palais*, 1978, II, p. 528.

¹²¹⁹ Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, *J.O.R.F.* du 5 juin 2004, p. 9979.

¹²²⁰ Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l’évaluation des incidences des documents d’urbanisme sur l’environnement, *J.O.R.F.* du 29 mai 2005, p. 9499. Décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l’application de l’ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement, *J.O.R.F.* du 29 mai 2005, p. 9523. Voir le commentaire de ces décrets par P. BILLET, *JCP administrations et collectivités territoriales*, n° 24, 13 juin 2005, p. 929 et suivantes.

¹²²¹ Issu de l’ordonnance du 27 mai 2005 précitée.

¹²²² Article R. 111-7 du Code de l’urbanisme pour les D.T.A., article R. 122-1 pour les SCOT article R. 141-1 pour le S.D.R.I.F..

¹²²³ Article R. 4424-6-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹²²⁴ Article R. 4433-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹²²⁵ Article 11 du décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l’élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, *J.O.R.F.* du 9 décembre 1986, p. 14791.

sur l'environnement compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ». Le décret n° 2005-608 prévoit que sont notamment concernés, lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCOT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, tous les P.L.U. couvrant une surface supérieure à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants. Cette obligation concerne aussi les P.L.U. qui prévoient la création de zones ouvertes à l'urbanisation (U et AU) supérieures à 200 hectares dans des secteurs agricoles ou naturels ou de 50 hectares pour les zones littorales¹²²⁶, ainsi que ceux situés en zone de montagne et prévoyant l'instauration d'une unité touristique nouvelle soumises à l'autorisation du préfet coordonnateur de massif¹²²⁷.

L'évaluation environnementale se traduit par la présence dans le rapport de présentation :

- de l'exposé du diagnostic ;
- d'une analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives d'évolution de ce dernier en exposant les caractéristiques des zones pouvant subir les conséquences notables de la mise en œuvre du plan, l'analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan notamment sur les zones Natura 2000 ; explique les choix retenus pour établir le P.A.D.D. ;
- de la présentation des mesures prévues pour éviter, réduire, si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan ;
- enfin, il comprend un résumé non technique des éléments évoqués¹²²⁸.

L'évaluation environnementale est confiée par les articles L. 122-6 du Code de l'environnement et L. 121-12 du Code de l'urbanisme à « des autorités compétentes en matière d'environnement » qui sont, soit le ministre chargé de l'environnement, soit le préfet de région ou encore le préfet de département¹²²⁹. Cet avis ne lie toutefois pas

¹²²⁶ Cette disposition est codifiée à l'article R. 121-14 II du Code de l'urbanisme.

¹²²⁷ Article R. 121-14 I du Code de l'urbanisme.

¹²²⁸ Article R. 123-2-1 du Code de l'urbanisme. Cet article est repris pour d'autres documents d'urbanisme à l'article R. 122-20 du Code de l'environnement.

¹²²⁹ Il semble que les dispositions de la directive supposait le recours à des autorités indépendantes et non à celles choisies par le législateur français. Y. JÉGOUZO, « L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes », *A.J.D.A.*, 14 novembre 2005, p. 2103 ou du même auteur, « L'évaluation environnementale des plans et programmes », *in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans*, 2006, p. 311 et suivantes.

l’auteur du document d’urbanisme. Il faut cependant noter que cet avis figurera dans le dossier d’enquête publique¹²³⁰ ce qui renforce légèrement son poids¹²³¹. Il faudra attendre pour percevoir quelle sera la position de la jurisprudence quant à cette évaluation environnementale. On peut supposer qu’une insuffisance de cette évaluation sera sanctionnée puisque tel était déjà le cas pour l’analyse de l’état initial de l’environnement¹²³². Ainsi une étude insuffisante portant sur une zone Natura 2000 pourra faire l’objet d’un recours. Il y a donc un lien juridique entre les zones Natura 2000 et le document d’urbanisme, bien que celui-ci demeure relativement peu contraignant du fait de son régime issu de la transposition des différentes directives (de 1992 et de 2001). Cette faiblesse est amplifiée par les exceptions figurant à l’article 6 de la directive Habitats puisqu’en « dépit de conclusions négatives de l’évaluation des incidences sur le site et en l’absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d’intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l’État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée ». Bernard DROBENKO s’inquiète à juste titre du recours récurrent à de tels motifs. Il étaye ses propos en se basant sur le mouvement actuel qui permet par exemple, en vertu de l’article L. 111-1-2 4° du Code de l’urbanisme, de déroger au principe de constructibilité limitée lorsque la population d’une commune rurale décroît¹²³³. Même si l’on peut opposer que cette exception est tout de même conditionnée au fait qu’elle ne porte pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, il est vrai que l’on peut penser que la réalisation de grandes infrastructures entreront dans le champ de cette exception. L’obligation de recourir à des mesures compensatoires n’est guère satisfaisante en la matière car s’il y a atteinte à l’habitat naturel d’une espèce, les mesures compensatoires risquent de ne pas être suffisantes pour assurer une réelle protection des espèces concernées par cet habitat. Jean UNTERMAIER a depuis

¹²³⁰ Article R. 122-21 du Code de l’environnement et R. 121-15 du Code de l’urbanisme.

¹²³¹ Y. JÉGOUZO, « Les plans et programmes doivent être précédés d’une évaluation environnementale », *R.D.I.*, juillet-août 2004, p. 345.

¹²³² Voir notamment CE, 25 mars 1996, Association des propriétaires et résidents pour la sauvegarde du Monbleau, req. n° 148521, Rec., tables. Voir aussi l’arrêt CAA Lyon, 13 mai 2003, Association Lac d’Annecy Environnement et autres, req. n° 98LY00792, 98LY00824, 98LY00838, note H. JACQUOT, L. LALUQUE, « Annulation d’un schéma directeur pour insuffisance de l’analyse de l’état initial de l’environnement », *A.J.D.A.*, 22 mars 2004, p. 610.

¹²³³ B. DROBENKO, « Natura 2000 et droit de l’urbanisme », in J.-M. FÉVRIER, C. DEVÈS (Dir.), « Le réseau écologique européen Natura 2000 », op. cit., p. 223.

longtemps souligné la perversité de ces mesures en affirmant que « compenser c'est détruire en faisant semblant de protéger »¹²³⁴.

Le lien entre ces zones Natura 2000 et les projets dépendants du Code de l'urbanisme est identique à celui des documents d'urbanisme. En effet, l'article R. 414-19 du Code de l'environnement soumet à l'obligation d'évaluation de l'environnement les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements relevant d'un « autre régime d'autorisation ou d'approbation administrative » et devant faire l'objet d'une étude d'impact. Ce qui est le cas de nombre de projets dépendants du droit de l'urbanisme. Cependant, le régime des exceptions prévues par la directive Habitats est applicable tant aux documents d'urbanisme qu'aux différents projets relevant du Code de l'urbanisme.

L'instauration de relations entre les zonages écologiques issus du droit communautaire et le droit de l'urbanisme relève d'un « processus à minima »¹²³⁵ car ces derniers sont largement intégrés aux protections préexistantes en droit interne. Pour percevoir si cette solution peut être gage d'une protection réellement efficace, il sera nécessaire d'étudier les relations qu'entretiennent ces zonages écologiques nationaux avec le droit de l'urbanisme. C'est cette solution qui prévaut pour l'application des dispositions issues du droit international.

b.2. L'instauration de passerelles entre les zonages internes appliquant les normes internationales et le droit de l'urbanisme

Les développements précédents démontrent que l'application de ces normes internationales est indirecte. Le droit de l'urbanisme est néanmoins imprégné par ce droit, notamment par les liens qui l'unissent avec les instruments qui traduisant ces obligations internationales en droit interne.

On peut prendre comme exemple la passerelle mise en place garantissant les

¹²³⁴ J. UNTERMAIER, « De la compensation comme principe général du droit de l'implantation de télésièges en site classé », *R.J.E.*, 4/1986, p. 381.

¹²³⁵ B. DROBENKO, « Natura 200 et droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 225.

relations entre la catégorie des parcs nationaux et le droit de l’urbanisme.

La réforme de l’article L. 331-3 du Code de l’environnement, apportée par la loi du 14 avril 2006¹²³⁶, précise que les « schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d’urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national ». La compatibilité concerne donc tant les documents élaborés par les communes situées dans le cœur du parc, la charte fixant pour ces espaces les « objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager »¹²³⁷, que les communes situées dans l’aire d’adhésion puisque la charte du parc national devra fixer, pour ces espaces, les « orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable »¹²³⁸.

De plus, l’article L. 331-4 du Code de l’environnement prévoit que les autorisations d’urbanisme pour les équipements d’intérêt général, les grosses réparations, ou les constructions et installations dans les espaces déjà urbanisés sont soumises à l’avis conforme du conseil scientifique ou du président du parc national. Cet article ne concerne que le cœur du parc. Il semble donc que la charte du parc ne soit pas directement opposable aux autorisations d’occupation du sol lorsqu’elle concerne des espaces situés dans l’aire d’adhésion.

Cette passerelle entre les zonages écologiques permettant de satisfaire aux obligations internationales et le droit de l’urbanisme n’est pas unique. Elle fait partie d’un ensemble plus vaste dont l’ancrage se trouve à la fois dans le Code de l’urbanisme et dans le Code de l’environnement.

¹²³⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 15 avril 2006, p. 5682.

¹²³⁷ Article L. 331-3 I 1° du Code de l’environnement.

¹²³⁸ Article L. 331-3 I 2° du Code de l’environnement.

2. La matérialisation des « passerelles » principalement dans les Code de l'urbanisme et de l'environnement

Cette matérialisation apparaît soit dans Code de l'urbanisme soit dans le Code de l'environnement (a). Dans certaines situations, les passerelles peuvent être relevées dans les deux codes concomitamment (b) ¹²³⁹.

a. L'instauration de passerelles par le Code de l'urbanisme ou le Code de l'environnement

Malgré l'existence du principe d'indépendance des législations, le législateur a souhaité que certains zonages puissent être opposables en droit de l'urbanisme.

Cette volonté s'est traduite, dans le Code de l'urbanisme, par l'instauration de servitudes d'utilité publique imposant l'existence de liens entre certains zonages écologiques issus d'autres Code et les P.L.U. ou les autorisations d'urbanisme, mais aussi par l'exigence de compatibilité entre les documents d'urbanisme locaux et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (S.D.A.G.E) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E.).

On peut considérer ces deux schémas comme des zonages écologiques, même si la préoccupation anthropocentrique y demeure largement. En effet, les articles L. 211-1 du Code de l'environnement pour le S.D.A.G.E. et l'article L.212-3 du même code pour le S.A.G.E. prévoient que ces schémas doivent assurer une protection des écosystèmes aquatiques et préserver les zones humides, ce qui correspond à la protection écologique d'écosystèmes et d'habitats particuliers justifiant ainsi leur classement dans la catégorie des zonages écologiques. Le Code de l'urbanisme, par le biais des articles L. 122-1, L. 123-1 et 124-2, prévoit que les documents locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les « orientations fondamentales d'une gestion équilibrée des ressources en eaux et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définies » par un S.D.A.G.E. et les

¹²³⁹ C. VIGOUROUX, « La hiérarchie de normes en montagne », *Les petites affiches*, n° 23, 21 février 1996, p. 4.

« objectifs de protection définis » par un S.A.G.E.¹²⁴⁰. Cette passerelle est ainsi prévu explicitement par le Code de l’urbanisme, là où le Code de l’environnement se borne à évoquer les « programmes et décisions administratives intervenant dans le domaine de l’eau ». Or le juge s’est toujours opposé à retenir une telle qualification pour les documents d’urbanisme¹²⁴¹.

Les relations entretenues entre les servitudes d’utilité publique et le droit de l’urbanisme ne sont pas aisées à appréhender comme le démontre la liste de ces servitudes, fournie en annexe de l’article des articles R. 126-1 à R. 126-3 du Code de l’urbanisme. Cette dernière est très hétéroclite et concerne plusieurs zonages écologiques regroupés dans la catégorie des « servitudes relatives à la conservation du patrimoine » qui se subdivise en « patrimoine naturel » et « patrimoine culturel »¹²⁴². La reproduction de cette liste peut apparaître dénuée d’intérêt. Pourtant, elle permet de mieux caractériser l’ampleur, tant quantitative que qualitative, des zonages concernés. Cette liste prévoit donc l’établissement d’un lien entre le droit de l’urbanisme et des zonages de protection du patrimoine considéré dans son acception soit naturel soit culturel.

En termes de patrimoine naturel, le Code établit un lien avec les zonages suivants :

- les forêts : il s’agit des forêts de protection instituées par les articles L. 411-1 à L. 413-1 du Code forestier. C’est-à-dire celles devant être protégées lorsqu’elles sont reconnues « nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions, les envahissements des eaux et des sables » (article L. 411-1). Cette motivation pourrait laisser à penser que la protection est largement anthropocentrique, mais elle peut aussi

¹²⁴⁰ Article L. 122-1 du Code de l’urbanisme pour les SCOT, L. 123-1 pour les P.L.U. et L. 124-2 pour les cartes communales.

¹²⁴¹ A. SAOUT, « La construction progressive du droit de l’eau : contribution à l’analyse systémique du droit », Thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2007, p. 288 et suivantes.

¹²⁴² La nécessité d’identifier les différentes servitudes d’utilité publique dans le Code de l’urbanisme est justifiée par l’importance des zonages écologiques énumérés quantitativement, mais permet aussi de remarquer que ces zonages figurent parmi les plus importants de la législation relative à la protection écologique des espaces.

correspondre à la protection des habitats naturels et donc être considérée comme un zonage écologique. Les servitudes correspondent aussi aux régimes particuliers de la mise en défens de certains terrains, à celui des fouilles dans les dunes de mer du Pas-de-Calais ou à l'interdiction de coupe ou d'arrachage d'herbe, de plantes ou de broussailles sur ces dunes. Il faut noter que cette annexe de l'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme prévoit la prise en compte d'autres servitudes d'utilité publique en la matière mais dont les articles ont été supprimés dans le code forestier et dont la mention n'est par conséquent plus opportune.

- les réserves naturelles et les parcs nationaux : le Code de l'urbanisme précise que doivent être prises en considération les réserves naturelles instituées par l'autorité administrative en application des articles L. 332-1 à L. 332-19-1 du Code de l'environnement ainsi que les périmètres de protection autour des réserves naturelles ainsi instituées (réserves naturelles nationales et régionales). Cette reconnaissance des réserves naturelles en droit de l'urbanisme est d'autant plus importante que l'acte de classement de cette dernière peut prévoir l'interdiction de travaux publics ou privés (article L. 332-3 du Code de l'environnement). Enfin, il est fait référence aux cœurs des parcs nationaux. Cette identification des réserves naturelles et des parcs nationaux permet aux mesures prises dans le cadre de ces protections de recevoir une application en droit de l'urbanisme et assure par là même un meilleur rayonnement de cette catégorie de protection.

Le Code prend en compte d'autres servitudes d'utilité publique dans cette catégorie, mais ces dernières ne peuvent être considérées comme des zonages écologiques.

En effet, en ce qui concerne la protection du littoral, le texte n'évoque que la servitude de passage sur le littoral qui n'est pas constitutive d'un zonage écologique puisqu'elle n'a pour unique vocation que le libre passage sur le littoral. Il faut noter que les principaux zonages issus de la loi littoral sont déjà pris en compte à travers les articles L. 146-1 et suivants du Code de l'urbanisme, et sont donc considérés comme des zonages écologiques issus de ce code.

Deux autres catégories de protection particulières sont envisagées dans le domaine de l'eau et de l'agriculture. Là encore, il ne s'agit pas de zonages écologiques puisqu'ils ont une finalité purement anthropocentrique et n'apportent pas d'avancées

en termes de préservation écologique.

À propos du patrimoine culturel, le Code de l’urbanisme liste plusieurs catégories de servitudes d’utilité publique, dont seulement la moitié peuvent être considérées comme des zonages écologiques. La protection des monuments historiques et du patrimoine sportif ne sauraient remplir les conditions pour pouvoir être qualifiés de tels. Il ne demeure donc que :

- les monuments naturels et sites : cela concerne les sites inscrits, les sites classés et les « zones de protection des sites créées en application de l’article 17 de la loi du 2 mai 1930 modifiée ».
- le patrimoine architectural et urbain : il s’agit des zones de protection du patrimoine architectural et urbain et paysagé instituées en application de l’article 70 de la loi du 3 janvier 1983. On serait tenté, de prime abord, de considérer que cette servitude d’utilité publique ne saurait être incluse dans la catégorie des zonages écologiques ; pourtant, depuis la loi du 8 janvier 1993, ce zonage a été étendu à la protection du paysage qui, nous l’avons déjà observé dans la première partie, permet souvent de protéger des habitats particuliers. La mention de cette catégorie zonage est d’autant plus importante que la jurisprudence a reconnu la possibilité de prescrire des interdictions de construire sur les espaces couverts par ces zonages¹²⁴³.

La situation antérieure à la loi S.R.U.¹²⁴⁴ semblait ne laisser aucun doute possible quant à leur intégration dans la hiérarchie du droit de l’urbanisme¹²⁴⁵. En effet, l’ancien article L. 123-1 du Code de l’urbanisme prévoyait, en son dernier alinéa, que le P.O.S. devait « respecter les servitudes d’utilité publique affectant l’utilisation du sol ». Il était nécessaire que le P.O.S. se conforme aux dispositions de ces servitudes¹²⁴⁶. Toutefois, le Conseil d’État avait précisé que le défaut de report dans un P.O.S. des

¹²⁴³ Voir V. NÉGRI, « Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager, note sous CAA Nancy, 18 décembre 2003, Ministre de la Culture et de la Communication c/ M Blondelle et l’association « Les Amis de la Baume », req. n° 98NC01928 », *R.J.E.*, 3/2005, p. 355 et suivantes.

¹²⁴⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

¹²⁴⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l’urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 8.

¹²⁴⁶ Ibid.

servitudes d'utilité publique était sans incidence sur sa légalité¹²⁴⁷.

Depuis l'adoption de la loi S.R.U., le nouvel article L. 123-1 du Code de l'urbanisme ne contient plus cette obligation de respect des servitudes. On serait alors tenté de penser qu'il s'agit d'un retour à une indépendance stricte des législations. Pourtant, l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme précise que « les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol », mais si l'on transpose la jurisprudence relative au P.O.S., ce n'est toujours pas une condition de validité du plan. Cet article évoque aussi que l'opposabilité de ces servitudes est conditionnée à leur mention dans les annexes du P.L.U.^{1248, 1249}. L'article L. 126-1, en son alinéa second, fait obligation au préfet « de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme les servitudes » d'utilité publique, mais surtout « si cette formalité n'est pas effectuée dans le délai de trois mois, le représentant de l'État y procède d'office ». L'article R. 123-22 du Code de l'urbanisme ajoute que la mise à jour du P.L.U. sera effectuée « chaque fois qu'il est nécessaire de modifier le contenu des annexes » et cet article précise en outre, dans son dernier alinéa, que « lorsque le report des servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L. 126-1 ou instituées ou modifiées postérieurement à la date à laquelle le plan a été approuvé n'a pas été effectué dans le délai de trois mois suivant la mise en demeure adressée par le préfet à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le préfet y procède d'office par arrêté ». Le préfet se trouve alors en situation de compétence liée et ne peut se soustraire à cette obligation¹²⁵⁰.

Cette situation conduit au maintien des servitudes d'utilité publique dans la hiérarchie du droit de l'urbanisme, mais la réforme de 2000 a largement réduit l'opposabilité de ces servitudes qui ne sont plus opposables au P.L.U. mais aux seules demandes d'autorisation d'occupation du sol¹²⁵¹ et uniquement lorsque le préfet a

¹²⁴⁷ CE, 26 mai 1996, Association Hardelot Opale Environnement et autres, req. n° 151698, Gazette du Palais, 13 juillet 1997, n° 194-198, p. 112 ou CE, 28 juillet 2000, Agence foncière et technique de la région parisienne et autres, req. n° 162569.

¹²⁴⁸ Article L. 126-1 dernier alinéa du Code de l'urbanisme.

¹²⁴⁹ Cette obligation existait déjà pour les P.O.S., voir CE, 9 mars 1990, Stockhausen et Trudelle, req. n° 42563, 42595, *Rec. tables*.

¹²⁵⁰ Réponse ministérielle n° 61290 du 21 mai 2001, *J.O.R.F. Débats parlementaires Assemblée Nationale* 22 octobre 2001, p. 6092.

¹²⁵¹ Article L. 421-3 du Code de l'urbanisme. Voir J.-P. LEBRETON, « Le plan local d'urbanisme », *A.F.D.U.H.*, 2001, p. 65.

satisfait à ses obligations. Leur « intégration » dans la hiérarchie du droit de l’urbanisme ne repose donc plus principalement sur l’auteur du P.L.U., mais sur le préfet.

Il faut noter une particularité en la matière inhérente au S.D.R.I.F. Celui-ci demeure tenu de respecter les servitudes d’utilité publique¹²⁵². Or les P.L.U. doivent être compatibles avec ce dernier puisqu’il produit les mêmes effets qu’une D.T.A.¹²⁵³. Ainsi, l’ « intégration » de ces servitudes à la hiérarchie du droit de l’urbanisme est plus importante en région Île-de-France et leur respect mieux assuré.

Le Code de l’environnement prévoit, lui aussi, de très larges « contournements » du principe d’indépendance des législations qui ne sont pas repris dans le Code de l’urbanisme. Ils concernent les directives de protection et de mise en valeur des paysages¹²⁵⁴. Ces dernières sont issues de la loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages¹²⁵⁵, plus précisément de son article premier (reprit par le Code de l’environnement à l’article L. 350-1). Cet article précise que ces directives « déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables » aux territoires qu’elles recouvrent.

Elles peuvent prévoir les conditions de réalisation des carrières et des installations classées ou encore des modalités particulières en matière de clôtures, de défrichements, de coupes ou d’abattages¹²⁵⁶. Elles participent ainsi à la protection de certains habitats naturels, comme le prouve François PRIET lorsqu’il affirme que « les critères tirés de l’unité et de la cohérence du paysage à préserver témoignent en premier lieu de la dimension nettement écologique qui s’attache aux directives paysagères. La notion d’écosystème est ici sous-jacente »¹²⁵⁷.

Cet article L. 350-1 du Code de l’environnement précise que ces directives ne

¹²⁵² Article L. 141-1 du Code de l’urbanisme.

¹²⁵³ Ibid.

¹²⁵⁴ M. PRIEUR, « Urbanisme et environnement », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, p. 81.

¹²⁵⁵ Loi, n° 93-24, du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d’enquêtes publiques, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1993, p. 503.

¹²⁵⁶ Article R. 350-4 du Code de l’environnement

¹²⁵⁷ F. PRIET, « les directives de protection et de mise en valeur des paysages », *Revue juridique du Centre-Ouest*, n° 15, 1995, p. 15.

peuvent être créées qu'en l'absence de D.T.A. existantes sur l'espace concerné. Ce qui signifie qu'il ne peut y avoir d'interaction entre ces deux documents.

L'article L. 350-1 III du Code de l'environnement précise, en outre, que les « schémas directeurs, les schémas de secteurs et les plans d'occupation des sols ou tout document d'urbanisme en tenant lieu » doivent être compatibles avec ces directives. Il est étonnant de constater que cette obligation n'ait pas été mise à jour après la réforme apportée aux documents d'urbanisme par la loi du 13 décembre 2000¹²⁵⁸. Il serait souhaitable que la modification de cet article intervienne rapidement pour une plus grande efficacité.

De plus, l'article L. 350-1 IV du Code de l'environnement précise que ces directives sont opposables aux autorisations de défrichement, d'occupation et d'utilisation des sols lorsqu'il n'existe pas de P.L.U. ou lorsque ce dernier est incompatible avec ces directives particulières. Ce qui caractérise, ici aussi, le contournement du principe d'indépendance des législations. Cette possibilité est longtemps restée théorique. Il aura fallu attendre 2007 pour que la première directive de protection et de mise en valeur des paysages soit adoptée¹²⁵⁹.

Ces « contournements » du principe d'indépendance des législations spécifiquement par les Codes de l'urbanisme et de l'environnement ne constituent pas l'unique passerelle entre les zonages écologiques étrangers à ce code et le droit de l'urbanisme. De telles possibilités peuvent être ouverte par les deux codes concomitamment.

b. L'instauration concomitante de passerelles par les Code de l'urbanisme et de l'environnement

Ces doubles passerelles concernent deux catégories de zonages écologiques que sont les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux précédemment étudiés¹²⁶⁰.

¹²⁵⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

¹²⁵⁹ Décret n° 2007-21 du 4 janvier 2007 portant approbation de la directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles, *J.O.R.F.* du 6 janvier 2007, p. 269.

¹²⁶⁰ Nous étudierons l'étendue de ces passerelles dans le chapitre second.

Les parcs naturels régionaux, créés en 1967¹²⁶¹, ont pour objectif de déterminer, par le biais de leur charte, « les orientations de protection, de mise en valeur et de développement » des territoires qu’ils recouvrent. Même si cet outil n’a pas pour unique but d’assurer la protection écologique d’un territoire et vise aussi le développement économique, sa vocation historique de zonage écologique ne peut toutefois pas être remise en cause¹²⁶².

L’article L. 333-1 du Code de l’environnement prévoit, depuis 1993, que les documents d’urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte^{1263, 1264}. À la différence des directives préalablement évoquées, la charte de ces parcs n’est pas opposable aux autorisations d’occupation ou d’utilisation du sol¹²⁶⁵. La légalité d’un permis de construire ne peut donc pas être valablement contestée sur un moyen tiré de l’illégalité d’un tel permis par rapport à certaines dispositions d’une charte d’un parc naturel régional. Toutefois, un recours en exception d’illégalité permet, dans un tel cas, d’assurer le respect des dispositions de la charte dont un P.L.U. n’aurait pas tenu compte¹²⁶⁶.

Cette passerelle instaurée par le Code de l’environnement est d’autant plus importante que les parcs naturels régionaux ont rencontré un vif succès¹²⁶⁷.

Il faut noter que, très logiquement, le Code de l’urbanisme reprend ces obligations de compatibilité entre une charte de parc naturel régional ou de parc national et les SCOT, les P.L.U ou encore les cartes communales aux articles L. 122-1 et L. 123-1 et L. 124-2.

¹²⁶¹ Décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 2 mars 1967, p. 2131.

¹²⁶² C. BARTOLOMEI, « La maîtrise des sols dans les parcs naturels régionaux : l’exemple du parc naturel régional de Saint-Amand-Raismes », *J.C.P.*, 1976, I, p. 2792.

¹²⁶³ Y. JÉGOUZO, « Simplification du régime des parcs naturels régionaux », *A.J.D.A.*, 14 mai 2007, p. 941.

¹²⁶⁴ Nous verrons plus en détail ce problème de compatibilité dans le chapitre suivant.

¹²⁶⁵ Voir à ce sujet : B. GRIMONPREZ, « Charte ne vaut pas loi, note sur CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres, req. n° 198124 », *Revue de droit rural*, octobre 2004, p. 541. J.-P. BROUANT, Y. JÉGOUZO, « Statut et portée des « projets de territoire » : l’exemple de la charte de parc naturel régional », *A.J.D.A.*, 22 juin 2004, p. 1256.

¹²⁶⁶ H. JACQUOT, « l’articulation de la charte avec les autres documents d’urbanisme ou de planification de l’environnement », *R.J.E.*, n° 4/1997, p. 499. Voir aussi G. LIET-VEAUX, « Des dangers de l’exception d’illégalité, ou de l’interdiction de rien faire qui ne soit autorisé par la loi », in *Études en l’honneur du Doyen Georges Péquignot, tome 2, Centre d’Études et de Recherches Administratives de Montpellier*, mai 1984, p. 435 et suivantes.

¹²⁶⁷ Voir annexe n° 3.

Il existe ainsi des relations particulières entre les zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme en droit de l'urbanisme. Il faut rechercher si ces zonages écologiques, ainsi que ceux issus du Code de l'urbanisme, pour lesquels nous avons démontré qu'il existait des interactions avec les documents d'urbanisme, peuvent former un ensemble homogène caractérisé par l'existence d'une hiérarchie ou s'il s'agit simplement de liens épars favorisant l'émergence d'une sorte de réseau.

§2. UNE HIÉRARCHIE PARTIELLE NON PYRAMIDALE : L'EXISTENCE DE « POINTS DE CONTACT »¹²⁶⁸ ENTRE DES NORMES ISSUES DE DIFFÉRENTES BRANCHES DU DROIT

La hiérarchie en droit de l'urbanisme entre les zonages écologiques (ceux issus du Code de l'urbanisme et ceux issus des autres codes) mais aussi entre certains zonages et les documents ou autorisations d'urbanisme, si elle existe, ne peut être que partielle car, nous l'avons vu, certains zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme ne peuvent franchir le barrage de l'indépendance des législations. Pourtant, nul ne peut nier l'existence de liens hiérarchiques entre les principales normes objet de notre étude (A).

Cette hiérarchie particulière ne répond pas au critère d'identification classique basé sur un agencement pyramidal des normes. Elle correspond à une forme plus complexe et fragmentée reposant sur des alliances avec d'autres branches du droit que l'on peut rapprocher de l'image du rhizome (B).

A. La caractérisation de l'existence d'une hiérarchie

L'objet de ce développement n'est pas de caractériser l'existence d'un quelconque système constitué par les zonages écologiques créés par les différentes branches de notre droit.

Le zonage écologique n'apparaît d'ailleurs que comme un outil permettant

¹²⁶⁸ M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « Le système juridique entre ordre et désordre », *op. cit.*, p. 63.

d’atteindre une certaine protection écologique qui, nous l’avons vu précédemment, est parfois associé à d’autres objectifs comme l’aménagement du territoire ou le développement économique, au sein d’un même zonage¹²⁶⁹.

Nous nous attacherons à rechercher si, du fait de l’existence de liens particuliers entre les différents zonages et avec certains documents et autorisations du droit de l’urbanisme, on peut caractériser l’existence d’une certaine hiérarchie entre les normes qui instituent ces différents outils en droit de l’urbanisme.

Le seul système pouvant être évoqué dans ces développements sera donc celui constitué par le droit de l’urbanisme dans son acception large dépassant les frontières posées par la codification de ce droit.

Si l’on se réfère à la pensée de Hans KELSEN^{1270, 1271}, l’éminent théoricien du droit, ce qui caractérise une hiérarchie des normes résiderait dans un ordonnancement de ces dernières en fonction d’un lien de subordination qui les unit.

Noberto BOBBIO précise cette pensée en établissant différentes catégories de relations possibles dans les relations entre les normes constituant un système. Il en identifie trois :

- celle qui a trait aux « normes dont l’existence est justifiée parce qu’elles se réfèrent à d’autres normes » constituant un rapport temporel,
- celle constituée par des « normes au service d’autres normes » caractérisant un rapport fonctionnel,
- enfin la catégorie des « normes dont l’existence dépend de celle d’autres normes » qui sont symptomatiques du rapport hiérarchique¹²⁷².

Cette dépendance de la norme inférieure à une norme supérieure semble ne pas devoir être entendue comme la seule nécessité de l’existence préalable de la norme supérieure déterminant les conditions de forme et de fond d’édition de la norme

¹²⁶⁹ Voir introduction de la seconde partie.

¹²⁷⁰ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 266.

¹²⁷¹ Voir les développements dans l’introduction du présent chapitre.

¹²⁷² N. BOBBIO, cité in G. TIMSIT, « Thèmes et systèmes de droit », Presses Universitaires de France, 1986, p. 25.

précitée, mais comme la nécessaire obligation de respect de la norme supérieure.

Jean-Marie AUBY explicite très clairement cette situation en affirmant que l'existence d'un tel lien « entre deux normes peut trouver sa source dans l'existence d'un mécanisme de contrôle et de sanction permettant de faire respecter la supériorité d'une norme sur l'autre. La forme la plus élaborée de cette procédure est celle de l'intervention du juge disposant d'un pouvoir de déclarer nulle la norme non conforme à la norme supérieure »¹²⁷³.

Hans KELSEN identifie cette relation entre les normes dans le cadre d'un système statique de normes, puisqu'il précise que « c'est en vertu de leur fond, de leur contenu que ces normes sont valables »¹²⁷⁴, qu'il oppose au système dynamique caractérisé par le fait qu'une norme appartient à ce système « parce qu'elle est créée de la façon déterminée dans la norme fondamentale, et non pas parce qu'elle a tel contenu déterminé »¹²⁷⁵.

Pour cet auteur, le système statique apparaît comme impossible à mettre en place du seul fait de l'indétermination de la norme fondamentale^{1276, 1277}. Malgré cette affirmation, il précise qu'il « est parfaitement possible qu'un seul système de normes combine le principe statique et le principe dynamique »¹²⁷⁸.

Cette vision, plus conciliante et réaliste, a trouvé un écho auprès de Charles PERELMAN¹²⁷⁹, dont la théorie a été reprise par Michel Van de KERCHOVE et François OST, ces derniers affirmant que « le système normatif n'est ni purement dynamique ni

¹²⁷³ J.-M. AUBY, « Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public », in Mélanges R. Pelloux, L'Hermès, 1980, p. 31.

¹²⁷⁴ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 258.

¹²⁷⁵ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 259.

¹²⁷⁶ Ibid.

¹²⁷⁷ La norme fondamentale, pour KELSEN, « est l'hypothèse qui permet à la science juridique de considérer le droit comme un système de normes valables. Toutes les propositions par lesquelles cette science décrit son objet sont fondées sur la supposition que la norme fondamentale est une norme valable » (H. KELSEN, *op. cit.*, p. 295), il s'agirait d'une norme théorique. Pour Patrick WACHSMANN, « en dernière instance, on est toujours renvoyé à la constitution, et même à la constitution initiale : la première constitution au-delà de laquelle il n'est pas possible de remonter ». Pour plus de précision sur la norme fondamentale se reporter aux articles de P. AMSELEK, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », R.D.P., 1978, p. 5 et suivantes. M. TROPER, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », R.D.P., 1978, p. 1523 et suivantes. P. WACHSMANN, « Le kelsénisme est-il en crise ? », Droits, n° 4/1986, p. 53 et suivantes.

¹²⁷⁸ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 261.

¹²⁷⁹ C. PERELMAN, « Ce qu'une réflexion sur le droit peut apporter au philosophe », *Archives de philosophie du droit*, n° 7, 1962, p. 42.

purement statique »¹²⁸⁰.

L’acception mixte (à la fois statique et dynamique) du système paraît convenir le mieux aux relations qu’entretiennent les différentes normes de notre étude à savoir les zonages écologiques et les normes issues du droit de l’urbanisme.

William COULET¹²⁸¹ affirmait, dès 1976, que la notion de compatibilité se trouvait au cœur des relations entre les normes dans le droit de l’urbanisme qu’elle fût expresse ou implicite. Cette notion de compatibilité est la conséquence d’un système statique comme le précise Jean-Marie AUBY¹²⁸². Cet auteur affirme l’existence d’un système mixte par lequel « s’établit une – et une seule – hiérarchie des normes, c’est à dire une structuration à caractère dynamique correspondant à un processus de création du droit : chaque étage de la hiérarchie tire son principe de validité des normes de la couche supérieure (...). Cependant, les compétences normatives des autorités publiques varient selon leur place dans la hiérarchie des organes et il en résulte une certaine hiérarchie « statique », un étagement des normes. Certaines normes peuvent être dites inférieures par rapport à d’autres, en ce sens qu’elles ne sont pas valables si elles ne s’établissent pas dans un certain rapport (conformité, non contrariété, ...) avec les autres »¹²⁸³.

Cette acception d’une pyramide des normes mixte traduit pleinement la vision de notre matière avec des relations entre les normes qui dépendent à la fois d’un rapport d’exécution et de relations de conformité, compatibilité, prise en compte, ...

De l’étude des différents zonages écologiques que nous avons abordés, nous pouvons affirmer que ce principe gouverne toujours les relations entre les différentes normes objets de notre étude en droit de l’urbanisme¹²⁸⁴. Il s’agit bien d’une double référence à la fois au contenu de la norme et non exclusivement aux conditions de

¹²⁸⁰ M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « Le système juridique entre ordre et désordre », L.G.D.J., 1988, p. 63.

¹²⁸¹ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l’urbanisme », *A.J.D.A.*, juin 1976, p. 291.

¹²⁸² J.-M. AUBY, « Sur l’étude de la hiérarchie des normes en droit public », *op. cit.*, p. 23.

¹²⁸³ *Ibid.*

¹²⁸⁴ Nous verrons dans le second chapitre, dans le cadre de notre recherche sur les relations entre les normes objet de notre étude, que cette notion de compatibilité demeure l’une des matrices des liens pouvant exister en droit de l’urbanisme.

forme ou de fond de l'édition de la norme inférieure.

Ainsi, on peut affirmer qu'il existe bien une hiérarchisation des normes entre les zonages écologiques et les normes issues du droit de l'urbanisme. Toutefois, cette hiérarchisation ne répond pas aux critères classiques, aboutissant à la forme pyramidale de cette hiérarchie, posés par Hans KELSEN.

B. La remise en cause du modèle pyramidal classique par l'existence « de points de contact »¹²⁸⁵ entre le droit de l'urbanisme et les autres branches du droit

Le modèle pyramidal élaboré par Hans KELSEN a longtemps été le seul permettant de caractériser l'étagement des normes d'une hiérarchie. Cependant, l'évolution de notre droit a conduit une partie de la doctrine à remettre en cause ce modèle classique puisqu'il est aujourd'hui difficile, voir impossible, de faire coïncider le concept de branche du droit, notamment celle du droit de l'urbanisme, avec le paradigme de la pyramide (1). L'image qui semble la plus appropriée pour caractériser la hiérarchie objet de notre étude est celle du rhizome inspirée par les travaux de Jacques FAGET¹²⁸⁶ (2).

1. L'impossible identification du caractère pyramidal de la hiérarchie du droit de l'urbanisme

Pour Hans Kelsen, la forme de la hiérarchie ne peut être que pyramidale, avec au sommet une norme fondamentale¹²⁸⁷, qui est une norme supposée, dont découle la constitution originelle, c'est-à-dire la constitution historiquement première¹²⁸⁸, puis suivent la constitution dérivée (résultant des réformes de la constitution originelle),

¹²⁸⁵ M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « Le système juridique entre ordre et désordre », *op. cit.*, p. 63.

¹²⁸⁶ J. FAGET, « Justice et travail social : le rhizome pénal », Éditions Érès, 1992, p. 164.

¹²⁸⁷ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 261.

¹²⁸⁸ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 265.

puis les lois, les règlements¹²⁸⁹ et enfin les normes juridiques individuelles¹²⁹⁰.

Les normes, dans cette hiérarchie, sont « superposées, ou subordonnées les unes aux autres, supérieures ou inférieures »¹²⁹¹. Mais, cette subordination n’est pas exclusive puisqu’elle existe aussi par rapport à la norme fondamentale. Selon Hans KELSEN, « toutes les normes dont la validité peut être rapportée à une seule et même norme fondamentale forment un système de normes, un ordre normatif. La norme fondamentale est la source commune de la validité de toutes les normes qui appartiennent à un seul et même ordre ; elle est le fondement commun de leur validité »¹²⁹².

Cette théorie a été largement critiquée par la doctrine, non pas sur l’existence d’une hiérarchie des normes, mais sur l’identification du modèle pyramidal pur¹²⁹³. Ainsi, Valérie LARROSA affirme, qu’ « en soi, la subordination ne signifie rien d’autre qu’une position, presque géographique, dans la structure hiérarchique de l’ordre juridique »¹²⁹⁴. Si l’on se base sur cette hypothèse, l’étude de la seule subordination ne suffit pas à déterminer la forme de la hiérarchie. Cette position est confirmée par Jean-Marie AUBY qui précise que les « situations d’infériorité ou de supériorité permettent de dégager dans un ordre juridique sinon une hiérarchie cohérente et continue, du moins des étagements hiérarchiques »¹²⁹⁵. Dans cette affirmation, l’auteur ne fait aucune référence à la forme de cette hiérarchie, puisqu’il complète en affirmant que « la difficulté est accrue par le fait que les ordres juridiques à l’intérieur desquels s’établit une hiérarchie ne sont pas forcément indépendants et qu’il peut y avoir entre eux des sortes d’emboîtements qui obligent à ajuster les deux hiérarchies l’une par rapport à

¹²⁸⁹ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 308.

¹²⁹⁰ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 318 et suivantes.

¹²⁹¹ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 266.

¹²⁹² H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 257.

¹²⁹³ Sur la pureté du modèle pyramidal en matière de hiérarchie des normes d’urbanisme, voir J.-P. LEBRETON, « La hiérarchie des normes d’urbanisme vue des Grands Lacs », *Études foncières*, n° 112, novembre-décembre 2004, p. 23.

¹²⁹⁴ V. LARROSA, « Recherches sur la notion de hiérarchie en droit administratif français », Thèse, Université de Toulouse, 1998, p. 829.

¹²⁹⁵ J.-M. Auby, « Sur l’étude de la hiérarchie des normes en droit public », *op. cit.*, p. 23.

l'autre »¹²⁹⁶. Cette affirmation n'est pas sans rappeler celle de Georges VIRRALY pour qui, « les normes composant un ordre juridique ne forment pas, comme on avait cru pouvoir l'affirmer, une pyramide hiérarchique (...). Tout ce que l'on peut affirmer, c'est que les normes se distribuent en couches superposées, dont le nombre, l'importance et la nature déterminent la structure particulière de chaque ordre juridique »¹²⁹⁷.

Ce scepticisme d'une partie de la doctrine rend compte de la difficile application de cette théorie à un droit positif qui a évolué vers plus de complexité. Cette situation nous oblige à affirmer que cette vision classique ne convient pas non plus à l'objet de notre étude, principalement du fait de la double relation (contradictions, points de rencontres) entretenue entre les différentes branches de notre droit (principalement le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement).

Georges VEDEL affirme que l'on peut considérer qu'une branche du droit existe si « bien que ne mettant apparemment en œuvre que des principes et des méthodes empruntés à des branches existantes, en fait une sorte de combinaison chimique ayant un caractère nouveau »¹²⁹⁸. Ainsi ces branches sont « destinées à régir des situations ou relations objectivement différentes, appelant à ce titre des normes particulières »^{1299, 1300}. Cette position est confirmée par Henri JACQUOT et François PRIET à propos du droit de l'urbanisme. Pour ces auteurs, on peut caractériser l'émergence de ce droit par la mise en place d'une police spéciale de l'urbanisme « qui s'est progressivement enrichie et transformée jusqu'à donner naissance à un véritable « Droit » de l'urbanisme »¹³⁰¹.

Michel PRIEUR affirme que le particularisme du droit de l'environnement se manifeste notamment « à travers des procès spécifiques, des techniques juridiques originales ». De plus, « la portée psychologique des mesures juridiques prises ou à prendre, entraînent inévitablement une adaptation voire une transformation des règles classiques de différents droits nécessaires à l'élaboration du droit de l'environnement ».

¹²⁹⁶ J.-M. Auby, « Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public », *op. cit.*, p. 29.

¹²⁹⁷ G. VIRRALY, « La pensée juridique », L.G.D.J., 1998, p. 177.

¹²⁹⁸ G. VEDEL, « Le droit économique existe-t-il ? », in *Mélanges Pierre Vigreux*, Col. des travaux et recherches de l'IPA - IAE de Toulouse, tome II, 1980, p. 770.

¹²⁹⁹ R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in *mélanges Paul Amselek, Bruylant*, 2005, p. 460.

¹³⁰⁰ Cette affirmation justifie l'indépendance des législations entre les différentes branches du droit étudiée précédemment.

¹³⁰¹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op.cit.*, p. 8.

Cette vision correspond à la définition posée par Georges VEDEL et permet d’identifier le droit de l’environnement comme une branche spécifique de notre droit.

On peut donc affirmer qu’il existe plusieurs branches du droit en droit positif français, dont notamment le droit de l’urbanisme et le droit de l’environnement.

Pour mieux cerner la perception des branches du droit avec la théorie classique, il faut revenir aux écrits d’Hans KELSEN. Cet auteur ne fait pas explicitement référence aux branches du droit telles que nous les connaissons. Par contre, il aborde la division du droit positif entre droit privé et droit public. Selon Hans KELSEN, le droit privé et le droit public sont « deux domaines juridiques organisés juridiquement de façon différente, mais non pas une antithèse essentielle »¹³⁰², il ne s’agit là que « d’une distinction intra-systémique »¹³⁰³. On peut donc, par extension admettre que la vision de KELSEN ne s’oppose pas à l’existence de branches du droit, qui seraient une sorte de subdivision interne du système. Ces dernières ne sauraient donc être en contradiction¹³⁰⁴. Or, en application de l’indépendance des législations, on peut être amené à rencontrer des situations où des normes, issues de branches différentes, se contredisent. On peut reprendre l’exemple déjà étudié de la validité du permis de construire permettant au titulaire d’envisager une construction sur un terrain donné. Si le bénéficiaire de ce permis exécute son projet, il sera passible de poursuites pénales du fait de l’existence d’un arrêté de protection de biotope interdisant toute construction sur ce même terrain¹³⁰⁵. On arrive alors à un résultat contraire à la pensée de KELSEN pour qui « la norme fondamentale rend possible d’interpréter les matériaux imposés à la connaissance juridique comme un tout intelligible, - autrement dit : de les décrire en propositions ne présentant pas entre elles de contradictions logiques »¹³⁰⁶.

Ainsi, le concept de branches du droit, tel qu’il existe dans notre droit positif, ne peut correspondre à cette vision pyramidale d’un seul système¹³⁰⁷. Il faudrait alors

¹³⁰² H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 375.

¹³⁰³ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 374.

¹³⁰⁴ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 277.

¹³⁰⁵ Voir TA Strasbourg, 21 décembre 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature c/ Ville de Wissembourg et football club d’Altenstadt, *Rec.*, tables.

¹³⁰⁶ H. KELSEN, « Théorie pure du droit », *op. cit.*, p. 277.

¹³⁰⁷ M. VAN DE KERCHOVE, « La pyramide est-elle toujours debout ? », *in mélanges Paul Amselek, Bruylant*, 2005, p. 474 et suivantes.

admettre l'existence de deux systèmes différents. Mais selon Kelsen, ces deux systèmes devront être intégralement indépendants, comme le démontrent Michel VAN DE KERCHOVE et François OST lorsqu'ils rapportent que pour cet auteur, il n'existe « que deux types de rapport possibles entre ordres juridiques : ou l'indépendance et même l'indifférence, ou l'intégration. Nulle place pour une coordination ou une coopération – partant, nulle place pour un pluralisme des ordres juridiques »¹³⁰⁸.

Cette possibilité, prenant en compte la complexification des hiérarchies actuelles¹³⁰⁹, ne convient pas non plus à notre droit positif, puisque les branches du droit peuvent avoir des « points de contact »¹³¹⁰ entre elles comme nous l'avons prouvé dans les développements précédents, que ce soit par les servitudes d'utilité publique ou par l'obligation de compatibilité prévue par certains textes avec des normes relevant de branches différentes.

De plus, cette hiérarchie est spécifique puisque les zonages écologiques, issus d'autres codes que celui de l'urbanisme, n'entretiennent pas nécessairement de contacts entre eux mais peuvent, dans certains cas, avoir des relations d'infériorité ou de supériorité avec les normes du droit de l'urbanisme. On peut ajouter à ce particularisme la notion de compatibilité limitée¹³¹¹, qui est la règle entre les documents d'urbanisme depuis 1995, qui « limite l'exigence de compatibilité des documents d'urbanisme à ceux qui leur sont immédiatement supérieurs »¹³¹², mais une D.T.A., lorsque ces dispositions précisent les modalités d'application des lois montagne et littoral, est directement opposable aux autorisations d'occupation des sols¹³¹³. Cette situation peut constituer une discontinuité dans la hiérarchie des normes car si un SCOT « s'interpose » entre une telle D.T.A. et un P.L.U., la D.T.A. ne sera pas opposable au P.L.U., mais le sera aux autorisations d'occupation des sols qui, elles, devront aussi respecter les obligations posées par le P.L.U.¹³¹⁴.

¹³⁰⁸ M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « Le système juridique entre ordre et désordre », *op. cit.*, p. 37.

¹³⁰⁹ Sur ce sujet voir R. FRAISSE, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *R.F.D.A.*, janvier-février 2000, p. 77-91.

¹³¹⁰ M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « Le système juridique entre ordre et désordre », *op. cit.*, p. 63.

¹³¹¹ Voir chapitre second.

¹³¹² H. JACQUOT, « La règle de la compatibilité limitée oubliée ? », *op. cit.*, p. 563.

¹³¹³ Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

¹³¹⁴ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 428.

Ainsi, une vision pyramidale classique ne peut expliquer les évolutions récentes de cette branche du droit.

2. La caractérisation de l’existence d’une hiérarchie du droit de l’urbanisme en rhizome

À défaut de pouvoir qualifier la hiérarchie de la matière qui nous occupe de purement pyramidale, il convient de retenir l’image du rhizome proposée par Jacques FAGET, et très largement inspirée de la réflexion de Gilles DELEUZE et de Félix GUATTARI¹³¹⁵, qui paraît plus adéquate, même si elle doit être aménagée sur un point essentiel par un retour à une définition du rhizome plus proche de celle des botanistes.

L’auteur évoque le rhizome car celui-ci « est fait (...) de dimensions, de directions mouvantes »¹³¹⁶, mais surtout parce qu’un « point d’un rhizome peut être connecté avec n’importe quel autre. Si l’arbre est filiation, le rhizome est alliance »¹³¹⁷. Mais Jacques FAGET conçoit son rhizome comme la traduction d’un système « a-centré et non hiérarchique »¹³¹⁸ concernant sa matière. La vision de cet auteur semble pouvoir être résumée à une structure dans laquelle aucune des racines, découlant d’une même source, n’occupe de position centrale, entraînant l’émergence d’un système complexe, où les branches du droit communiquent partiellement les unes avec les autres.

Bien que l’image du rhizome ne semble pas, au premier abord, correspondre en tout point à la perception de notre hiérarchie particulière, cette vision des relations entre les normes évoquée par Jacques FAGET semble néanmoins pouvoir être adaptée à l’objet de notre étude, si l’on se réfère à la définition scientifique du rhizome, « tige souterraine vivace émettant chaque année des racines »¹³¹⁹.

En effet on ne peut pas considérer que le droit de l’urbanisme soit « indépendant

¹³¹⁵ J. FAGET, « Le rhizome pénal. Milieu ouvert et décentralisation de la politique criminelle », Bordeaux, Conseil de la recherche du Ministère de la Justice. Concept emprunté à G. DELEUZE ET F. GUATTARI, « Milles plateaux. Capitalisme et schizophrénie », Minuit, 1980, p. 32. ». Cité in M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, 2000, n° 44, p. 10.

¹³¹⁶ J. FAGET, « Justice et travail social : le rhizome pénal », Éditions Érès, 1992, p. 164.

¹³¹⁷ J. FAGET, « Justice et travail social : le rhizome pénal », *op. cit.*, p. 165.

¹³¹⁸ J. FAGET, « Justice et travail social : le rhizome pénal », *op. cit.*, p. 165.

¹³¹⁹ Grand Larousse en 5 volumes, 1990, volume n° 5, p. 2655.

ou même indifférent »¹³²⁰ aux autres branches du droit : il s'en nourrit, tout comme les racines du rhizome permettent de le nourrir, créant une relation évidente de dépendance. En matière de zonages écologiques, le droit de l'urbanisme, dont la colonne vertébrale demeure les documents d'urbanisme, entretient des relations avec d'autres branches du droit que sont le droit de l'environnement, le droit forestier ou le droit rural. Pour Patrick HOCREITÈRE, du fait de « cette interdépendance (...), de nouvelles horizontalités se créent. Cette interdépendance crée également de nouvelles verticalités entre les normes résultant de ces législations »¹³²¹. Cette hiérarchie demeure « à peu près horizontale » avec une tige principale, constituée des documents d'urbanisme, qui va se nourrir, dans d'autres branches du droit, par le biais de racines créant de « nouvelles verticalités » concrétisant les « alliances » décrites par Jacques FAGET.

La caractérisation de l'existence d'une hiérarchie, même complexe et quelque peu éloignée du modèle initial, ne suffit pas à identifier les critères gouvernant cette hiérarchie. Il faut rechercher si les critères organiques et formels peuvent réaliser cet objectif.

¹³²⁰ M. VAN DE KERCHOVE, F. OST, « Le système juridique entre ordre et désordre », *op. cit.*, p. 37.

¹³²¹ P. HOCREITÈRE, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit administratif*, février 2001, chron. n° 3, p. 6.

SECTION 2 – LA CARACTÉRISATION D’UNE HIÉRARCHIE MATÉRIELLE BASÉE SUR UNE FORMATION DU DROIT PAR DEGRÉS

La seule identification d’une hiérarchie ne saurait être un aboutissement. Il convient également de rechercher un critère permettant d’affecter une certaine valeur aux différentes normes qui composent cette hiérarchie, celle-ci pouvant parfois donner « l’impression d’être en face d’un puzzle dont toutes les pièces n’appartiendraient pas au même jeu »¹³²², pour obtenir une gradation des normes propre à la définition d’une hiérarchie spécifique que nous aurons caractérisée. La recherche d’un critère permettant de caractériser une hiérarchie n’est pas chose aisée et présuppose une étude approfondie des différentes normes constituant la hiérarchie ainsi qu’un examen minutieux des relations que les normes peuvent entretenir entre elles.

Cette recherche nous conduira à confronter la hiérarchie prévalant dans notre matière aux critères organique et formel que certains auteurs n’hésitent pas à qualifier de prééminents¹³²³ dans la doctrine. Il semble pourtant difficile de les appliquer à notre hiérarchie (§ 1).

Le critère matériel, quant à lui, a reçu, depuis le début du siècle précédent, un accueil favorable d’une partie de la doctrine sans toutefois être unanimement reconnu à sa juste valeur¹³²⁴. Il semble, toutefois, que ce critère réponde de manière plus adaptée à l’agencement des normes de notre hiérarchie. Cependant, il est nécessaire pour affiner le résultat de lui adjoindre le principe de la formation du droit par degrés pour obtenir un résultat satisfaisant (§ 2).

¹³²² J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », Thèse, Université de Poitiers, 1964, L.G.D.J., 1966, p. 166.

¹³²³ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p. 211.

¹³²⁴ J. MOREAU, « Droit public », tome 2, Économica, 1995, p. 388.

§1. L'INSUFFISANCE DES CRITÈRES ORGANIQUE ET FORMEL POUR CARACTÉRISER LA HIÉRARCHIE DES ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME

On pourrait s'interroger, après avoir établi l'existence d'une hiérarchie, sur l'utilité de la recherche de critères pouvant caractériser une telle hiérarchie. Nous avons, dans le point précédent, démontré l'existence de liens de subordination entre les normes. Cette caractérisation n'est pas suffisante. Il nous faut à présent rechercher le critère pertinent permettant de leur assigner une place dans cette hiérarchie, c'est-à-dire, un « critère général en fonction duquel les normes sont effectivement hiérarchisées »¹³²⁵.

Denys DE BÉCHYLLON formule admirablement l'importance que revêtent les critères organique et formel dans une telle étude. Il précise que « pour une frange dominante de la doctrine contemporaine, un critère organique et formel mérite le Panthéon des concepts aptes à discriminer la valeur des normes »¹³²⁶.

Pourtant, tant le critère organique (A) que le critère formel (B) ne peuvent apporter une solution convaincante dans la recherche d'une solution pour caractériser cette hiérarchie. La complexité de cet ensemble nuit à l'utilisation de ces deux critères classiques.

A. L'inapplicabilité d'un critère organique

Jean-François LACHAUME, en se basant sur la théorie posée par Raymond CARRÉ DE MALBERG, identifie deux conditions relatives à l'application du critère organique, applicables aux actes administratifs :

« En premier lieu, il doit exister une hiérarchie entre les différentes autorités investies du pouvoir d'édicter des actes administratifs. Et en fonction de sa place dans cette hiérarchie administrative, chaque autorité doit posséder une compétence déterminée. Il est nécessaire ensuite que, en fonction de la compétence et de la place de

¹³²⁵ D. DE BÉCHYLLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État », Thèse, Université de Pau, 1993, *Économica*, 1996, p. 6.

¹³²⁶ *Ibid.*

son auteur dans la hiérarchie, chaque acte administratif ait une valeur juridique spécifique. Ainsi, par simple référence à son auteur, on peut isoler et différencier un acte, des autres éléments composant l’ordonnancement juridique »¹³²⁷.

Cette identification du critère organique est transposable à une hiérarchie qui ne serait pas uniquement composée d’actes administratifs.

C’est d’ailleurs ce que prévoyait Raymond CARRÉ DE MALBERG, lorsqu’il affirmait que l’on « constate que, dans notre droit positif, la même règle, conçue dans les mêmes termes, est, à plus d’un égard, traitée de façon différente quant à sa force ou à son efficacité, selon qu’elle est posée par un acte législatif du Parlement, ou par un décret présidentiel, ou par un acte émanant d’un ministre ou de quelque autorité administrative moindre »¹³²⁸.

Si Jean-Louis QUERMONNE pouvait à juste titre affirmer, en 1952, que « le critère organique n’était que rarement pris en défaut » dans les thèses de Léon DUGUIT et de Raymond CARRÉ DE MALBERG¹³²⁹, la réalité du droit positif de notre matière contrarie cette opinion. En effet, deux particularités, qui n’existaient pas à la date de la formulation de cette idée, ont rendu impossible l’application de ce critère à la hiérarchie qui nous occupe, il s’agit de la décentralisation (1) et de la notion de co-auteur (2).

1. L’inapplicabilité du fait de l’absence de hiérarchie des autorités décentralisées

Le critère organique a été utilisé dans l’établissement d’une double hiérarchie : la supériorité de la loi sur les actes administratifs et pour déterminer la hiérarchie des actes administratifs entre eux.

Le critère organique a été utilisé de manière traditionnelle pour justifier la

¹³²⁷ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », op. cit, p. 156.

¹³²⁸ R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », Sirey, 1933, p. 165.

¹³²⁹ J.-L. QUERMONNE, « Évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français », thèse, Université de Caen, p. 253.

supériorité de la loi sur les actes administratifs. Raymond CARRÉ DE MALBERG précisait que « la séparation des pouvoirs (...) établit parmi les autorités étatiques cette hiérarchie des puissances qui fait que la loi se présente comme la manifestation de la volonté la plus haute dans l'État »¹³³⁰.

René CHAPUS confirmait cette affirmation en énonçant que « le législateur (...) exprime la volonté générale et de sa qualité d'organe d'expression de la volonté générale résulte le rang de la loi dans la hiérarchie des actes juridiques »¹³³¹.

Cette soumission demeure en droit positif et justifie pleinement la place des lois montagne et littoral dans la hiérarchie des normes qui nous occupe.

Pour les actes administratifs, l'absence de hiérarchie des autorités décentralisées constitue la remise en cause de la première condition nécessaire à l'identification du critère organique posé par Jean-François LACHAUME.

Valérie LAROSSA pose la question de la conciliation entre « la hiérarchie des normes et l'unité de l'ordre juridique avec l'autonomie des personnes publiques décentralisée »¹³³². Comme le souligne Loïc PRIEUR, cette situation soulève deux problèmes distincts : les relations entre l'État et les collectivités locales et le rapport entre les collectivités locales¹³³³.

Si la déconcentration ne pose aucun souci dans l'établissement d'une hiérarchie, la mise en place de la décentralisation est venue brouiller ce schéma. En effet, la déconcentration peut être caractérisée, selon René CHAPUS, par le transfert du pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées à « des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution »¹³³⁴.

Par contre, la décentralisation suppose une « autonomie par rapport à l'État du

¹³³⁰ R. CARRÉ DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'État ; spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français », tome 1, Sirey, 1920, p. 346.

¹³³¹ R. CHAPUS, « De la soumission au droit des règlements autonomes », D., 1960, chron. XXII, p. 125.

¹³³² V. LAROSSA, « Recherches sur la notion de hiérarchie en droit administratif français », *op. cit.*, p. 249.

¹³³³ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 230.

¹³³⁴ R. CHAPUS, « Droit administratif général », Tome 1, Monchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 391.

pouvoir de décision des autorités décentralisées »¹³³⁵, ce qui vient contredire l'existence de toute hiérarchie entre l'État et les collectivités territoriales. L'absence de hiérarchie est ainsi le corollaire de la libre administration des collectivités locales. Il n'est donc plus possible de concevoir l'identification d'une hiérarchie sur le critère purement organique.

Cette impossibilité d'appliquer le critère organique est amplifiée par les relations qu'entretiennent les collectivités territoriales entre elles dans lesquelles « la superposition des structures décentralisées se combine avec l'égalité statutaire des collectivités »¹³³⁶. Ainsi, par exemple, l'application du critère organique ne saurait donc justifier d'imposer à la commune des zonages de préemption en matière d'espaces naturels sensibles par les départements.

Cette imperfection du critère organique avait été largement pressentie par Jean-François LACHAUME dès 1964 puisque l'auteur concluait ses développements sur ce critère en affirmant que « l'apparition d'autorités publiques ou privées, investies du pouvoir d'édicter des actes administratifs et non intégrées dans la hiérarchie administrative classique, nécessite un aménagement du critère organique. Cependant, nous l'avons vu, les possibilités d'aménagement sont limitées. Or, si les autorités non intégrées dans la hiérarchie administrative et possédant compétence pour édicter des actes administratifs devaient se multiplier, nous serions à la limite, dans l'impossibilité d'établir une hiérarchie entre ces actes »¹³³⁷.

La décentralisation n'est pas le seul écueil rencontré par le critère organique dans la caractérisation de la hiérarchie spécifique que nous étudions. L'impossible prise en compte de l'existence de co-auteurs d'un acte le rend parfaitement inapplicable à la matière.

¹³³⁵ Ibid.

¹³³⁶ V. LAROSSA, « Recherches sur la notion de hiérarchie en droit administratif français », *op. cit.*, p. 275.

¹³³⁷ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 165.

2. L'inapplicabilité du fait de l'existence de co-auteurs d'actes juridiques

Pierre FERRARI¹³³⁸ résume la participation à l'élaboration d'un acte juridique en trois possibilités :

- « la participation peut être simplement matérielle, elle consistera à effectuer certaines formalités indispensables à la régularité de l'opération d'édiction.
- elle peut être intellectuelle dans la mesure où elle fixe le contenu de la norme.
- elle peut enfin être volontaire et c'est le cas des personnes amenées à se prononcer sur le projet de norme élaboré par d'autres sujets ».

Cet auteur en déduit que « si l'on définit l'auteur d'un acte par le pouvoir que possède une personne sur la naissance de la norme, il est évident que seul celui qui effectue une opération intellectuelle ou de volonté, ou bien les deux à la fois, peut être qualifié d'auteur de l'acte »¹³³⁹. Ainsi « les uns et les autres, dont le consentement est indispensable pour que la norme existe dans l'ordre juridique, seront considérés comme des co-auteurs »¹³⁴⁰.

L'auteur reprend la position de Charles EISENMANN pour qui l'on pourra reconnaître l'auteur de l'acte « à ce que leur opposition, leur volonté contraire, leur refus de consentement empêcheront la « naissance » des normes, leur entrée en vigueur »¹³⁴¹.

Si l'on prend comme exemple la politique des espaces naturels sensibles du département, la délibération du Conseil général ne suffit pas à créer une zone de préemption : l'article L. 142-3 et R. 142-4 du Code de l'urbanisme précise que l'accord de la commune doit être recherché pour que cette création soit possible et à défaut ou en l'absence de P.L.U., celui du préfet. La participation, selon la typologie retenue par Pierre FERRARI, correspond à une participation intellectuelle pour le département et à

¹³³⁸ P. FERRARI, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », Recueil d'études en hommage à Charles EISENMANN, Éditions Cujas, 1975, p. 218.

¹³³⁹ P. FERRARI, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », *op. cit.*, p. 219.

¹³⁴⁰ *ibid*

¹³⁴¹ C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », tome II, L.G.D.J., 1983, p. 197.

une participation volontaire pour la commune ou le préfet.

Dans le cadre de cette procédure, le département ne peut en aucun cas prévoir seul l'établissement d'une telle zone. Il s'agit là d'un véritable « droit de veto » au bénéfice soit de la commune soit du préfet, qui permet d'affirmer que, sans accord, l'acte ne peut entrer en vigueur. Nous nous trouvons ici confrontés à un exemple type de ce que prévoyait Charles EISENMANN dans sa définition de la notion d'auteur ou de co-auteur d'un acte.

On retrouve cette situation dans le cadre de la mise en place d'un parc naturel régional¹³⁴².

Les articles L. 333-1 et R. 333-7 et R. 333-8 du Code de l'environnement disposent que l'ensemble des collectivités territoriales concernées doivent donner leur accord sur le projet de charte du parc naturel régional. Par conséquent, la Région ne peut imposer la charte aux autres collectivités territoriales. La charte résulte donc d'une négociation qui doit être poursuivie entre les collectivités territoriales concernées jusqu'à ce qu'un accord complet soit réuni sur toutes les dispositions du projet¹³⁴³.

Cette procédure doit conduire, au stade de l'approbation formelle, à une ratification pure et simple du projet par les assemblées délibérantes, c'est-à-dire sans réserve. Tout désaccord entraîne l'échec de la procédure. Une fois l'accord intervenu entre les différentes collectivités territoriales, le classement du parc intervient par décret¹³⁴⁴.

Nous avons dans ce cadre une multitude d'avis qui doivent être conformes et où un refus entraîne l'arrêt de la procédure. On peut donc conclure, selon les critères posés par Charles EISENMANN, que nous avons un nombre important de co-auteurs de l'acte de création d'un parc naturel régional : l'État qui va classer le parc par décret, la région qui va prendre l'initiative et mener la procédure, mais aussi les communes et les départements concernés qui doivent donner leur accord.

Si l'on se remémore les propos de Jean-François LACHAUME, il affirmait que

¹³⁴² Y. JÉGOUZO, « la création des parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement », *R.J.E.*, 4/1997, p. 473 et suivantes.

¹³⁴³ F. CONSTANTIN, « La nature juridique des chartes des parcs naturels régionaux », *R.J.E.*, 3/1985, p. 319. J.-C. HÉLIN, « L'écriture des chartes des parcs naturels régionaux et le droit », *R.J.E.*, 4/1997, p. 496.

¹³⁴⁴ Article R. 333-9 et suivants du Code de l'environnement.

l'une des conditions d'application du critère organique résidait dans l'identification de l'auteur de l'acte puisqu'il « est nécessaire (...) que, en fonction de la compétence et de la place de son auteur dans la hiérarchie, chaque acte administratif ait une valeur juridique spécifique. Ainsi, par simple référence à son auteur, on peut isoler et différencier un acte des autres éléments composant l'ordonnement juridique »¹³⁴⁵. Or, nous venons de le voir, plusieurs zonages écologiques requièrent l'intervention de plusieurs acteurs qui peuvent être considérés comme auteurs de l'acte.

Par conséquent, il apparaît illusoire de baser la valeur juridique d'un acte en fonction de la place de son auteur dans la hiérarchie, dans un tel cas, puisque l'on ne peut déterminer un seul auteur.

On peut donc affirmer que le critère organique demeure très largement inopérant dans la recherche de l'affectation d'une place dans la hiérarchie pour les différentes normes constituant notre matière.

Il nous faut maintenant analyser le critère formel, « reposant sur des degrés de sophistication de la norme »¹³⁴⁶, pour rechercher si ce dernier pourrait caractériser plus efficacement la hiérarchie que nous étudions.

B. L'inapplicabilité du critère formel

Certains auteurs considèrent que le critère formel est supérieur au critère organique et est de nature à l'englober. D'autres vont lui accorder une place mineure, mais l'utilisent à l'appui du critère organique¹³⁴⁷.

Malgré ces divergences, ce critère, basé sur les formes et sur la procédure d'édition des actes, a longtemps été perçu comme incontournable par la doctrine qui lui accordait une place prédominante dans ses analyses de la hiérarchie des normes.

Toutefois, depuis plusieurs années, on constate qu'il est partiellement remis en cause par certains auteurs. Son inapplicabilité à la hiérarchie des normes, objet de

¹³⁴⁵ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 156.

¹³⁴⁶ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 232.

¹³⁴⁷ D. DE BÉCHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État », *op. cit.*, p. 13.

notre étude, confirme cette position doctrinale tant à travers l’analyse reposant sur la forme de l’acte (1) que sur celle basée sur la procédure (2).

1. L’inapplicabilité du critère basé sur la forme de l’acte

L’une des modalités de l’étude du critère formel repose sur la forme de l’acte adopté, par exemple : arrêté, décision, circulaire,

Denys DE BÉCHILLON affirme que malgré une série d’arrêts du Conseil d’État prônant « l’assujettissement de l’arrêté ministériel au décret et à l’arrêté interministériel, et celui du décret simple au décret en Conseil d’État, (...) le critère formel ne remplit pas ce rôle de comblement des lacunes du critère organique. Aucune sorte de spécificité formelle n’explique la soumission générale de l’administration aux normes posées par le juge administratif »¹³⁴⁸.

L’inefficacité de ce critère avait déjà été évoquée par Jean-François LACHAUME, pour qui « la jurisprudence ne reconnaît pas en règle générale aux formes proprement dites de l’acte un caractère substantiel »¹³⁴⁹.

Cette affirmation de l’inefficacité de ce critère est corroboré par l’exemple des relations qu’entretiennent les D.T.A. et les parcs naturels régionaux.

Les D.T.A., selon l’article L. 111-1-1 du Code de l’urbanisme sont adoptées par décret en Conseil d’État. Les parcs naturels régionaux, quant à eux, sont adoptés par un décret simple¹³⁵⁰.

Si l’on applique cette théorie, la D.T.A. devrait être placée au-dessus des parcs naturels régionaux dans la hiérarchie. Or, l’article L. 333-1 du Code de l’environnement précise que ces derniers sont opposables aux documents d’urbanisme. À n’en pas

¹³⁴⁸ D. DE BÉCHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’État », *op. cit.*, p. 14.

¹³⁴⁹ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 301.

¹³⁵⁰ Article L. 333-1 du Code de l’environnement.

douter, la D.T.A. entre dans cette catégorie¹³⁵¹. Par conséquent, cette solution induirait un classement des normes qui, dans certains cas, serait à l'opposé de ceux que prévoient les textes.

Pour confirmer l'inapplicabilité de ce critère, on peut prendre comme exemple les relations entre deux autres documents d'urbanisme que sont les SCOT et les P.L.U., plus précisément ces deux instruments lorsqu'ils sont adoptés par un E.P.C.I. compétent en matière d'urbanisme. L'adoption de ces deux outils relève, selon les articles L. 122-4 et L. 123-18 du Code de l'urbanisme, de l'organe délibérant de l'E.P.C.I. concerné.

Il faut admettre qu'en la matière, l'acte par lequel ces deux outils sont adoptés est rigoureusement identique, à savoir une délibération d'un E.P.C.I.. Or, le Code de l'urbanisme, par le biais de l'article L. 123-1, précise que « le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale ».

Cette affirmation met en échec l'application de ce critère puisque l'on ne peut se baser sur la seule forme de l'acte.

On pourrait préciser qu'il est alternatif ou complémentaire du critère organique et qu'il faut donc rechercher si le critère organique peut venir suppléer le critère formel en l'espèce. Le critère organique suppose une hiérarchie des organes, là encore, le critère est inopérant puisqu'il s'agit de deux organes de même nature, voir du même organe.

Par conséquent cette acception du critère formel ne peut nous satisfaire dans la recherche d'un critère de détermination dans l'évaluation de la valeur des différentes normes de notre hiérarchie.

2. L'inapplicabilité du critère procédural

Jean-François LACHAUME établit une gradation entre les actes simples et ceux « nécessitant une procédure consultative » et, au sein de cette dernière catégorie, il

¹³⁵¹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 129.

établit une distinction « en fonction de la solennité de l’acte »¹³⁵².

L’ « acte simple » serait, selon Raphaël ALIBERT, celui qui peut être édicté par une autorité administrative sans qu’aucun avis ne soit obligatoire. La hiérarchisation, entre les actes nécessitant une consultation et ceux qui en sont dispensés, se ferait en faveur des premiers puisque la consultation permet « une assurance contre le risque des décisions hâtives, mal étudiées et vexatoires »¹³⁵³.

À cette perception polémique de l’action de l’administration, nous préférons celle de René CHAPUS pour qui « l’administration active a besoin d’être éclairée et aidée dans l’exercice de son pouvoir de décision »¹³⁵⁴, permettant l’adoption de décisions qui « soient à la fois régulières et opportunes »¹³⁵⁵.

Jean-François LACHAUME, dans le cadre de la hiérarchisation des actes nécessitant une procédure consultative, procède à un classement en fonction soit de la nature de l’organe consulté (normes classées en fonction de la hiérarchie des organes consultés) soit en fonction des modalités de la consultation (normes classées en fonction de la solennité de la formation de l’organe consulté)¹³⁵⁶.

La première limite de ce critère est posée par l’auteur lui-même, puisqu’il affirme que « le critère procédural permet de distinguer parmi les actes pris par une même autorité »¹³⁵⁷ mais n’évoque pas cette solution pour les actes issus d’autorités différentes.

Cette affirmation est confirmée par Loïc PRIEUR, pour qui « l’arrêté du préfet de région ne fait pas l’objet d’une procédure d’élaboration plus élaborée que celui du préfet

¹³⁵² J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 302 et 303.

¹³⁵³ R. ALIBERT, « Le contrôle juridictionnel de l’Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir », Payot, 1926, p. 222.

¹³⁵⁴ R. CHAPUS, « Droit administratif général », *op. cit.*, p. 444.

¹³⁵⁵ R. CHAPUS, « Droit administratif général », *op. cit.*, p. 445.

¹³⁵⁶ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 302 et suivantes.

¹³⁵⁷ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 303.

de département. Pourtant, lorsqu'il s'agit d'approuver un schéma de gestion des eaux, le second doit respecter le premier ». Il s'interroge aussi sur la possibilité de « comparer, en fonction de ce critère, la délibération d'un conseil municipal et celle d'un établissement public de coopération intercommunale qui approuve un schéma directeur »¹³⁵⁸.

Cette théorie séduisante d'une classification des normes issues d'un même auteur paraît pouvoir convenir à notre propos.

Si l'on reprend l'exemple que nous avons développé précédemment de l'élaboration et de l'adoption d'un SCOT et d'un P.L.U. par un E.P.C.I., ce critère paraît pouvoir justifier la hiérarchie prévue par les textes. L'article L. 122-3 du Code de l'urbanisme précise, qu'à la différence du P.L.U., le périmètre du SCOT doit être publié par un arrêté du préfet de département. Les autres avis sont de teneurs relativement identiques concernant la procédure d'élaboration de ces deux outils, bien que là encore le SCOT paraisse devoir satisfaire à un formalisme légèrement plus contraignant¹³⁵⁹, notamment concernant l'avis obligatoire de la chambre d'agriculture¹³⁶⁰, ce qui ferait de cet arrêté un élément prépondérant de l'analyse de la procédure menant à l'adoption de ces outils.

L'application du critère formel, dans son acception procédurale, conduit à placer le SCOT au-dessus du P.L.U. dans la hiérarchie des normes, ce qui est confirmé par l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme qui prévoit que le P.L.U. doit être compatible avec les dispositions du SCOT.

Toutefois, cette analyse ne convient pas à l'ensemble de la hiérarchie constituée par les normes faisant l'objet de notre étude.

Ainsi, la comparaison du formalisme présidant à l'adoption d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages à celui nécessaire à l'adoption d'un S.M.V.M., révèle, dans un premier temps, l'extrême difficulté d'un tel exercice.

Cependant, il est vraisemblablement possible d'affirmer que si la procédure d'adoption de ces deux outils prévoit la consultation des collectivités locales,

¹³⁵⁸ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 232 et 233.

¹³⁵⁹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 158 et suivantes.

¹³⁶⁰ Article L. 112-3 du Code rural.

d’associations ou d’organes professionnels, seul le S.M.V.M. prévoit l’immixtion d’un second préfet dans la procédure, en l’occurrence le préfet maritime¹³⁶¹.

La procédure d’élaboration d’un S.M.V.M. est donc plus lourde que celle d’une directive de protection et de mise en valeur des paysages. On serait donc tenté d’affirmer que le S.M.V.M. est hiérarchiquement supérieur à une telle directive.

Pourtant, l’article L. 350-1 du Code de l’environnement prévoit exactement l’inverse, puisqu’il précise que la directive est opposable aux documents d’urbanisme. Le S.M.V.M. étant un document d’urbanisme, il est tenu de respecter les dispositions prévues par une directive de mise en valeur du paysage¹³⁶². Le résultat, dans ce cas, est à l’opposé au droit positif.

La théorie de Jean-François LACHAUME, selon laquelle ce critère pourrait trouver à s’appliquer dans le cadre de délibérations d’un même organe, ne peut donc plus correspondre à l’analyse du droit positif. Certains auteurs avaient déjà émis l’inapplicabilité de cette théorie. Ainsi, Denys DE BÉCHILLON, affirmait que « le degré de « sophistication » doit différencier les procédures, (...) dans la réalité, mis à part quelques figures remarquables, la norme hiérarchisante n’existe pas [car] les formes et les procédures ne sont pas « classées » »¹³⁶³.

Ainsi ni le critère organique, ni le critère formel, ni leur application conjointe ne peuvent permettre d’identifier la valeur des différentes normes de cette hiérarchie. Il nous faut donc rechercher si d’autres critères permettent de satisfaire notre recherche.

¹³⁶¹ Article L. 350-1 du Code de l’environnement et article 57 de la loi du 7 janvier 1983.

¹³⁶² CE, 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l’étang des Mouettes et de l’environnement, req. n° 170406, *Rec.*, tables. J.-M. BÉCET, « Le droit de l’urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 239.

¹³⁶³ D. DE BÉCHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’État », *op. cit.*, p. 14.

§2. LE NÉCESSAIRE RECOURS AU CRITÈRE MATÉRIEL ET À LA THÉORIE DE LA FORMATION DU DROIT PAR DEGRÉS POUR CARACTÉRISER LA HIÉRARCHIE EN DROIT DE L'URBANISME

Les critères organique et formel demeurent, pour une partie de la doctrine, applicables pour la distinction entre les lois et les règlements¹³⁶⁴ mais demeurent inopérants dans de nombreuses situations et ne peuvent donc pas servir de critères dans l'identification de notre hiérarchie.

Dès 1932, Roger BONNARD soulignait l'importance de recourir au critère matériel en affirmant « qu'il est nécessaire de traiter les fonctions d'un point de vue matériel autonome. Et cela parce que si certaines règles du droit positif concernant le régime des fonctions, sont commandées par leur caractère organique, leur application et leur justification procèdent du caractère matériel que possèdent ces fonctions »¹³⁶⁵.

Notre recherche sur l'efficacité du critère matériel en la matière nous conduira à analyser s'il est possible de mettre en évidence une perception matérielle des lois et des règlements, mais aussi, quelles seront les conséquences de cette affirmation sur la catégorie des actes individuels (A).

Il semble que le critère matériel demeure insuffisant pour déterminer avec exactitude la place des différentes normes dans cette hiérarchie. L'étude de la théorie de la formation du droit par degrés pourrait permettre de combler cette lacune en déterminant la place des différentes normes sur la base d'une double perception des relations entre les normes que sont la concrétisation de la norme supérieure et le rapport d'exécution qui les unit (B).

¹³⁶⁴ Voir notamment R. CARRÉ DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français », tome 1, Sirey, 1920, p. 300 et suivantes ; R. CHAPUS, « De la soumission au droit des règlements autonomes », *D.*, 1960, p. 22 et suivantes ; J.-M AUBY, « Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public » in Mélanges R. Pelloux, L'Hermès, 1980, p. 21 et suivantes.

¹³⁶⁵ R. BONNARD, « note sous CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart », *Recueil Sirey*, 1932, 3^{ème} partie, p. 3.

A. L’identification d’une hiérarchie matérielle impliquant la soumission des autorisations d’occuper le sol aux documents d’urbanisme et aux zonages écologiques

La lente émergence du critère matériel dans le cadre de la détermination d’une hiérarchie des normes a été parsemée de discordes doctrinales avant de recevoir une confirmation par la réforme apportée par la constitution de 1958. Cet avènement nécessite une étude approfondie de ce critère matériel avant de pouvoir affirmer que la hiérarchie des normes constituées des zonages écologiques et des documents d’urbanisme est caractérisée par une vision matérielle tant de la loi que du règlement (1).

Cette émergence du critère matériel a permis une approche renouvelée principalement dans le cadre du rapport entre les normes générales et les normes individuelles (2).

1. Le recours au concept matériel des normes

Durant une longue période, le choix du seul critère matériel pour identifier la hiérarchie des normes en droit interne était quelque peu contesté et la primauté des critères organiques et formels était largement établie par la majorité de la doctrine¹³⁶⁶.

Pourtant, avec la théorie de Léon DUGUIT¹³⁶⁷, on perçoit l’émergence d’une définition purement matérielle des normes de notre hiérarchie relevant de l’étude particulière des lois et des règlements (a).

Cette vision sera très largement confirmée par la Constitution de la V^{ème} République et l’on peut affirmer que la hiérarchie des normes en droit de l’urbanisme doit être perçue comme une hiérarchie matérielle des normes (b).

¹³⁶⁶ Voir les développements précédents concernant l’étude de ces deux critères.

¹³⁶⁷ Voir notamment L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel, la théorie générale de l’État », tome 2, Édition de BAUCARD, 1928, 888 pages. La première formulation de ce principe est antérieure et l’on en trouve l’évocation dans la seconde édition de cet ouvrage datant de 1921.

a. L'avènement doctrinal du critère matériel antérieurement à la Constitution du 4 octobre 1958

L'émergence du critère matériel n'a pas été sans heurt. La doctrine s'est vivement affrontée sur la détermination des différentes composantes de ce critère et sur sa possible efficience dans la caractérisation d'une hiérarchie normative.

Léon DUGUIT a été l'un des premiers à proposer une vision homogène d'une hiérarchie à l'aune du critère matériel aboutissant, sous certaines conditions, à la réunion de la loi et du règlement¹³⁶⁸ sous un même vocable de loi matérielle¹³⁶⁹.

Cette vision a été largement critiquée, notamment par Raymond CARRÉ DE MALBERG tenant du critère organique et formel. Cet auteur conteste la possible distinction, dans le cadre du critère matériel, entre la loi et le règlement.

L'éminent théoricien Léon DUGUIT a non seulement été dans les premiers à recourir à un concept matériel des normes, mais a surtout été précurseur dans l'émergence, dès le début du XX^{ème} siècle, de ce critère dans la définition conceptuelle d'une hiérarchie des normes.

On peut découvrir dans ses écrits une définition tant de la loi que du règlement dans leur acception matérielle. Ainsi, dans son « traité de droit constitutionnel »¹³⁷⁰, il affirme que « déterminer le caractère d'un acte au point de vue matériel, c'est le déterminer d'après la modification qui se produit dans l'ordonnancement juridique consécutivement à cet acte »¹³⁷¹.

Pour cet auteur, « au point de vue matériel, est loi tout acte qui possède en soi le caractère intrinsèque de loi, cela indépendamment de l'individu ou du corps qui fait l'acte. C'est l'acte législatif d'après sa nature propre, qui peut être en même temps une loi formelle, mais qui peut aussi ne pas l'être, qui très souvent ne l'est pas. Quand on veut déterminer ce qu'est la fonction législative, ce que l'on doit déterminer, c'est

¹³⁶⁸ La doctrine a pris « l'habitude de réserver le nom de règlements aux décrets, ordonnances ou arrêtés conçus en termes généraux ». R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », Sirey, 1933, p. 11.

¹³⁶⁹ M. WALINE, « Les idées maîtresses de deux grands publicistes français : Léon Duguit et Maurice Hauriou », *L'année politique française*, n° 16, 1929, p. 385 et suivantes.

¹³⁷⁰ L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel, tome 2, la théorie générale de l'État », *op. cit.*

¹³⁷¹ L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel, tome 2, la théorie générale de l'État », *op. cit.*, p. 211.

seulement, mais complètement, le caractère de l’acte législatif au point de vue matériel ». Il précise sa pensée en affirmant que déterminer la loi par son contenu engendre une définition de celle-ci au sens matériel.

Léon DUGUIT précise que l’« on peut définir la loi matérielle en disant que c’est tout acte émané de l’État contenant une règle de droit objectif. La loi est un acte-règle »¹³⁷². Ainsi, toute « disposition par voie générale et abstraite est une loi au sens matériel », par opposition à la décision individuelle qui « au point de vue matériel (...) sera, suivant les circonstances, un acte administratif ou un acte juridictionnel »¹³⁷³.

De cette affirmation, il conclut que, si en « suivant une terminologie qui peut être considérée aujourd’hui comme définitivement établie, on donne le nom de règlement à toutes décisions portant disposition par voie générale et émanant d’un organe autre que celui qui, d’après la constitution du pays considéré, a le caractère d’organe législatif » alors, il est possible d’affirmer que « le règlement est une loi au point de vue matériel, il ne l’est pas au point de vue formel »¹³⁷⁴.

Cette vision se rapproche de celle de KELSEN qui affirmait que, dans de telles circonstances, les règlements « se placent au même degré que la « loi », immédiatement au-dessous de la Constitution, qui en réalité institue alors deux organes législatifs »¹³⁷⁵.

Cette approche trouvera un écho particulier dans les travaux de certains membres de la doctrine. Paul DUEZ et Guy DEBEYRE reprennent cette même catégorie et précisent qu’il « existe une foule d’actes-règles qui ne sont pas des lois parce qu’ils émanent d’autorités autres que le Parlement »¹³⁷⁶.

La théorie de Duguit, comme le souligne Jean-Louis QUERMONNE, est principalement induite sur une perception de la loi basée sur l’expression d’un rapport social en terme généraux ne pouvant comprendre d’éléments individuels¹³⁷⁷.

¹³⁷² L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel, tome 2, la théorie générale de l’État », *op. cit.*, p. 166.

¹³⁷³ *Op. cit.*, p. 167.

¹³⁷⁴ *Op. cit.*, p. 209.

¹³⁷⁵ H. KELSEN, « Aperçu d’une théorie générale de l’État », traduit par C. EISENMANN, R.D.P., 1928, p. 624.

¹³⁷⁶ P. DUEZ, G. DEBEYRE, « Traité de droit administratif », Dalloz, 1952, p. 186.

¹³⁷⁷ J.-L. QUERMONNE, « Évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français », thèse, Université de Caen, 1952, p. 253.

Ainsi, le degré de généralité de la norme est le point crucial dans la détermination des différentes catégories de normes constituant la hiérarchie dans cette conception de l'ordonnancement et justifie, pour Léon Duguit, le regroupement des lois et des règlements dans une même catégorie, celle de loi matérielle ou pour éviter toute confusion sémantique, on préférera l'emploi du terme acte-règle. L'auteur propose une classification qui dépasse la simple qualification des normes habituellement prévue par la majorité de la doctrine.

Cette acception matérielle de la hiérarchie des normes a été largement critiquée notamment par Raymond CARRÉ DE MALBERG. Cet auteur, attaché aux critères organique et formel, va émettre une critique de l'ensemble de cette théorie basée sur son inapplicabilité dans notre droit positif dans son ouvrage sur « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation »¹³⁷⁸.

Le point le plus intéressant dans cette confrontation demeure, pour notre sujet, la négation de l'existence d'une catégorie pouvant rassembler à la fois la loi et le règlement.

Raymond CARRÉ DE MALBERG donnait une définition de la loi matérielle, dès 1920, qui allait à l'encontre de l'hypothèse formulée par Léon Duguit. En effet, pour lui, « l'expression loi matérielle désigne les règles pour l'établissement desquelles la Constitution exige, à raison même de leur matière, l'emploi de la voie législative formelle : la loi matérielle, c'est donc la règle qui est en principe réservée par la Constitution à la compétence spéciale des organes législatifs, et qui forme en ce sens la matière propre de la législation »¹³⁷⁹.

Pour se prémunir de ce genre de critiques, Léon Duguit précise, à l'appui de sa théorie, que si sa proposition est contestée « c'est qu'on fait encore une autre confusion en disant qu'il faut distinguer ce qui est matière de loi et ce qui est matière de

¹³⁷⁸ R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », *op. cit.*, p. 3 à 8 et 36 et suivantes. Dans son ouvrage, l'auteur va au-delà de la contestation du caractère matériel de la hiérarchie, mais la critique de ce point particulier est envisagée comme préalable à la critique de la théorie de la formation du droit par degré.

¹³⁷⁹ R. CARRÉ DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français », tome 1, Sirey, 1920, p. 300.

règlement. Rechercher ce qui est matière de loi et ce qui est matière de règlement, c’est tout simplement rechercher sur quelle matière le parlement est seul compétent pour édicter une disposition par voie générale et sur quelle matière une autorité autre que le parlement, le gouvernement par exemple, est compétent pour édicter une disposition de cette nature »¹³⁸⁰.

Cette affirmation tend à affirmer que la recherche de l’identification de différents contenus pour la loi et le règlement relève de la confusion entre le critère matériel et le critère formel et que cette recherche ne permet pas d’établir une différence prépondérante entre la nature de ces textes pour qu’ils puissent bénéficier d’un traitement différencié dans le cadre de l’étude d’une hiérarchie des normes.

L’évolution de notre droit, par l’adoption de la constitution de 1958, n’a pas démenti la thèse de Duguit de l’existence d’une hiérarchie matérielle des normes. Toutefois, il semble qu’il soit possible d’identifier une différence matérielle entre la catégorie des lois et celle des règlements.

b. L’ordonnancement prévue par la Constitution du 4 octobre 1958 confirme l’établissement d’une hiérarchie matérielle des normes

La nouvelle hiérarchie des normes, mise en place par la Constitution du 4 octobre 1958, a soulevé, dans un premier temps, une vague de critiques et d’inquiétudes de la part de la doctrine¹³⁸¹.

En effet, René CHAPUS affirme que « du fait des articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958, pour la première fois depuis 1789 un changement de régime atteint le droit français dans ce qu’il avait de plus permanent et dans ce qu’il a de plus profond »¹³⁸², à savoir le principe selon lequel « la matière de la loi s’étend à

¹³⁸⁰ L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel, la théorie générale de l’État », tome 2, *op. cit.*, p. 211.

¹³⁸¹ Voir notamment : J. RIVERO, « Regard sur les institutions de la V^e République », *D.*, 1958, pp. 259-264 ; G. MORANGE, « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *D.*, 1959, pp. 21-26 ; P. DURAND, « La décadence de la loi dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *J.C.P.*, 1959, I, 1470 ; M. MONIN, « 1989 : Réflexions à l’occasion d’un anniversaire : trente ans de hiérarchie des normes », *D.*, 1990, p. 27-32.

¹³⁸² R. CHAPUS, « De la soumission au droit des règlements autonomes », *Dalloz*, 1960, p. 22.

l'infini »¹³⁸³.

Pour Georges MORANGE, les nouveaux principes mis en place par la Constitution « bouleversent le fondement même de la hiérarchie des textes en Droit français »¹³⁸⁴. Si l'on suit les idées développées par Marcel WALINE, les critères organiques et formels s'en trouvent largement remis en cause et le critère matériel demeure le seul critère permettant une explication rationnelle de la définition tant de la loi que du règlement.

L'article 34 de la Constitution précise que la loi est votée par le Parlement. Cette affirmation semble entraîner une vision organique de la loi même si la suite l'article définit les matières relevant du domaine de la loi.

Pourtant, il n'en est rien puisque le critère organique est largement remis en cause et semble devoir être remplacé par une acception matérielle de la loi.

En premier lieu, selon les dispositions de l'article 37, les lois antérieures à la Constitution et qui interviennent dans un domaine autre que celui de la loi sont considérées comme des règlements. Elles pourront donc être modifiées par décret en Conseil d'État. De même, lorsqu'une loi est adoptée postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution, elle pourra être modifiée par décret si le Conseil Constitutionnel déclare que ces lois ont un caractère réglementaire. Ainsi, on peut trouver dans le domaine réglementaire des lois qui n'auront plus la même valeur dans la hiérarchie des normes que celles adoptées dans le respect du principe posé à l'article 34, ce qui signifie que le critère organique ne peut expliquer cette possibilité, seul le critère matériel, basé sur le contenu de la norme, peut justifier l'existence de lois ayant un caractère réglementaire. « En somme, il est contraire à la nature de la loi, à son essence, de toucher toute autre matière que celles de l'article 34 »¹³⁸⁵.

En second lieu, on peut aussi arguer que l'article 16 de la Constitution permet au Président de la République d'intervenir dans le domaine de la loi lors de

¹³⁸³ Ibid.

¹³⁸⁴ G. MORANGE, « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *op. cit.*

¹³⁸⁵ M. WALINE, « Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 », *R.D.P.*, 1959, p. 708.

circonstances exceptionnelles¹³⁸⁶. Les conditions prévues par cet article sont draconiennes et rendent hypothétiques son application. Il faut constater que cette possibilité n'a jamais été mise en place.

Toutefois, il s'agit d'une consécration du critère matériel, puisque le Président de la République peut intervenir dans le domaine de la loi par l'adoption d'un règlement qui aura valeur de loi. Ainsi, comme l'affirme Marcel WALINE, « le Parlement n'a plus le monopole absolu »¹³⁸⁷.

Ces deux points particuliers que nous venons d'étudier permettent d'affirmer que le critère matériel semble prévaloir dans la définition de la loi. Contrairement à ce que pouvait affirmer Léon DUGUIT antérieurement à cette Constitution, la recherche du domaine de la loi n'est pas simplement la recherche de la compétence du Parlement, même s'il est demeuré le seul à adopter la loi jusqu'à aujourd'hui.

Il semble ainsi possible de prétendre que « la conception formelle ou organique de la loi a fait place à la conception matérielle »¹³⁸⁸.

Le terme de règlement recèle une ambivalence. En réalité, il existe deux catégories distinctes de règlements. Le règlement qualifié d'autonome et celui qui relève de l'application de la norme supérieure¹³⁸⁹.

Le règlement autonome est défini par l'article 37 de la constitution comme le négatif de la loi, puisqu'il dispose que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

¹³⁸⁶ Article 16 de la Constitution : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »

¹³⁸⁷ M. WALINE, « Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 », *op. cit.*, p. 709.

¹³⁸⁸ *Ibid.*

¹³⁸⁹ F. LUCHAIRE, « Les sources des compétences législatives et réglementaires », *A.J.D.A.*, juin 1979, p. 9 à 15.

On aurait pu croire que cette définition matérielle du règlement n'est pas exclusive d'une vision organique et que les seules normes à pouvoir avoir une valeur réglementaire sont celles qui sont adoptées par l'administration.

Or, nous l'avons abordé, des lois peuvent avoir un caractère réglementaire lorsqu'elles ont pour objet une matière qui ne ressort pas du domaine de la loi. Ainsi, on peut trouver dans cette catégorie des textes issus de l'administration mais aussi du Parlement. C'est donc la matière visée par le texte qui est l'élément déterminant dans la qualification. Il s'agit donc d'une qualification matérielle de ces normes.

Le règlement autonome n'est pas soumis au respect de la loi. « La Constitution actuelle a réparti le pouvoir normatif de l'État entre les deux autorités auxquelles il incombe désormais d'émettre des règles de droit directement et uniquement subordonnées aux règles constitutionnelles »¹³⁹⁰.

Il est impossible d'affirmer la primauté de la loi sur les règlements autonomes. Cette affirmation tendrait à accréditer la vision de Duguit, mais le droit positif établit une réelle distinction entre la loi et le règlement autonome qui conduit à adopter une approche différenciée de ces normes. Cette solution prévaut même si dans la hiérarchie ces deux normes ne sont subordonnées qu'à la Constitution.

Le règlement d'application de la norme supérieure ne jouit pas de la même place dans la hiérarchie. La constitution n'a pas explicitement prévu l'adoption de ces textes. Pourtant, ils sont rendus nécessaires pour l'application de certains d'entre eux. Ils existent soit pour l'application d'une loi soit pour l'application d'un règlement autonome¹³⁹¹.

L'explication de cette hiérarchie réside dans une adaptation du critère matériel constitué par la théorie de la formation du droit par degré (ou stufentheorie). Cette théorie est basée sur la concrétisation croissante des normes et sur un rapport d'exécution^{1392, 1393}.

¹³⁹⁰ J. L'HUILLIER, « La délimitation des domaines de la loi et du règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *D.*, 1959, p. 173.

¹³⁹¹ G. MORANGE, « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *op. cit.*, p. 23 et 24.

¹³⁹² Voir notamment R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf MERKL », *R.D.P.*, 1928, p. 668 et suivantes. R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », *op. cit.*, p. 3 et suivantes.

Marcel WALINE précise, pour les règlements d’application des lois, qu’ils « ne doivent contenir aucune disposition de fond, sauf indication contraire de la loi. Ils doivent seulement organiser les procédures par lesquelles les citoyens se mettront en instance pour bénéficier des dispositions de la loi »¹³⁹⁴. Mais cet auteur ajoute que « toute autorité administrative doit respecter les dispositions des décrets en Conseil d’État »¹³⁹⁵ qui correspondent à la forme revêtue par les règlements autonomes.

Les règlements d’application ou d’exécution ont bien pour objectif de préciser la norme qu’ils sont venus compléter. On peut donc affirmer que, dans une acception matérielle de la hiérarchie, ils sont soumis à la norme supérieure en vertu d’un lien d’exécution et non pas simplement en fonction d’un critère organique ou fonctionnel.

L’étude de la hiérarchie matérielle des normes issue de la réforme profonde, apportée par la Constitution de 1958, correspond évidemment à la hiérarchie entre les zonages écologiques entre eux et avec les documents d’urbanisme, comme nous le verrons dans la recherche de l’affectation d’une certaine valeur aux différentes normes qui composent cette hiérarchie¹³⁹⁶. La quintessence du critère matériel a été mise en évidence par Roger BONNARD¹³⁹⁷ dans son commentaire de l’arrêt Ville de Clamart¹³⁹⁸ dans le cadre de l’étude de la hiérarchie des actes administratifs. Cet auteur a complété la technique juridique élaborée par Duguit pour expliquer la soumission des décisions individuelles aux normes de portées générales.

¹³⁹³ Nous étudierons de manière plus détaillée cette théorie dans le second paragraphe.

¹³⁹⁴ M. WALINE, « Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 », *op. cit.*, p. 710.

¹³⁹⁵ *Ibid.*

¹³⁹⁶ Voir paragraphe second.

¹³⁹⁷ R. BONNARD, « note sous CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart », *Recueil Sirey*, 1932, 3^{ème} partie, p. 1 et suivantes.

¹³⁹⁸ CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart, req. n° 15734, *Rec.*, p. 723.

2. La soumission des autorisations d'occupation du sol à l'ensemble des normes matérielles de la hiérarchie

Roger BONNARD, dans son commentaire de l'arrêt Ville de Clamart¹³⁹⁹, justifie, en se basant sur le critère matériel, la soumission d'une autorité supérieure, dans le cadre de l'élaboration d'une décision individuelle, à un règlement émanant d'une autorité inférieure (a).

Cette solution prévaut, encore aujourd'hui, dans l'édition de tels actes relatifs à notre matière (b).

a. La théorie de Roger BONNARD

L'arrêt Ville de Clamart¹⁴⁰⁰, du 3 juillet 1931, évoque la situation particulière des receveurs municipaux qui dépendaient concurremment du pouvoir central et des autorités communales.

Le statut de ces derniers dépendait d'une loi du 5 avril 1884 qui organisait les compétences de l'administration à l'égard de la situation des employés communaux. Si la nomination et la révocation relevaient de la compétence du pouvoir central, ou de ses représentants locaux que sont les préfets et les sous-préfets, le statut de ces employés était fixé par un règlement élaboré par le conseil municipal pour l'organisation du service. Le déroulement de la carrière de ces agents dépendait donc du conseil municipal à l'exception de la nomination et de la révocation.

Le règlement de la commune de Clamart avait prévu que l'âge de la mise à la retraite d'un receveur municipal serait de 65 ans. Le sieur RUEZ ayant atteint cette limite fixée par le règlement municipal, la commune de Clamart lui avait alors, par deux délibérations de son Conseil, alloué une pension de retraite et présenté une liste de trois candidats pour pourvoir à son remplacement.

Devant le silence observé par le ministre des Finances, la commune avait décidé de saisir le Conseil d'État pour obtenir l'annulation de cette décision implicite de rejet.

¹³⁹⁹ R. BONNARD, « note sous CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart », *op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁰⁰ CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart, req. n° 15734, *op. cit.*

Le Conseil d’État, dans son arrêt du 3 juillet 1931, annule cette décision en indiquant que « s’il appartient aux autorités investies du droit de nommer un agent de relever ledit agent de ses fonctions ou de l’admettre d’office à faire valoir ses droits à la retraite, ce principe ne saurait faire échec à l’application des mesures d’ordre interne prises pour l’organisation générale d’un service par l’administration qui en est chargée ; qu’au nombre de ces mesures figure celle par laquelle un règlement municipal prévoit, pour le personnel de la commune, le cessation des fonctions par la jeu de la limite d’âge »¹⁴⁰¹.

Roger BONNARD affirme, dans son commentaire, que cet arrêt « met en cause la force obligatoire des règlements et il fait ressortir que cette force obligatoire ne reçoit pas une explication suffisante avec le seul critère organique du règlement et qu’ainsi il faut recourir au critère matériel. Il entraîne ainsi à cette idée plus générale que la force obligatoire des actes de l’État ne peut se fonder et s’expliquer que par leur caractère matériel »¹⁴⁰², puisque dans le cadre du critère organique, on ne peut opposer un acte émanant d’une autorité inférieure à un acte émanant de l’autorité supérieure. En l’espèce, « force est de constater que la supériorité de puissance »¹⁴⁰³ propre au critère organique ne permet pas d’expliquer la solution retenue par le Conseil d’État.

De la solution de l’arrêt, l’auteur dégage un critère général sur la force obligatoire du règlement. Il affirme que « cette force obligatoire [du règlement] existera non seulement pour les autorités subordonnées à l’auteur du règlement, mais aussi pour l’auteur même du règlement et encore pour les autorités qui lui sont supérieures au cas où il peut leur arriver d’avoir à appliquer ce règlement »¹⁴⁰⁴.

Il justifie cette affirmation en se basant sur le principe dégagé par Léon DUGUIT et exprimé par Paul DUEZ et Guy DEBEYRE selon ces termes : « Toute décision concrète qui pourra être prise devra être conforme aux actes-règles préalablement édictés »¹⁴⁰⁵.

¹⁴⁰¹ CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart, req. n° 15734, *op. cit.*

¹⁴⁰² R. BONNARD, « note sous CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart », *op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁰³ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », Thèse, Université de Poitiers, 1964, L.G.D.J., 1966, p. 136.

¹⁴⁰⁴ R. BONNARD, « note sous CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart », *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁰⁵ P. DUEZ, G. DEBEYRE, *op. cit.*, p. 204.

Nous l'avons vu, dans nos développements précédents, la définition de l'acte-règle correspond à une définition matérielle tant de la loi que du règlement, ce qui permet à Jean-François LACHAUME d'affirmer que « cette hiérarchie entre l'acte individuel et l'acte réglementaire existe aussi bien entre un acte législatif et un acte individuel, qu'entre un acte administratif réglementaire et un acte administratif individuel »¹⁴⁰⁶.

Cette vision de la hiérarchie des actes administratifs a été confirmée par André DE LAUBADÈRE qui affirme que « cette nécessaire conformité de la décision individuelle au règlement, même lorsque celui-ci a été édicté dans les limites de sa compétence par une autorité hiérarchiquement inférieure, a pour conséquence de faire apparaître dans toute son ampleur l'idée de conformité de l'acte individuel à la règle abstraite »¹⁴⁰⁷.

Toutefois, cette théorie a dû essuyer les critiques d'une partie de la doctrine, notamment celles de Jean DE SOTO et de Jean-Louis QUERMONNE.

Jean DE SOTO affirme que cet arrêt ne remet pas en cause la vision organique de la hiérarchie des normes. Il en serait tout au plus « une application inattendue »¹⁴⁰⁸. Selon lui, cette double compétence, avec d'une part le pouvoir de nomination et de révocation appartenant au Chef de l'État et le déroulement de la carrière relevant de la compétence du conseil municipal, ne fait pas obstacle à l'application du critère organique puisqu'elles sont issues de la lettre même de la loi du 5 avril 1884. Mais les autorités « investies du pouvoir de nomination (...) doivent se considérer en quelques sortes comme substituées au maire et comme agissant à la place de ce dernier »¹⁴⁰⁹.

Ce point de vue est largement critiquable, comme le précise Loïc PRIEUR, puisque l'auteur « rétablit le critère organique au prix d'un curieux raisonnement qui fait du chef de l'État le représentant de la commune »¹⁴¹⁰ et qu'il admet que le chef de

¹⁴⁰⁶ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 133.

¹⁴⁰⁷ A. DE LAUBADÈRE, « Traité élémentaire de droit administratif », L.G.D.J., 3^{ème} édition, p. 197 cité in J.-F. LACHAUME, *op. cit.*, p. 137.

¹⁴⁰⁸ J. DE SOTO, « Contribution à la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux », thèse, Université de Paris, 1941, p. 168.

¹⁴⁰⁹ *Ibid.*

¹⁴¹⁰ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p. 237.

l’État ne saurait agir en la matière sur la base de la supériorité hiérarchique.

Pour Jean-Louis QUERMONNE, l’obligation faite de respecter le règlement communal ne repose en rien sur le critère matériel des normes mais bien sur une vision organique de la hiérarchie. Pour cet auteur, le règlement communal a été établi sur la base d’une compétence octroyée par la loi de 1884, tout comme la compétence de nomination ou révocation appartenant au chef de l’État. Le texte s’impose ainsi aux deux autorités et en méconnaissant ce règlement communal « le ministre a par là-même violé une disposition dont la loi lui avait imposé le respect, en confiant à une autre autorité que lui-même le soin de l’élaborer ».

Denys DE BÉCHILLON a qualifié ce raisonnement de « relativement osé »¹⁴¹¹, notamment tenant au fait que Jean-Louis QUERMONNE se base sur une hypothèse selon laquelle la valeur d’une décision administrative serait fonction du rang de la personne qui l’a investie de cette compétence à savoir en l’espèce le législateur. Ce règlement aurait ainsi valeur de loi puisque le conseil municipal tire sa compétence en la matière de la loi de 1884. Comme le souligne très justement Loïc PRIEUR, un P.L.U. « n’acquiert pas valeur législative parce que c’est la loi qui habilite le conseil municipal à l’approuver »¹⁴¹².

L’attachement au critère organique semble avoir conduit ces auteurs à opter pour un raisonnement complexe et inexact. Seul le critère matériel est ici opérant et permet de justifier, de manière claire et pertinente, la solution adoptée par le Conseil d’État en la matière ainsi que la position plus générale de la soumission des actes individuels aux actes réglementaires.

Cette solution perdure dans l’étude de la hiérarchie des normes entre les zonages écologiques et entre ces zonages et les documents d’urbanisme en droit de l’urbanisme, notamment en matière d’autorisation d’occupation du sol.

¹⁴¹¹ D. DE BÉCHILLON, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l’État », Thèse, Université de Pau, 1993, *Économica*, Paris, 1996, p. 515.

¹⁴¹² L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 238.

b. L'application en droit de l'urbanisme : l'exemple de la soumission des permis de construire aux dispositions des documents d'urbanisme locaux et des zonages écologiques

Le permis de construire semble être un bon exemple de l'application du principe mis en exergue par Roger BONNARD, puisque l'on peut aisément se trouver dans une situation dans laquelle une autorité supérieure devra respecter un règlement issu d'une autorité considérée comme inférieure.

Pour cela, il faut rechercher quels sont les organes compétents en matière de délivrance des permis de construire avant d'étudier une possible application du principe découlant de l'arrêt « Ville de Clamart ».

Le permis de construire relève, en règle générale, de la compétence du maire selon les dispositions de l'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme. Toutefois, certaines exceptions existent.

Cette compétence n'est automatiquement transférée au maire que dans les communes où un P.L.U., ou un document en tenant lieu, a été approuvé. La loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003¹⁴¹³ a élargi cette possibilité pour les communes dans lesquelles une carte communale a été approuvée à condition que le conseil municipal en ait décidé ainsi. Si dans la majorité des communes, le permis de construire relève de la compétence du maire, certaines exceptions demeurent.

Il existe des situations dans lesquelles la décentralisation est mise en échec. En effet, l'article L. 422-2 précise l'autorité administrative de l'État (maire ou préfet) est compétente pour se prononcer sur un projet concernant :

- « a) les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'Etat, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales ;
- b) les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ; un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et l'importance de ces ouvrages ;

¹⁴¹³ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *J.O.R.F.* du 3 juillet 2003, p. 11176.

- c) les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 ;
- d) les opérations ayant fait l'objet d'une convention prise sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, pendant la durée de l'application de l'arrêté préfectoral prévu au même article.
- e) les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital ».

Si la décision est prise par le préfet, ce dernier devra recueillir l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

De plus, l'article R. 422-2 du Code de l'urbanisme précise que seul le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir :

- a) pour les projets réalisés pour le compte de l'Etat, de la région, de la collectivité de Corse, du département, de leurs établissements publics ou de leurs concessionnaires, ainsi que pour le compte d'un Etat étranger ou d'une organisation internationale ;
- b) pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe du demandeur ;
- c) pour les travaux qui sont soumis à l'autorisation du ministre de la défense ou du ministre chargé des sites ou en cas d'évocation par le ministre chargé de la protection de la nature ou par le ministre chargé des monuments historiques et des espaces protégés ;
- d) en cas de désaccord entre le maire et le responsable du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction mentionnée à l'article R. 423-16 ».

Ainsi, en droit de l'urbanisme, il existe plusieurs hypothèses dans lesquelles la compétence n'appartient pas à une autorité décentralisée.

L'article L. 421-6 du Code de l'urbanisme prévoit la soumission des permis de construire ou d'aménager aux dispositions législatives et réglementaires « relatives à l'utilisation du sol ». Ce qui signifie que le permis de construire doit être conforme aux dispositions des lois montagne et littoral mais aussi aux règles édictées par les

P.L.U.¹⁴¹⁴.

Par conséquent, cette soumission ne peut s'expliquer par l'application du critère organique, notamment du fait de la décentralisation impliquant que le préfet n'est pas le supérieur hiérarchique du conseil municipal ayant élaboré le P.L.U..

Seule la théorie développée par Roger BONNARD à propos du critère matériel à partir de l'arrêt « Ville de Clamart » permet d'expliquer que le permis de construire soit tenu de respecter les dispositions d'un P.L.U. même lorsque celui-ci est délivré par le préfet, c'est-à-dire que tout autre autorité que l'auteur est tenu, au même titre que lui de respecter cette norme.

Cette solution prévalait déjà avant la décentralisation, puisque le Conseil d'État considérait qu'un permis de construire délivré par un arrêté ministériel était tenu de respecter les dispositions d'un P.L.U. approuvé par arrêté préfectoral¹⁴¹⁵.

Malgré sa pertinence, le critère matériel demeure incomplet dans la détermination de la valeur de certaines normes au sein de la hiérarchie. Pour pallier à cette difficulté, il est nécessaire de recourir à la théorie de la formation du droit par degrés.

B. L'adjonction de la théorie de la formation du droit par degrés pour déterminer la place des normes dans la hiérarchie

La théorie de la formation du droit par degrés (ou stufentheorie) est une conception émanant de l'École de Vienne, dégagée par Adolf MERKL¹⁴¹⁶ à partir des idées développées par Hans KELSEN¹⁴¹⁷.

Cette théorie, selon Jean-François LACHAUME, « est certainement la

¹⁴¹⁴ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 577.

¹⁴¹⁵ CE, 3 janvier 1969, Sieur Ménassé et SCI Résidence Bonaparte, req. n° 70253 et 70376, *Rec.*, p. 2.

¹⁴¹⁶ R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf MERKL », *R.D.P.*, 1928, p. 668 et suivantes.

¹⁴¹⁷ « Le droit a pour caractéristique de régler sa propre création : toute norme juridique est posée conformément aux prescriptions d'une norme supérieure, et, d'autre part, détermine à son tour comment sera établie une norme inférieure. Créer une norme, c'est donc à la fois création et application du droit ». Ainsi « la Constitution est (...) au sens le plus large et matériel du mot, un système de normes qui règlent la création d'autres normes ». H. KELSEN, « Aperçu d'une théorie générale de l'État », *op. cit.*, p. 620 et suivantes.

systématisation la plus complète et la plus rationnelle qui ait été présentée en matière de gradation des sources du droit »¹⁴¹⁸.

Cette théorie est basée sur la vision hiérarchique proposée par Hans Kelsen, et s'appuie sur une vision dynamique du droit dans laquelle les normes ne possèdent pas la même valeur juridique. Les normes ne sont pas juxtaposées, mais subordonnées les unes aux autres dans le cadre d'une hiérarchie homogène¹⁴¹⁹.

Cette dynamique implique que les normes vont s'engendrer les unes les autres, à partir d'une norme fondamentale¹⁴²⁰, « norme fondamentale présumée qui ne contient rien d'autre que l'institution d'un fait créateur de normes, l'habilitation d'une autorité créatrice de normes, ou - cela revient au même - une règle qui détermine comment doivent être créées les normes générales et les normes individuelles de l'ordre qui repose sur cette norme fondamentale »¹⁴²¹.

Jean-François LACHAUME explique, en présentant cette théorie, qu' « en se plaçant à un degré donné de la hiérarchie nous rencontrons une norme B. Elle a été engendrée par la norme A, qui se situe au degré supérieur à celui occupé par B. B est à son tour un acte créateur de droit, puisque cette norme ajoute un élément à l'ordonnement juridique. Et à son tour B va engendrer C, et à chaque degré correspond une étape de la formation du droit »¹⁴²².

Cette définition ne présuppose pas une vision purement linéaire, il semble tout à fait admissible que la norme A engendre les normes B et D, alors que la norme B engendrera la norme C, qui par le biais de la concrétisation de la hiérarchie sera aussi une norme considérée comme supérieure à la norme D.

Roger BONNARD précise que « dans l'ordonnement juridique, les normes se présentent en une série de degrés hiérarchisés dans chacun desquels on trouve le même phénomène de création et d'exécution de droit sauf au commencement et à la fin de la

¹⁴¹⁸ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 143.

¹⁴¹⁹ *Op. cit.*, p. 144.

¹⁴²⁰ H. Kelsen, « Théorie pure du droit », 2^{ème} édition, traduction par Charles Eisenmann, Dalloz, 1962, p. 261.

¹⁴²¹ *Op. cit.*, p. 259.

¹⁴²² J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 145.

série »¹⁴²³. Puisque l'acte situé en début de série doit être considéré comme un acte de « pure création du droit »¹⁴²⁴ alors que les actes situés en fin de série ne constituent qu'un acte de « pure exécution ».

Ce même auteur affirme que la théorie de la formation du droit par degrés d'Adolph MERKL consiste « en ce qu'à chaque étape les actes qui établissent les normes doivent être considérés comme étant à la fois des actes d'exécution et de création du droit. Ils sont des actes d'exécution du droit puisqu'à chaque degré la norme est établie en vertu des normes du degré supérieur : ce qui implique une exécution de cette norme »¹⁴²⁵.

L'auteur ajoute que « cette création des normes par exécution des normes du degré supérieur explique cette concrétisation croissante qui s'observe dans la hiérarchie des normes juridiques. En effet, si une norme en engendre une autre, c'est en vue d'apporter une précision nouvelle dans l'ordonnement juridique. »¹⁴²⁶.

Cette théorie repose en réalité sur une double perception qui est à la fois dynamique mais aussi très largement statique de la hiérarchie.

Le caractère statique tient à ce que la validité d'une norme repose aussi sur sa conformité avec la norme supérieure dans le cadre d'un rapport d'exécution et explique que cette théorie demeure pertinente même dans le cadre d'une hiérarchie qui serait discontinue comme celle de notre matière.

Le degré de concrétisation de la norme supérieure permettant de situer la position de la norme dans la hiérarchie est basé sur une étude du contenu de la norme faisant ainsi référence au critère matériel.

De même, la bonne exécution de la norme supérieure par la norme inférieure ne peut se vérifier que par une étude du contenu de ces deux normes¹⁴²⁷. Nous sommes donc toujours dans une vision largement matérielle de la hiérarchie. Cette théorie

¹⁴²³ R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf MERKL », *op. cit.*, p. 678.

¹⁴²⁴ R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », *op. cit.*, p. 165.

¹⁴²⁵ R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf MERKL », *op. cit.*, p. 676.

¹⁴²⁶ *Op. cit.*, p. 677.

¹⁴²⁷ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 232.

spécifique constitue un complément nécessaire et indispensable du critère matériel.

Ainsi, cette théorie est composée de deux éléments essentiels et cumulatifs. En effet, Roger BONNARD affirme cette dualité en précisant que « les normes se présentent en une série de degrés hiérarchisés dans chacun desquels on trouve le même phénomène de création et d’exécution du droit, ainsi qu’une concrétisation croissante de l’ordonnancement juridique »¹⁴²⁸.

Par conséquent, la norme inférieure est unie à la norme supérieure dans un rapport de création et d’exécution du droit (1).

Pour déterminer la valeur des différentes normes, il faut rechercher quel est le degré de concrétisation de ces normes (2).

1. L’existence d’un lien d’exécution entre les normes de la hiérarchie

Le lien d’exécution entre les différentes normes de la hiérarchie découle du fait que les normes ne sont pas « juxtaposées mais subordonnées les unes aux autres »¹⁴²⁹, constituant ainsi « une hiérarchie par degrés successifs »¹⁴³⁰.

Cette exécution, dans le cadre de cette théorie, découle du fait que « le droit a pour caractéristique de régler sa propre génération »¹⁴³¹, il est « formé de règles qui successivement déterminent ou autorisent la formation de règles nouvelles »¹⁴³².

Jean-Claude VENEZIA a proposé une typologie des mesures d’application qui permet de stigmatiser les différentes situations que l’on peut rencontrer dans le cadre d’un rapport d’exécution entre deux normes successives¹⁴³³ (a). Cette typologie semble

¹⁴²⁸ R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l’œuvre d’Adolf MERKL », *op. cit.*, p. 678.

¹⁴²⁹ R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l’œuvre d’Adolf MERKL », *op. cit.*, p. 675.

¹⁴³⁰ Ibid.

¹⁴³¹ R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », *op. cit.*, p. 15.

¹⁴³² Ibid.

¹⁴³³ J.-C. VENEZIA, « Les mesures d’application », in *Mélanges René Chapus, Montchrestien*, 1992, p. 673 et suivantes.

correspondre aux différents cas de figure que l'on peut rencontrer dans les relations entre les différentes normes de notre hiérarchie (b).

a. La typologie de Jean-Claude VENEZIA

Cet auteur identifie trois déclinaisons possibles du lien d'exécution. Il s'agit des « mesures prises « pour l'application », les mesures prises « en application » et les mesures prises « par application » »¹⁴³⁴.

Les mesures prises « pour l'application » correspondent aux normes qui interviennent pour préciser les « détails ou les modalités d'application de règles édictées par une autorité supérieure »¹⁴³⁵ qui peuvent être des lois, des ordonnances ou des règlements. On trouve ce genre de mesures dans deux cas : soit la norme supérieure prévoit l'adoption d'un tel texte, soit la norme supérieure ne peut entrer en vigueur sans l'adoption d'un tel texte. Ces mesures d'application sont conditionnées par le contenu de la norme supérieure qu'elles viennent préciser.

Les mesures prises « en application » sont des normes qui ont pour seul objet d'appliquer la norme supérieure à une situation particulière. Il s'agit là de l'acte individuel établi en fonction d'une norme à caractère général. L'une des caractéristiques de ces actes est qu'ils suivront le sort de la décision en vertu de laquelle ils ont été adoptés, c'est-à-dire que l'annulation de la norme supérieure entraînera l'annulation de cet acte. On dit alors que la norme est annulée par voie de conséquence, en vertu de l'annulation de la première décision¹⁴³⁶. Cette solution n'est envisageable que si l'acte individuel a fait l'objet d'une action en annulation ou si le délai de recours contentieux n'est pas expiré¹⁴³⁷.

Les mesures prises « par application » interviennent dans le cadre de l'exécution d'une norme supérieure, mais elles ne sont pas « des actes conséquences »¹⁴³⁸. « Il peut en effet y avoir subordination des actes administratifs sans que l'acte inférieur soit pris

¹⁴³⁴ J.-C. VENEZIA, « Les mesures d'application », *op. cit.*, p. 674.

¹⁴³⁵ *Ibid.*

¹⁴³⁶ R. CHAPUS, « Droit du contentieux administratif », 12^{ème} édition, Montchrestien, 2006, p. 1100 et suivantes.

¹⁴³⁷ *Ibid.*

¹⁴³⁸ J.-C. VENEZIA, « Les mesures d'application », *op. cit.*, p. 678.

sur la base et en exécution de l’acte supérieur »¹⁴³⁹.

Jean-Claude VENEZIA rapproche la distinction entre les mesures prises « en application » et les mesures prises « par application » de la distinction opérée par Raymond CARRÉ DE MALBERG¹⁴⁴⁰ entre les mesures « conformes » et les mesures « compatibles » dont on sait l’importance qu’elles revêtent dans notre matière¹⁴⁴¹. Par conséquent, les mesures prises « par application » seraient des normes dont l’adoption permettrait une certaine appréciation de la part de leurs auteurs. Cette vision justifie que cette catégorie de mesures ne soit pas tributaire d’une possible annulation par voie de conséquence¹⁴⁴².

Cette vision théorique s’applique parfaitement à la hiérarchie des normes qui nous occupe. On retrouve cette distinction mais dans des proportions très largement inégales.

b. La caractérisation de l’existence de cette typologie dans la hiérarchie des zonages écologiques en droit de l’urbanisme

Pour cette analyse, il paraît souhaitable de reprendre les différentes catégories inventoriées par Jean-Claude VENEZIA.

La première catégorie est celle des mesures prises pour « application de la norme supérieure ». Cette catégorie est assez importante quantitativement dans cette hiérarchie.

On l’a déjà rencontrée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi littoral. Cette loi avait laissé le soin d’établir, par décret, la liste des communes devant être considérées comme communes littorales du fait de leur proximité avec un estuaire. Il a

¹⁴³⁹ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 149.

¹⁴⁴⁰ R. CARRÉ DE MALBERG, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », *op. cit.*, p. 96.

¹⁴⁴¹ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l’urbanisme », *A.J.D.A.*, juin 1976, p. 291 et suivantes.

¹⁴⁴² J.-C. VENEZIA, « Les mesures d’application », *op. cit.*, p. 679.

fallu attendre le 29 mars 2004 pour que celui-ci soit adopté¹⁴⁴³, soit dix-huit ans après la loi littoral et après que le Conseil d'État eut enjoint le Premier ministre de prendre ce décret¹⁴⁴⁴. De même, la délimitation entre la riveraineté de la mer et la riveraineté des estuaires devait aussi être déterminée par décret, ce qui sera fait concomitamment à l'adoption du décret déterminant la liste des communes riveraines d'un estuaire¹⁴⁴⁵. Le retard pris dans l'édition de ces décrets a bloqué l'application d'une partie de la loi littoral durant de nombreuses années. On trouve là l'expression d'une norme fixant « les modalités d'application de règles édictées »¹⁴⁴⁶ par une norme supérieure.

On peut aussi prendre comme exemple les décrets d'application concernant les parcs nationaux¹⁴⁴⁷ et les parcs naturels marins¹⁴⁴⁸ adoptés en juillet et octobre 2006, en application de la loi du 14 avril de la même année¹⁴⁴⁹. La loi prévoit elle-même que des décrets doivent être adoptés pour préciser les modalités d'application de certaines de ses dispositions¹⁴⁵⁰.

Les exemples sont extrêmement nombreux et il serait fastidieux d'en établir une liste complète. Mais les exemples précités confirment l'existence de cette catégorie particulière au sein de notre hiérarchie.

La seconde catégorie est relative aux mesures prises « en application ». Jusqu'au revirement jurisprudentiel du 12 décembre 1986¹⁴⁵¹, les autorisations d'urbanisme

¹⁴⁴³ Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, *J.O.R.F.* du 30 mars 2004, p. 6079.

¹⁴⁴⁴ CE, 28 juillet 2000, Association France-Nature Environnement, req. n° 204024, *B.J.D.U.*, 5/2000, p. 306.

¹⁴⁴⁵ Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 312-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, *J.O.R.F.* du 30 mars 2004, p. 6082.

¹⁴⁴⁶ J.-C. VENEZIA, « Les mesures d'application », *op. cit.*, p. 674.

¹⁴⁴⁷ Décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006 relatif aux parcs nationaux et modifiant notamment le code de l'environnement, *J.O.R.F.* du 29 juillet 2006, p. 11337.

¹⁴⁴⁸ Décret n° 2006-1266 du 16 octobre 2006 relatif à l'Agence des aires marines protégées et aux parcs naturels marins, *J.O.R.F.* du 17 octobre 2006, p. 15403.

¹⁴⁴⁹ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 15 avril 2006, p. 5682.

¹⁴⁵⁰ Voir notamment l'article 10 de la loi pour les parcs nationaux.

¹⁴⁵¹ CE, 12 décembre 1986, Société Gepro, req. n° , CE, 28 janvier 1987, Association « Comité de défense des espaces verts » c/ S.A. Le Lama, req. n° 39146, *Rec.* p. 20 . Voir D. BOUTET, « Les effets de l'exception d'illégalité », *R.D.P.*, 1990, p. 1745 et suivantes.

entraient dans cette catégorie particulière et étaient susceptibles d'être annulées si un P.O.S. était invalidé¹⁴⁵² puisque le P.O.S. constituait le seul fondement de la validité du permis de construire¹⁴⁵³. Le revirement de jurisprudence a ôté de cette catégorie une partie importante de sa substance relative à notre hiérarchie.

On peut encore rencontrer cette éventualité dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Une décision de préemption pourra être annulée si la décision de création de la zone de préemption est invalidée puisque cette dernière décision constitue une condition obligatoire pour procéder à une préemption¹⁴⁵⁴. Cette catégorie perdure donc dans notre matière, mais demeure largement minoritaire.

La dernière catégorie correspond aux mesures prises « par application ». Elle est très importante quantitativement. En effet, les autorisations d'urbanisme, depuis 1986¹⁴⁵⁵, entrent dans cette catégorie. Le Conseil d'État a rappelé, par son arrêt du 28 janvier 1987, que leur annulation n'était plus automatique et qu'à « l'exception du cas où cette annulation [du P.O.S.] aurait été prononcée en raison de l'illégalité d'une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis litigieux (...) ; il appartient au juge de rechercher si le projet de construction autorisé est ou non compatible avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables à la suite de l'annulation du plan »^{1456, 1457}.

Dans cette catégorie, nous trouvons la plus grande partie des zonages écologiques ainsi que les documents d'urbanisme. En effet, ils sont unis principalement par une exécution basée sur un lien de compatibilité, comme nous le démontrerons dans le second chapitre. Ces normes ne tirent pas nécessairement leur fondement des normes

¹⁴⁵² Voir notamment CE, 23 avril 1986, Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Mlle Barbet et autres, req. n° 67706, 67707, 67708, *Rec.* p. 121.

¹⁴⁵³ Y. JÉGOUZO, « Incidences de la déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols sur les autorisations d'urbanisme – Réflexions sur les effets de la jurisprudence « Gepro » », *C.J.E.G.*, janvier 1991, p. 3 et suivantes.

¹⁴⁵⁴ TA Nantes, 24 mars 1994, M. Alain Michel, req. n° 89-1221, *B.J.D.U.*, 3/ 94, p. 77. Voir les conclusions de N. CALDERARO, *B.J.D.U.*, 3/1994, p. 75.

¹⁴⁵⁵ CE, 12 décembre 1986, Société Gepro, req. n° , CE, 28 janvier 1987, Association « Comité de défense des espaces verts » c/ S.A. Le Lama, req. n° 39146, *Rec.* p. 20 .

¹⁴⁵⁶ CE, 28 janvier 1987, Association « Comité de défense des espaces verts » c/ S.A. Le Lama, req. n° 39146, *op. cit.*

¹⁴⁵⁷ J.-P. GRANIER, « Les incidences du contrôle juridictionnel des plans d'occupation des sols sur la validité des permis de construire », *J.C.P.* 1988, p. 3358. Voir aussi J.-P. MARTIN, « Urbanisme, environnement et légalité : les nouvelles conditions du contrôle des décisions locales », in *Décentralisation, urbanisme et environnement*, Presses Universitaires de Lyon, 1983, p. 125 et suivantes.

supérieures, mais interviennent dans le cadre de normes supérieures, dans leur champ d'application et doivent en assurer le respect. On peut d'ailleurs affirmer que ce lien est la seule possibilité pour que des zonages écologiques, non issus du Code de l'urbanisme, puissent être exécutés en droit de l'urbanisme.

La caractérisation d'un lien d'exécution entre la norme supérieure et la norme inférieure est importante et permet d'affirmer que la théorie de la formation du droit par degrés est applicable à notre hiérarchie puisque ce lien particulier constitue la base de cette théorie. Mais cette caractérisation ne permet pas d'affecter une quelconque valeur aux normes. Seule la concrétisation, conséquence de l'existence du lien d'exécution, permet d'obtenir ce résultat.

2. La pertinence du critère de concrétisation des normes dans l'affectation d'une valeur aux différentes normes de la hiérarchie

La concrétisation des normes doit pouvoir s'observer dans l'enchaînement des normes constituant la hiérarchie. La doctrine demeure relativement sibylline et peu disert sur la définition même de ce concept.

Roger BONNARD précise simplement que « d'abord le caractère abstrait de la norme diminue : elle se fait plus concrète. Puis cette concrétisation se développe encore par le passage de la norme générale à la norme individuelle »¹⁴⁵⁸. Quant à Jean-François LACHAUME, il évoque la concrétisation sans la définir. Il se borne à affirmer que l'on « passe de la norme la plus générale à la norme la moins générale, pour aboutir à la limite à la norme individuelle, ce dernier stade traduisant le maximum de concrétisation »¹⁴⁵⁹.

Loïc PRIEUR¹⁴⁶⁰ a tenté de proposer, dans sa thèse, une définition de la concrétisation des normes reposant sur un triptyque : la concrétisation géographique, la

¹⁴⁵⁸ R. BONNARD, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf MERKL », *op. cit.*, p. 675.

¹⁴⁵⁹ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 145.

¹⁴⁶⁰ L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 243.

concrétisation sémantique, la concrétisation par la traduction d’un rapport d’exécution. Or, il semble que l’on puisse considérer le rapport d’exécution comme étant le second pilier de la théorie de la formation du droit par degrés.

Ainsi, nous ne retiendrons que les deux premiers axes de cette définition pour déterminer le caractère de la concrétisation des normes. Pour savoir s’il est possible d’appliquer cette théorie au droit de l’urbanisme, il nous faut la confronter au droit positif de notre matière.

Cette concrétisation relève d’une part d’une concrétisation géographique ou sémantique (a) et permet d’affecter une certaine valeur aux normes composant une même hiérarchie (b).

a. Une double concrétisation

Cette double concrétisation se traduit par un affinement géographique de la norme supérieure (a.1) et, parfois, par une concrétisation sémantique (a.2.).

a.1. La concrétisation géographique

Cette concrétisation suppose que la norme inférieure apporte des précisions dans la délimitation géographique des dispositions issues de la norme supérieure. Celle-ci peut intervenir par une concrétisation graphique des dispositions de la norme supérieure ou par une réduction de l’échelle dans l’application des normes.

On peut observer l’expression de cette concrétisation dans le cadre des relations entre les lois montagne et littoral et les P.L.U..

Comme nous l’avons étudié dans la première partie, ces lois ne contiennent que les obligations de détermination de protections particulières relatives à des espaces nécessitant une attention certaine et devant être déterminés par les P.L.U. (espaces de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, espaces proches du rivage, espaces boisés les plus significatifs, ...). Il revient à la commune d’en préciser les contours géographiques au sein des documents graphiques composant nécessairement cet outil. Il s’agit donc d’une complète

traduction géographique de dispositions générales concernant des zonages écologiques devant trouver leur application en droit de l'urbanisme.

Cette concrétisation des normes de la hiérarchie, par le prisme d'un critère géographique, semble être probante et apparaît comme pouvant confirmer les observations de la doctrine concernant la théorie de la formation du droit par degrés. Mais, il semble que certaines difficultés existent. En effet, nous avons vu qu'une D.T.A. pouvait établir une liste des espaces proches du rivage sur le territoire qu'elle couvre, dans le cadre de la fixation des modalités d'application de la loi littoral adaptées aux particularités locales¹⁴⁶¹. Dans cette hypothèse, la D.T.A. apporte une concrétisation géographique de la loi littoral, mais le P.L.U., qui est subordonné à la D.T.A., n'apportera plus de réelle concrétisation géographique en la matière, sauf s'il détermine de nouveaux espaces proches du rivage dans son document graphique.

Toutefois, si l'on étudie la concrétisation géographique sur l'ensemble des dispositions des différentes normes, le P.L.U. apporte une concrétisation plus importante, puisqu'il traduit géographiquement d'autres zonages sur lesquels la D.T.A. n'interviendra pas, par exemple dans la matérialisation de la bande des 100 mètres.

La volonté de maintenir une graduation des normes, notamment en termes de concrétisation des normes, a été affirmée par le Sénat lors des discussions concernant la loi de 1995¹⁴⁶² prévoyant les modalités de mise en oeuvre des D.T.A.. En effet, dans le cadre de l'adoption de l'article précisant que ces outils « fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages », le Sénat a introduit le qualificatif « principaux » dans ce texte¹⁴⁶³, permettant « d'interdire toute dérive qui conduirait à introduire dans ces documents un luxe de précisions tels qu'ils finiraient, en quelque sorte, par se substituer à des normes de niveau inférieur qui relèvent de la compétence des autorités locales »¹⁴⁶⁴. Par cette modification, le Sénat a préservé la concrétisation géographique progressive des normes. Par conséquent, lorsque l'on étudie la concrétisation géographique dans un

¹⁴⁶¹ Voir le premier chapitre de la première partie.

¹⁴⁶² Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

¹⁴⁶³ *Ibid.*

¹⁴⁶⁴ Séance du 2 novembre 1994, *JO débat Sénat*, p. 4869..

enchaînement de normes, il ne faut pas en avoir une vision parcellaire zonage par zonage, mais une vision globale des dispositions des différentes normes.

On peut aussi affirmer que la concrétisation géographique existe entre les zonages écologiques non issus du Code de l’urbanisme et les documents d’urbanisme, principalement dans leurs relations avec le P.L.U.. La concrétisation géographique peut alors être perçue comme la traduction géographique de normes d’autres branches du droit, en droit de l’urbanisme.

Ainsi, l’article L. 333-1 du Code de l’environnement précise que les documents d’urbanisme doivent être compatibles avec la charte d’un parc naturel régional lorsque le territoire de la commune est concerné par ce parc¹⁴⁶⁵. Cette obligation implique que le P.L.U. devra prendre en considération les protections écologiques prévues par la charte¹⁴⁶⁶. Il est possible que cette traduction géographique ne soit pas plus détaillée que les dispositions existantes de la charte. Toutefois, cette traduction, même si elle diffère dans la forme (classement en zone N, en zone boisée,...), constitue une concrétisation géographique de ces dispositions en droit de l’urbanisme, ce qui justifie la soumission du P.L.U. à la charte du parc naturel régional, selon les principes de la théorie de la formation du droit par degrés.

Cette vision s’applique aussi à d’autres zonages écologiques, non issus du Code de l’urbanisme, comme les nouvelles chartes des parcs nationaux, devant comporter « des documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation », prévues par le nouvel article 331-3 du Code de l’environnement^{1467, 1468} et avec lesquelles les P.L.U. notamment devront être compatibles¹⁴⁶⁹.

Il n’y a pas que les chartes qui peuvent être concernées. Il en va de même pour les réserves naturelles, les Z.P.P.A.U.P, considérées comme des servitudes d’utilité

¹⁴⁶⁵ Pour Raphaël ROMI, cette obligation constitue « l’énoncé d’une obligation d’exécution ou d’application », ce qui confirme la pertinence de l’application de la théorie de la formation du droit par degrés. R. ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l’obligation créée par la charte des parcs naturels », *R.J.E.*, numéro spécial 2006, p. 56.

¹⁴⁶⁶ CAA Lyon, 23 mars 2006, Commune de Manzat, req. n° 03LY01598.

¹⁴⁶⁷ Issu de la réforme mise en place par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 15 avril 2006, p. 5682.

¹⁴⁶⁸ G. GODFRIN, « La charte des parcs nationaux s’imposera aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales », *Construction-Urbanisme*, mai 2006, comm. n° 118.

¹⁴⁶⁹ Article L. 123-1 avant-dernier alinéa modifié du Code de l’urbanisme.

publique qui devront figurer en annexe du P.L.U.. Cette obligation correspond à une concrétisation géographique, en droit de l'urbanisme, d'un zonage écologique issu d'une autre branche du droit et permet que les dispositions prévues dans le cadre de ce zonage soient applicables en droit de l'urbanisme.

Cette analyse prévaut aussi dans les liens qui unissent les directives de protection et de mise en valeur des paysages et les documents d'urbanisme¹⁴⁷⁰. Ces derniers viennent apporter une traduction géographique des dispositions prévues par le décret établissant une telle directive, notamment du fait de l'existence d'un lien de compatibilité entre le rapport et les documents graphiques de cette directive et les documents d'urbanisme.

Il existe pourtant de réelles exceptions internes au droit de l'urbanisme. En effet, il semble difficile de caractériser une concrétisation géographique à travers la relation de subordination des SCOT aux S.M.V.M.. Le SCOT ne va apporter aucune précision particulière quant à la détermination géographique. La variation d'échelle de ces actes ne permet en rien de déterminer une graduation puisqu'un S.M.V.M. peut être soit plus important, soit plus réduit en terme d'échelle spatiale qu'un SCOT, voire même identique, ce qui n'est évidemment pas le cas, lors de la subordination d'un S.M.V.M. à la charte d'un parc national établie pour le cœur de ce dernier ou à la charte d'un parc naturel régional prévues par l'article 15 du décret du 5 décembre 1986¹⁴⁷¹. Dans ce dernier cas la concrétisation géographique justifie pleinement les relations entretenues entre les chartes des parcs nationaux ou des parcs naturels régionaux et les S.M.V.M..

La concrétisation géographique se vérifie donc assez largement dans le cadre de notre hiérarchie et permet dans la majorité des cas de déceler quelle est la place des différentes normes de cette hiérarchie, qu'elles soient issues du Code de l'urbanisme ou non. Ce critère est donc important, bien qu'il puisse être mis en défaut dans de rares cas.

Selon la définition posée par Loïc Prieur, la concrétisation peut aussi se traduire par une précision sémantique.

¹⁴⁷⁰ J.-P. LEBRETON, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *Les petites affiches*, 17 juillet 1996, n° 86, p. 7.

¹⁴⁷¹ Décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, *J.O.R.F.* du 9 décembre 1986, p. 14791.

a.2. La concrétisation sémantique

La concrétisation sémantique peut être définie comme étant la précision dans les termes d'une définition ou de dispositions contenues dans la norme supérieure. La frontière entre la concrétisation géographique et la concrétisation sémantique peut parfois se révéler fragile. Une interprétation graphique de dispositions de la norme supérieure peut participer à la fois d'une concrétisation géographique et à la fois d'une concrétisation sémantique puisqu'il s'agit alors de la traduction graphique de dispositions écrites permettant leur traduction dans une réalité contextuelle¹⁴⁷².

On rencontre cette éventualité notamment dans le cadre des relations entre la loi littoral et les P.L.U., du fait de l'absence de définition des espaces proches du rivage.

La jurisprudence est intervenue pour en définir certains contours, notamment à travers l'arrêt Commune de Gassin, dans lequel le commissaire du gouvernement Gilles LE CHATELIER proposait quatre éléments devant être pris en considération : le critère de visibilité, devant être pris en compte tant du rivage de la mer que de l'intérieur des terres ; le critère de distance, entendu à l'aune de l'article L. 146-7 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire deux kilomètres ; le critère du relief et de la configuration des lieux ; le critère de l'état antérieur des lieux et surtout des atteintes déjà portées à l'environnement. Toutefois, il revient à l'auteur du P.L.U. d'en affiner la définition pour pouvoir l'adapter aux particularités de son territoire et d'effectuer une détermination de ces zones au sein du P.L.U..

Les exemples demeurent peu nombreux car la concrétisation sémantique réclame l'existence d'une certaine imprécision dans les dispositions de la norme supérieure. Or, ce n'est que rarement le cas. Aucune précision sémantique n'est ainsi apportée au niveau des zonages, non issus du Code de l'urbanisme, par les documents d'urbanisme, mais, elle est complémentaire de la concrétisation géographique et intervient quand cette dernière fait défaut.

Nous l'avons vu, il est difficile d'affirmer l'existence d'une concrétisation

¹⁴⁷² L. PRIEUR, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 244.

géographique dans le cadre des relations entre un SCOT et un S.M.V.M.¹⁴⁷³.

La concrétisation sémantique apporte une alternative. En effet, le SCOT, quelque soit son étendue territoriale, va préciser qu'elles sont les conséquences de la protection apportée par le S.M.V.M. pour le territoire terrestre concerné par la mise en place de cet outil, c'est-à-dire que le SCOT traduit les contraintes qui seront nécessairement respectées pour parvenir aux résultats fixés par le S.M.V.M. (qualité de l'eau, ...), notamment en définissant les orientations générales de l'espace et en définissant les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels.

Le SCOT est, à la fois, dans une relation d'exécution et de création de droit par rapport à la norme supérieure comme le prévoit la théorie de la formation du droit par degrés. Cette explication est transposable à relation entretenue entre un S.M.V.M. et une S.A.G.E., pour laquelle Loïc PRIEUR exclut l'application d'une concrétisation géographique¹⁴⁷⁴.

La concrétisation des normes est présente, sous différentes formes, dans l'enchaînement des normes de notre hiérarchie. Elle permet d'établir les différentes valeurs des normes composant cette hiérarchie. Si la concrétisation géographique des normes ne paraît pas toujours probante, il faut rechercher si la concrétisation sémantique apporte une solution alternative.

b. La concrétisation des normes comme moyen de déterminer leur valeur

Les similitudes, entre la théorie de la formation du droit par degrés et le critère matériel, sont importantes.

Jean-François LACHAUME affirme qu'en « présence de deux actes pour déterminer à partir de stufenthéorie, celui qui a la plus grande valeur juridique, il faudra rechercher celui qui réalise le moins la concrétisation de l'ordonnement juridique observée au fur et à mesure il est nécessaire d'analyser la portée des

¹⁴⁷³ Adopté par l'État selon la procédure prévue à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

¹⁴⁷⁴ L. Prieur, « droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 243 et 244.

dispositions des actes, or la démarche suivie est la même que dans le critère matériel »¹⁴⁷⁵.

Jean-Louis QUERMONNE, quant à lui, fustige, dans sa thèse, la théorie de la formation du droit par degrés à travers l’explication suivante : « supposons une norme B, prise en application d’une norme A. Si je sais que A est une loi, je ne suis pas fixé pour autant sur la force juridique de B. B peut être un règlement d’administration publique, mais aussi un décret, un arrêté ou une simple décision exécutoire. Je sais qu’il s’agit d’un acte inférieur à A, mais non de combien de degrés il lui est effectivement inférieur »¹⁴⁷⁶.

Cette affirmation est exacte, mais n’est en rien une critique suffisante pour réfuter la qualité de cette théorie et démontre la difficulté d’une partie de la doctrine à se défaire du critère organique. Cette critique n’apparaît pas justifiée car aucun critère ne permet de déterminer la valeur fixe d’une norme à partir du rang de la norme supérieure.

La concrétisation des normes permet d’affecter une valeur aux normes les unes par rapport aux autres et non une valeur fixe en fonction de la nature du texte supérieur ou inférieur, ni en fonction de l’organe qui a adopté cette norme.

Le travail de classification des normes est plus fastidieux, mais correspond à la réalité de l’ordonnement des normes d’une hiérarchie, ce que ne permet ni le critère organique ou formel, puisque ces critères ne peuvent dépeindre avec exactitude cet ordonnancement, ni le critère matériel qui se révèle insuffisant.

Si l’on examine deux normes : la loi littoral et un P.L.U., par le biais de la concrétisation géographique, il est assez simple de déterminer la valeur de ces deux normes et d’en déduire la soumission du P.L.U. à la loi littoral. Si une D.T.A. est mise en place, selon Jean-François LACHAUME, « il faudra rechercher celui qui réalise le

¹⁴⁷⁵ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*, p. 151.

¹⁴⁷⁶ J.-L. QUERMONNE, « Évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français », thèse, Caen, p. 264.

moins la concrétisation de l'ordonnancement juridique »¹⁴⁷⁷.

Nous l'avons vu dans le point précédent, il est aisé de déduire la soumission de la D.T.A. par rapport à la loi littoral. Il n'est pas beaucoup plus difficile, toujours en observant le degré de concrétisation, de déduire que la D.T.A. s'impose au P.L.U. et qu'elle s'intercale donc entre la loi littoral et le P.L.U..

On peut donc affirmer qu'il est possible de déterminer la valeur des différentes normes de notre hiérarchie en opérant une comparaison du degré de concrétisation des différentes normes qui la compose, même lorsque nous sommes en présence d'une hiérarchie complexe et atypique.

L'étude d'une hiérarchie des normes doit nécessairement passer par la caractérisation de l'existence de cette hiérarchie et par l'attribution de valeurs aux normes qui composent cette dernière. Il faut aussi s'interroger sur la qualité et la force des liens qui unissent ces normes.

¹⁴⁷⁷ J.-F. LACHAUME, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », *op. cit.*

- CHAPITRE SECOND -

UNE LÉGALITÉ MULTIFORME DES NORMES DOMINÉE
PAR LA DÉTERMINATION DE LEUR SUBSTANCE

« Il faut dans tout ordre juridique étatique une hiérarchie plus ou moins stricte entre les textes du droit positif. Cette échelle de valeur (...) a une utilité pratique considérable puisqu'elle seule permet de lever d'éventuelles contradictions entre des textes de valeurs juridiques différentes et d'assurer le maintien d'une légalité cohérente »¹⁴⁷⁸.

Cette affirmation de Claude GOUR a une résonance particulière dans le cadre de notre étude. En effet, nous venons d'établir qu'il existait une hiérarchie entre certains zonages écologiques et les normes hiérarchisées du droit de l'urbanisme. Cette hiérarchie atypique permet d'assurer le maintien de la légalité. Cette légalité est ici entendue dans un sens large pleinement admis par la doctrine¹⁴⁷⁹. Elle entraîne la soumission de l'administration non seulement à la loi, mais « également aux règles situées au-dessus et au-dessous d'elle dans la hiérarchie des actes »¹⁴⁸⁰.

Charles EISENMANN a précisé que le principe de légalité supposait l'existence d'un rapport entre les normes de la hiérarchie¹⁴⁸¹ et qu'il était nécessaire, pour en déterminer le sens, d'étudier la substance de ce rapport¹⁴⁸².

Il est indispensable, avant d'aborder l'étude de la substance du rapport normatif, d'apporter une précision sémantique pour éclaircir la différence existant entre le rapport normatif et le lien normatif. Celle-ci peut apparaître mince, mais en réalité l'un préside à l'existence de l'autre.

Si l'on recherche la définition de ces deux termes dans un dictionnaire, chaque terme prend son sens. Selon le dictionnaire Larousse, un rapport correspond à la

¹⁴⁷⁸ C. GOUR, « Hiérarchie des textes et respect de la légalité en droit public cambodgien », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Phnom-Penh*, Vol IV, 1962, p. 9. Cité in, H.-M. CRUCIS, « Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française », thèse, L.G.D.J., 1991, p. 2.

¹⁴⁷⁹ A. DE LAUBADÈRE, J.-C VENEZIA, Y. GAUDEMET, « *Traité de droit administratif* », tome 1, L.G.D.J., Paris, 1990, p. 497 et suivantes. R. CHAPUS, « *Droit administratif général* », Tome 1, Monchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 27 et 1011.

¹⁴⁸⁰ G. TIMSIT, « Compétence liée et principe de légalité », *D.*, 1964, p. 217.

¹⁴⁸¹ Voir aussi : J. CHEVALIER, « La dimension symbolique du principe de légalité », *R.D.P.*, 1990, p. 1672.

¹⁴⁸² C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *E.D.C.E.*, 1957, fascicule n° 11, p. 26.

« relation entre deux ou plusieurs (...) choses »¹⁴⁸³. En transposant cette définition à notre matière, on peut donc affirmer que le rapport normatif caractérise la relation entre la norme supérieure et la norme inférieure. Toujours selon ce même dictionnaire, un lien est « ce qui établit entre des choses abstraites un rapport, en particulier logique ou de dépendance »¹⁴⁸⁴. On parle donc de la substance permettant d'établir un rapport.

Cette distinction est primordiale. Elle permet d'avoir une approche renouvelée des relations entre les normes de notre hiérarchie qui repose sur un rapport normatif unique dont la substance caractérisée par le lien normatif est, elle, d'un contenu variable¹⁴⁸⁵.

Cette théorie s'éloigne de la vision de Charles EISENMANN qui relève l'existence de deux rapports normatifs distincts dans le cadre de l'étude de la substance de ce rapport, ce qui semble relever d'une confusion entre le rapport normatif et sa substance¹⁴⁸⁶. Sa vision « classique » d'un rapport normatif variable sera repris par la majorité de la doctrine, mais ne correspond pas à l'étude de la hiérarchie en droit de l'urbanisme¹⁴⁸⁷ (Section 1).

L'existence d'un rapport normatif entraîne plusieurs conséquences quant à l'adoption de l'acte. Le législateur, principalement pour les documents d'urbanisme, a tenté de rechercher une certaine cohérence entre les normes unies par un tel rapport ; cela se traduit principalement par l'obligation faite au préfet de porter à la connaissance de l'auteur des SCOT et des P.L.U.¹⁴⁸⁸ certaines informations relatives notamment aux normes devant être respectées. Mais, cela se caractérise aussi par la possible participation des auteurs des normes supérieures à la procédure.

¹⁴⁸³ Grand Larousse en 5 volumes, 1990, p. 2577.

¹⁴⁸⁴ Grand Larousse en 5 volumes, 1990, p. 1848.

¹⁴⁸⁵ Voir J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », A.J.D.A., juillet-août 1991, p. 491 et suivantes.

¹⁴⁸⁶ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 29 et 30.

¹⁴⁸⁷ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op.cit.*, p. 291 et suivantes. M.-H. SAVINAS-HUBERTY, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme », *Le quotidien juridique*, n° 22, 19 février 1991, p. 8 et 9. M. MANCIA, « La prise en compte de la nature par le droit de l'urbanisme », thèse, Université de Nice Sophia-Antipolis, 2005, p. 363 et suivantes.

¹⁴⁸⁸ Articles L. 121-2 du Code de l'urbanisme.

D'autres conséquences sont liées à l'intensité du lien normatif. En effet, plus ce lien est étroit et se rapproche de la conformité, moins l'auteur de la norme inférieure bénéficiera de latitude dans son édicition et sa compétence se rapprochera de la compétence liée. Au contraire, lorsque le lien normatif sera de compatibilité ou de prise en compte, l'auteur bénéficiera d'une certaine autonomie et pourra exercer pleinement son pouvoir discrétionnaire. Cette intensité emporte aussi des conséquences quant à l'étendue du contrôle exercé par le juge puisque ce dernier est influencé par le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'auteur de l'acte (Section 2).

SECTION 1 – L'ÉTABLISSEMENT D'UN RAPPORT ENTRE LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA HIÉRARCHIE EN DROIT DE L'URBANISME : UNE GRADUATION COMPLEXE DU LIEN NORMATIF

La perception du rapport normatif diffère dans la doctrine. Soit il apparaît comme pouvant être multiple, et la substance du rapport est confondue avec le rapport lui-même¹⁴⁸⁹, soit le rapport est considéré comme un rapport unique et la substance qui correspond au lien normatif est seule susceptible de subir des variations¹⁴⁹⁰.

Cette distinction revêt un caractère primordial. La perception d'un lien normatif variant en fonction du degré de complétude et de précision de la norme permet de mieux percevoir la définition et de résoudre les problèmes de frontières entre les différentes catégories de liens que sont la conformité, la compatibilité et la prise en compte ou en considération (§ 1).

Cette graduation n'est pas homogène. Elle est dépendante du degré de complétude et de précision de la norme supérieure. Cette solution, liée aux caractères du lien normatif, explique l'importance de la jurisprudence dans la détermination exacte de l'étendue de ce lien.

Le lien normatif n'est pas uniformément appliqué au sein de cette hiérarchie. En effet, le législateur a prévu, en 1995¹⁴⁹¹, une application particulière de ce lien aux documents d'urbanisme. Cette situation ne va pas sans poser de problèmes notamment pour les documents d'urbanisme dont la valeur juridique peut parfois apparaître comme difficile à déterminer ou lorsque cette valeur est déterminée par assimilation à un autre document d'urbanisme comme cela a été le cas pour le S.M.V.M. (§ 2).

¹⁴⁸⁹ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *E.D.C.E.*, 1957, fascicule n° 11, p. 25 et suivantes.

¹⁴⁹⁰ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, juillet-août 1991, p. 491 et suivantes.

¹⁴⁹¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

§1. UNE GRADUATION COMPLEXE DES NORMES ISSUE D'UN RAPPORT NORMATIF UNIQUE

Deux théories doctrinales s'opposent dans la détermination de la qualité du rapport normatif qui est soit multiforme soit uniforme.

Cette double vision dépasse une simple querelle d'auteurs sur la perception d'un point particulier de notre droit. Elle emporte de lourdes conséquences sur la détermination des moyens permettant de rechercher les critères présidant à la graduation de l'intensité du lien normatif (A).

Cette graduation recouvre un large champ de possibilités qui se trouvent regroupées, principalement, en trois grandes composantes que sont la conformité, la compatibilité et la prise en compte. La complexité de cet écheveau réside dans la détermination des frontières entre ces différentes catégories (B).

A. Une double vision doctrinale du rapport normatif

Cette double vision doctrinale s'exprime à travers une doctrine que l'on peut qualifier de « classique » à laquelle s'oppose une doctrine émergente que nous qualifierons de « moderne ».

Le qualificatif « classique » souligne l'antériorité et la prédominance de cette doctrine, bien qu'elle soit remise en cause depuis une quinzaine d'années par un nombre significatif d'auteurs. On peut découvrir la base de cette doctrine dans la pensée de Charles EISENMANN qui l'a mise en évidence, en 1957, à travers son article sur « le droit administratif et le principe de légalité »¹⁴⁹². Cette doctrine sera reprise et développée en droit de l'urbanisme par William COULET¹⁴⁹³.

Elle repose sur la qualification du rapport normatif et se traduit par un éventail de possibilités basé sur une multiplicité des rapports normatifs (1).

¹⁴⁹² C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 25 et suivantes.

¹⁴⁹³ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, juin 1976, p. 291 et suivantes.

Le qualificatif « moderne », quant à lui, renvoie à la manifestation d'une nouvelle doctrine. Cette nouvelle pensée a été mise en exergue par Jean-Pierre LEBRETON dans son article sur « la compatibilité en droit de l'urbanisme » de 1991¹⁴⁹⁴.

Cette nouvelle approche dépasse le simple débat sémantique et repose sur la distinction entre l'opposabilité et la substance de la norme où seule cette dernière permet d'établir l'étendue du rapport normatif. Elle conduit à affirmer une vision unifiée de ce rapport. Il s'agit là d'une acception matérialiste de ce rapport (2).

1. La doctrine « classique » : la multiplicité des rapports normatifs

Charles EISENMANN évoque des différences de rapports normatifs dans le cadre de la légalité des actes administratifs, « selon la notion minimum, la légalité est un rapport de non-contrariété, de non-incompatibilité, ou, positivement, de compatibilité. Selon la notion maximum, la légalité est un rapport de conformité »¹⁴⁹⁵. Pour cet auteur, il s'agit « de deux rapports différents, de deux propositions ou principes différents »¹⁴⁹⁶. Il s'agit bien d'une distinction des rapports normatifs. Cette vision est partagée par nombre d'auteurs, dont William COULET qui précise que « la compatibilité définit un rapport entre deux termes : des éléments à respecter d'un côté et, de l'autre, des éléments subornés qui doivent, précisément être compatibles avec les premiers »¹⁴⁹⁷. Cette affirmation conduit à l'identification d'un rapport particulier, différent de celui de conformité.

L'identification de ce rapport est déduit de la formulation du texte portant la norme supérieure. Ainsi, William COULET, à propos du rapport de compatibilité, précise que « tantôt les textes font appel, de manière expresse à la compatibilité. Il s'agit souvent d'apprécier celle-ci par rapport à des normes du droit positif ainsi certains programmes, décisions administratives ou déclarations d'utilité publique

¹⁴⁹⁴ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 491 et suivantes.

¹⁴⁹⁵ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁹⁶ C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », tome II, L.G.D.J., 1983, p. 536.

¹⁴⁹⁷ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 292.

doivent être compatibles avec les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme,... . Tantôt les textes se réfèrent de manière implicite, à l'idée de compatibilité. Lorsque, par exemple, l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme interdit tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre les boisements, il exige positivement que les occupations envisagées ne portent pas atteinte aux espaces boisés, soient compatibles avec ces derniers »¹⁴⁹⁸.

Cette théorie repose donc sur une recherche sémantique du libellé d'un texte. Soit la formulation est explicite, soit il est indispensable d'analyser le contenu d'une disposition pour connaître la qualité du rapport entre deux normes. Ainsi, selon cet auteur, pour un rapport de compatibilité, non explicitement formulé, il faudra rechercher si l'on peut déduire une telle exigence du vocabulaire employé ou de l'obligation mise en place.

La complexité de ce genre d'analyse est réelle et tient au vocabulaire pouvant être très riche en la matière, tel : « ne pas porter atteinte »¹⁴⁹⁹, « ne pas être contraire »¹⁵⁰⁰, « être en cohérence »¹⁵⁰¹, « devoir respecter »¹⁵⁰²... . Face à cette difficulté d'interprétation, Charles EISENMANN affirme que la différence entre les deux principaux rapports que sont la conformité et la compatibilité se traduit par le fait que « le rapport de conformité est un rapport positif, le rapport de compatibilité un rapport négatif (bien que le mot « compatibilité » soit positif, c'est l'idée exprimée qui est négative) »¹⁵⁰³. La compatibilité sous-tend l'existence d'une certaine latitude dans l'exercice d'une compétence¹⁵⁰⁴.

Au vu de cette affirmation, il semblerait relativement aisé de parvenir à un résultat permettant d'identifier de manière certaine chaque catégorie. Pourtant, des difficultés difficilement surmontables apparaissent.

En effet, si l'on reprend l'exemple avancé par William COULET concernant

¹⁴⁹⁸ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 291.

¹⁴⁹⁹ Article L. 111-1-2 4° du Code de l'urbanisme, en ce qui concerne les constructions et installations possibles en l'absence de P.L.U.

¹⁵⁰⁰ Ibid.

¹⁵⁰¹ Article L. 123-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁵⁰² Article L. 4433-8 du Code général des collectivités territoriales qui précise que le schéma d'aménagement régional devra respecter notamment les règles générales d'aménagement et d'urbanisme obligatoires prévues par le Code de l'urbanisme.

¹⁵⁰³ C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », *op. cit.*, p. 539.

¹⁵⁰⁴ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 31.

l'application de l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme sur les espaces boisés classés¹⁵⁰⁵, à l'aune de l'article L. 146-6 qui prévoit que le P.L.U. doit classer les espaces boisés les plus significatifs présents sur le territoire de la commune, on observe que l'article L. 111-1-1 précise, à travers l'obligation de compatibilité d'un P.L.U. avec les dispositions de la loi littoral, l'existence d'un rapport de compatibilité entre cet article L. 146-6 et un P.L.U.. Cette situation devrait suggérer l'existence d'une certaine autonomie de la commune en la matière. Or le Conseil d'État, dans un arrêt du 14 novembre 1990, a précisé que la commune « était tenue de classer » ses espaces boisés les plus significatifs¹⁵⁰⁶. Cette obligation ne semble pas correspondre à une quelconque latitude laissée à la commune en la matière. Elle se rapproche plus vraisemblablement de la définition de la conformité « logique ou rationnelle » donnée par Charles EISENAMM et qui serait la relation qui « existe entre un objet (au sens le plus large et neutre du terme) et un type idéal, général, abstrait, dont il constitue une réalisation concrète, car il devait être tel pour qui voulait cette réalisation »¹⁵⁰⁷.

Cette ambiguïté a été soulevée par Jean-Pierre LEBRETON qui affirme que dans ce cas « l'exigence de compatibilité (...) ressemble, à s'y méprendre, à celle de conformité »¹⁵⁰⁸. Face aux possibles incohérences rencontrées dans cette théorie, Jean-Pierre LEBRETON oppose une théorie fondée sur l'unicité du rapport normatif.

2. La doctrine « moderne » : l'unicité du rapport normatif

Pour cet auteur, les possibles incohérences des résultats obtenus par la théorie précédente découlent d'une confusion entre l'opposabilité et la substance des normes¹⁵⁰⁹.

L'unicité du rapport normatif, pour Jean-Pierre LEBRETON, découle du rapport hiérarchique qui induit « que la norme supérieure s'impose à l'inférieure de telle sorte

¹⁵⁰⁵ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 291.

¹⁵⁰⁶ CE, 14 novembre 1990, Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan, req. n° 109154, 109372, *Rec.*, p. 328.

¹⁵⁰⁷ C. EISENAMM, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 31.

¹⁵⁰⁸ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 491.

¹⁵⁰⁹ *Ibid.*

que la seconde doit être subsumée sous la première »¹⁵¹⁰. Cette affirmation signifie que la norme inférieure trouve dans la norme supérieure l'essence même de son existence, qu'elle « prend comme prémices »¹⁵¹¹ cette norme supérieure.

Ce rapport, selon René CHAPUS, signifie que la norme inférieure doit « se conformer à la norme supérieure [cela] signifie ne rien faire qui soit contraire avec elle, et c'est cette obligation de non-contradiction que l'on désigne, usuellement et très normalement, comme une obligation de conformité »¹⁵¹². Cette définition du rapport normatif contient en lui tant la conformité que la compatibilité telles qu'elles ont été définies par Charles EISENMANN¹⁵¹³. C'est ce que souligne Jean-Pierre LEBRETON lorsqu'il affirme que « cette subsumption (...) recouvre la référence usuelle mais imprécise à une idée de conformité, mais dans un sens où elle se confond avec la compatibilité »¹⁵¹⁴.

Cette exigence de conformité née du rapport normatif unique « a une portée variable, qui dépend du degré de complétude et de précision de la norme supérieure »¹⁵¹⁵. L'élément déterminant, essentiel, de cette théorie repose donc sur la substance de la norme¹⁵¹⁶.

La recherche du degré d'intensité, non plus du rapport normatif, mais du lien normatif dépend du contenu du texte mais aussi de l'interprétation qui peut en être faite par le juge. Ainsi, si la substance de la norme supérieure « détermine des règles de compétence, de forme et de procédure ou qu'elle intime un ordre »¹⁵¹⁷, le lien normatif semblera étroit. À l'opposé, si la norme supérieure « ouvre une latitude », le lien semblera plus « lâche »¹⁵¹⁸.

¹⁵¹⁰ Ibid.

¹⁵¹¹ Grand Larousse en 5 volumes, 1990, p. 2906.

¹⁵¹² R. CHAPUS, « Droit administratif général », Tome 1, Montchrestien, 15^{ème} édition, 2001, p. 1011-1012.

¹⁵¹³ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 29 et suivantes.

¹⁵¹⁴ J.-P. LEBRETON, « Droit de l'urbanisme », P.U.F., 1993, p. 56-57.

¹⁵¹⁵ J.-P. LEBRETON, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 56. R. CHAPUS, « Droit administratif général », *op. cit.*, p. 1011.

¹⁵¹⁶ P. HOCREITÈRE, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit administratif*, février 2001, chron. n° 3, p. 6.

¹⁵¹⁷ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*.

¹⁵¹⁸ Ibid.

Le rôle du juge est, évidemment, loin d'être négligeable. Nous l'avons observé dans le cadre de l'application faite par le Conseil d'État de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme dans l'arrêt « Mme COLLIN »¹⁵¹⁹. Ainsi, la jurisprudence semble consacrer cette théorie du lien normatif basé sur la complétude et la précision des normes et ne semble pas réellement être liée par la qualification de ce rapport dans les textes. Ce qui rend son approche relativement complexe.

B. L'intensité du lien normatif : Une graduation importante et complexe

La difficulté première soulevée par la définition de l'intensité du lien normatif est judicieusement formulée par Bernard LAMORLETTE qui souligne, en évoquant la notion de compatibilité que « les textes n'ont pas apporté de définition précise et objective de la notion. Cette formule large et peu précise de compatibilité a donc laissé au juge une certaine latitude pour permettre une adaptation de la règle aux faits. La contrepartie est de rendre la norme plus obscure dans son interprétation et plus incertaine dans son application »¹⁵²⁰. Cette appréhension singulière de la compatibilité peut être étendue aux autres catégories caractérisant un lien normatif.

Comme il l'a déjà été rappelé, pour la doctrine, le lien normatif peut être divisé en trois principaux concepts que sont, graduellement, la conformité, la compatibilité et la prise en compte ou en considération¹⁵²¹.

Les deux catégories, dont les contours pourraient apparaître comme aisément identifiables, sont celles qui occupent chaque extrémité de l'échelle de l'évaluation du lien normatif. La conformité et la prise en compte ou considération souffrent toutefois

¹⁵¹⁹ H. CHARLES, « Note sous CE, 14 novembre 1990, Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan, req. n° 109154, 109372 », *D.*, 1991, II, p. 149.

¹⁵²⁰ B. LAMORLETTE, « La compatibilité des documents d'urbanisme », *Études foncières*, n° 49, décembre 1990, p. 35.

¹⁵²¹ Bien que certains de ces auteurs fassent référence au rapport normatif, le résultat de leurs recherches sont transposables à la graduation du lien normatif, voir : J.-B. AUBY, « Quelques réflexions sur l'État du droit de l'urbanisme », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 33. J.-P. LEBRETON, « L'imbroglia de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *op. cit.*, p. 8. W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op.cit.*, p. 291 et suivantes. 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, 2006, p. 49 et suivantes. M.-H. SAVINAS-HUBERTY, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme », *Le quotidien juridique*, n° 22, 19 février 1991, p. 8 et 9.

de problèmes de délimitation de leurs frontières (1).

La compatibilité, quant à elle, constitue une catégorie médiane dont ni la définition, ni les frontières ne se laissent facilement appréhender, alors même qu'il s'agit de la catégorie prédominante dans les liens normatifs entre les normes constituant la hiérarchie objet de notre étude (2).

1. L'intensité variable du lien normatif : de la conformité à la prise en compte ou en considération

La conformité constitue le lien le plus étroit qu'il puisse exister entre deux normes de la hiérarchie (a), alors que la prise en compte ou en considération constitue le lien le plus ténu et constitue « le dernier pallier » avant l'indépendance des législations (b).

a. La forte intensité du lien de conformité

Avant d'aborder la définition de cette notion, il faut préciser qu'une différence est à opérer entre la conformité qui caractérise le rapport normatif unique et la conformité entendue comme une catégorie du lien normatif.

Lorsque l'on utilise le terme de conformité dans le cadre du rapport normatif, il regroupe l'intégralité des différents liens composant le lien normatif. En effet, si l'on se base sur la définition de René CHAPUS évoquée précédemment, cette acception recouvre à la fois la notion de conformité, de compatibilité et l'on peut ajouter celui de prise en compte du lien normatif.

L'acception du terme conformité dans le cadre de l'étude du lien normatif est largement plus étroit et correspond à la vision, nullement contestée par la doctrine, de Charles EISENMANN¹⁵²². Cet auteur explique que cette notion peut recouvrir deux variantes de ce lien normatif :

Soit le lien de conformité « peut consister en une pure et simple reproduction « trait pour trait » de l'objet A [la norme supérieure] en l'objet B [la norme

¹⁵²² C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 30 et suivantes.

inférieure] »¹⁵²³. L'auteur de la norme inférieure se trouve alors dans l'obligation de reprendre le contenu de la norme supérieure sans pouvoir y apporter une quelconque modification. Avant l'entrée en vigueur de la loi S.R.U. du 13 décembre 2000, la légalité d'un P.L.U. était conditionnée par la « conformité de leurs dispositions avec les servitudes d'utilité publique »¹⁵²⁴. Aucune modification de ces servitudes n'était envisageable¹⁵²⁵.

Soit ce lien signifie « de manière plus subtile et moins littérale, que l'on pourrait nommer conformité logique ou rationnelle »¹⁵²⁶ que la norme inférieure constitue une réalisation concrète de la norme supérieure. La norme A « est bien le modèle de B, B fait d'après A, calqué sur lui ; cependant, il ne le reproduit pas purement et simplement, puisque A est abstrait, B concret »¹⁵²⁷. On rencontre cette hypothèse dans les relations qui unissent un permis de construire et les dispositions de la loi littoral. Si l'on évoque le projet de construction dans la bande des 100 mètres, il n'est possible que dans les cas limitativement énumérés par la loi littoral ; il doit être conforme à ses dispositions¹⁵²⁸. Le projet de construction représente l'étape ultime de concrétisation de la loi littoral.

La conformité empêche toute initiative de la part de l'auteur de la norme inférieure et l'on se rapproche alors d'une situation de compétence liée^{1529, 1530}, puisqu'elle ne laisse aucune latitude à l'auteur. Ce lien normatif est le plus contraignant et souligne l'importance, pour le législateur, des règles à respecter. À l'opposé, le lien le plus ténu est caractérisé par la simple obligation de prise en compte ou en considération.

¹⁵²³ Ibid.

¹⁵²⁴ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 126.

¹⁵²⁵ Nous reviendrons sur le régime particulier des servitudes d'utilités publiques dans le second paragraphe.

¹⁵²⁶ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*.

¹⁵²⁷ Ibid.

¹⁵²⁸ CE, 29 juillet 1994, Commune de Frontignan c/ Société en nom collectif Nebot, req. n° 85532, *Rec.* p. 409. Voir P. LE MIRE, « Observation sous CE, 29 juillet 1994, Commune de Frontignan c/ Société en nom collectif Nebot, req. n° 85532 », *A.J.D.A.*, 20 décembre 1994, p. 920-921. Voir aussi Y. PITTARD, « La « loi littoral » et la réglementation de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1986, p. 688 et suivantes.

¹⁵²⁹ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 32 et suivantes. B. KORNPBST, « La compétence liée », *R.D.P.*, 1961, p. 935 et suivantes.

¹⁵³⁰ Voir les développements dans la seconde section.

b. la récente définition jurisprudentielle de la prise en compte ou en considération

Face au long silence tant du législateur que de la jurisprudence concernant le contenu de cette notion, il est revenu à la doctrine la délicate tâche de définir celle-ci. Évoquant la rudesse de la tâche, Jean-Pierre LEBRETON souligne que « la brume est toujours épaisse, s'agissant de la « prise en compte » ou « en considération ». Et c'est devenu une antienne, pendant les colloques du droit de l'urbanisme, de soupirer au sujet de ces formules énigmatiques »¹⁵³¹.

L'une des difficultés sémantiques réside dans l'éventuelle différence entre ces deux notions. Pour Jean-Pierre LEBRETON « la prise en compte doit être rapprochée de la prise en considération (à moins que les deux notions ne se confondent ?) »¹⁵³². En effet, la différence terminologique ne semble pas devoir traduire une distinction significative de ces deux notions.

Malgré les difficultés, cet auteur proposait, en 1996, une définition de ce concept qui, à défaut d'une grande précision, permettait de bien percevoir l'étendue du lien normatif concrétisé par une obligation de prise en compte ou de prise en considération. Pour lui, ces rapports se « situent vraisemblablement, sur la courbe asymptotique de l'opposabilité, à un point proche de 0 »¹⁵³³.

Il a fallu attendre 2004 pour que le Conseil d'État, par deux espèces¹⁵³⁴, apporte des éclaircissements et permette de livrer une définition de ce lien normatif.

La première donnée essentielle de ces arrêts inscrit la prise en compte dans le cadre du lien normatif existant entre « la norme supérieure à prendre en compte et les

¹⁵³¹ J.-P. LEBRETON, « Des degrés de normativité en urbanisme », *op. cit.*, p. 830.

¹⁵³² J.-P. LEBRETON, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *op. cit.*, p. 8.

¹⁵³³ *Ibid.*

¹⁵³⁴ CE, 9 juin 2004, Association « Alsace Nature » du Haut-Rhin, req. n° 254174, *Rec.* p. 243, voir les conclusions de F. DONNAT, « Quelle est la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, 1^{ère} espèce », B.J.C.L. 9/04, p. 613 et CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, Fédération nationale SOS environnement et autres, req. n° 256511, 256540, 256552, 256554, *Rec.*, tables, voir les conclusions de M. GUYOMAR, « Quelle est la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, 2^{ème} espèce », B.J.C.L., 9/04, p. 615.

actes subordonnés auxquels cette obligation s'impose »¹⁵³⁵. Il s'agit d'une confirmation que la prise en compte doit être considérée comme un lien normatif, aussi ténu soit-il. Il s'inscrit donc dans « la logique d'un rapport hiérarchique »¹⁵³⁶ et fait échapper quelques normes à l'indépendance des législations, contrairement à ce que pensaient certains auteurs¹⁵³⁷.

Dans son arrêt du 28 juillet 2004, le Conseil d'État, à propos du lien normatif entre un S.D.A.G.E. et les décisions administratives considérées comme n'intervenant pas dans le domaine de l'eau prévues à l'article L. 212-2 du Code de l'environnement¹⁵³⁸, précise que « les décisions administratives prises au titre de législations distinctes de celle de l'eau ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie »¹⁵³⁹.

Cela signifie que la prise en compte s'inscrit dans le cadre du rapport normatif unique que nous avons rencontré et qui peut être traduit par le fait que la norme inférieure doit « se conformer à la norme supérieure [cela] signifie ne rien faire qui soit contraire avec elle, et c'est cette obligation de non-contradiction que l'on désigne, usuellement et très normalement, comme une obligation de conformité »¹⁵⁴⁰. Toutefois, le juge permet que l'on déroge à cette obligation pour des raisons particulières et sous son contrôle¹⁵⁴¹. Ce qui confirme que l'essence même de la prise en compte se situe aux confins du rapport hiérarchique et de l'indépendance des législations, en étant toutefois définitivement rattachée au principe hiérarchique.

On peut ainsi affirmer que la notion de prise en compte va « au-delà de la

¹⁵³⁵ H. JACQUOT, « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », D.A.U.H., 2006, p. 79.

¹⁵³⁶ Ibid.

¹⁵³⁷ R. CRISTINI, G. LISSANDRO, Droit de l'urbanisme et autres législations et réglementations relatives à l'usage des sols : inventaire, articulations et cohérence », cité in H. JACQUOT, « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *op. cit.*, p. 73.

¹⁵³⁸ Il semble que cette obligation ait disparu depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *J.O.R.F.* du 31 décembre 2006.

¹⁵³⁹ CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, Fédération nationale SOS environnement et autres, req. n° 256511, 256540, 256552, 256554, *Rec.*, tables.

¹⁵⁴⁰ R. CHAPUS, « Droit administratif général », *op. cit.*, p. 1011.

¹⁵⁴¹ H. JACQUOT, « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *op. cit.*, p. 81.

simple information du contenu d'un acte ou d'un document et implique qu'au moins on ne s'en écarte pas sans motifs »¹⁵⁴². Ainsi la prise en compte « n'est pas neutre et a forcément une portée juridique »¹⁵⁴³.

Les deux liens normatifs que nous venons d'étudier peuvent, dans certaines hypothèses, souffrir d'un problème de délimitation avec la notion médiane de compatibilité.

2. La complexité de l'approche du lien médian prédominant : la compatibilité

La complexité de la perception de la notion de compatibilité relève moins d'un problème lié à une définition théorique de la notion (a) que de la délimitation de ses frontières avec la conformité d'une part et la prise en compte d'autre part (b).

a. Une définition doctrinale constante

Malgré l'affirmation de Daniel LABETOULLE, pour qui « la notion de compatibilité ne se laisse que malaisément définir dans l'absolu (...), ce n'est que rapprochée et, songe-t-on à dire, « imprégnée » des deux règles ou décisions qu'elle met en relation, qu'elle prend vraiment forme, contenu et signification ; ainsi s'explique que la compatibilité avec un schéma directeur ne soit pas la compatibilité avec un P.O.S. ; ou que, vis à vis d'un schéma directeur, la compatibilité d'une D.U.P. ne soit pas la compatibilité d'un P.O.S.. En somme, notion plus fonctionnelle et instrumentale que conceptuelle »¹⁵⁴⁴, plusieurs auteurs ont tenté d'en apporter une définition théorique malgré la persistance de certaines difficultés.

¹⁵⁴² J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », », *op. cit.*, p. 55.

¹⁵⁴³ *Ibid.*

¹⁵⁴⁴ D. LABETOULLE, « Avant-propos », in « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », jurisprudence illustrée, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, septembre 1991, p. 3.

La définition proposée par Charles EISENMANN demeure toujours une référence en la matière. Cet auteur conçoit la compatibilité comme étant un « rapport de non-contrariété, de non-incompatibilité »¹⁵⁴⁵. Pour William COULET, il s'agit d'une obligation « d'absence de remise en cause »¹⁵⁴⁶. Pour Marie-Hélène SAVINAS-HUBERTY, l'obligation de compatibilité « est conçue comme l'absence de différences importantes entre les éléments confrontés »¹⁵⁴⁷.

Cette notion est très largement définie par la doctrine comme un « rapport négatif »¹⁵⁴⁸ (une obligation de ne pas aller à l'encontre des dispositions de la norme supérieure), que l'on peut percevoir comme un lien moins contraignant que la conformité laissant une certaine latitude à l'auteur de la norme inférieure. Bernard LAMORLETTE précise qu'il existe deux conditions nécessaires à l'évaluation de la compatibilité par le juge : « les éléments soumis à compatibilité doivent revêtir le caractère de décision [ne doivent pas avoir un caractère prospectif] et être opposables aux tiers »¹⁵⁴⁹.

Pour la doctrine, la difficulté ne réside pas dans la détermination théorique du contenu de cette notion (a), mais dans la perception exacte de ses frontières (b). En effet, il semble qu'elle puisse se rapprocher, selon les hypothèses rencontrées, des deux notions voisines qui théoriquement devraient être largement distinctes.

b. la difficile perception des frontières de cette notion

Pour Jean-Claude BONICHOT, la compatibilité correspond à « l'idée qu'un cadre est fixé à l'intérieur duquel peut se développer le pouvoir des différentes autorités administratives, pourvu qu'il ne remette pas en cause les options essentielles fixées par ailleurs »¹⁵⁵⁰. Cette idée traduit bien la définition de cette notion telle que nous venons de la décrire. Pourtant, si l'on perçoit quel peut être le contenu du cadre, il demeure

¹⁵⁴⁵ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 30.

¹⁵⁴⁶ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op.cit.*, p. 293.

¹⁵⁴⁷ S. SAVINAS-HUBERTY, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme *op. cit.*, p. 9.

¹⁵⁴⁸ C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », *op. cit.*, p. 540.

¹⁵⁴⁹ B. LAMORLETTE, « La compatibilité des documents d'urbanisme », *op. cit.*, p. 36.

¹⁵⁵⁰ J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op. cit.*, p. 57.

difficile d'en décrire l'étendue exacte, tant les limites de cette notion sont parfois obscures et s'approchent confusément soit de la conformité ou de la prise en compte.

Cette difficulté peut apparaître comme relativement logique car les différentes catégories de liens normatifs sont en réalité des notions que l'on pourrait qualifier de « gigognes ». Charles EISENMANN expliquait, en 1957, que « le caractère de conformité inclut en lui celui de la compatibilité : l'objet conforme est par essence compatible. Il y a plus : quand la conformité est prescrite, seul l'objet conforme est compatible avec la règle qui prescrit et qui dessine le modèle »¹⁵⁵¹. Cette vision peut être étendue à la prise en compte. Le caractère de conformité inclut en lui celui de la compatibilité qui contient celui de la prise en compte. S'il est aisé de percevoir les différences entre les notions de conformité et de prise en compte, la perception des frontières de la notion médiane de compatibilité demeure largement plus ardue.

La particularité de cette notion a été soulevée par William COULET dès 1976. L'auteur relevait une double conception de la compatibilité, née de l'interprétation du juge, permettant d'établir les frontières non pas de manière universelle, mais en donnant les moyens de percevoir les limites dans chaque cas d'espèce.

Il précisait que l'on pouvait avoir une conception stricte de la compatibilité « en présence de dispositions précises », dans laquelle le juge rapproche la compatibilité de la conformité ; à l'opposé on pouvait avoir une conception souple de la compatibilité « en présence de dispositions plus vagues, moins détaillées, correspondant davantage à des prévisions et des orientations qu'à des règles strictes »¹⁵⁵².

Si l'on reprend l'image proposée par Jean-Claude BONICHOT, le cadre, au sein duquel « peut se développer le pouvoir des différentes autorités administratives »¹⁵⁵³, sera excessivement resserré. Il correspondra à une compétence de l'administration proche de la compétence liée lorsque les dispositions seront précises. Ce cadre sera de dimension importante et la compétence de l'administration sera alors étendue¹⁵⁵⁴ pouvant, parfois, se rapprocher de la notion de prise en compte. La détermination des frontières de la compatibilité dépend donc du degré de précision de la norme supérieure

¹⁵⁵¹ C. EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *op. cit.*, p. 32.

¹⁵⁵² W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op.cit.*, p. 298.

¹⁵⁵³ J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op. cit.*.

¹⁵⁵⁴ Voir les développements dans la section 2.

et doit être appréciée différemment pour chaque catégorie de normes.

Cette analyse des frontières de la notion de compatibilité, largement répandue chez les tenants de la doctrine du rapport normatif que nous avons qualifié de « classique »¹⁵⁵⁵, se rapproche de la théorie développée par Jean-Pierre LEBRETON, pour qui l'intensité du lien normatif est dépendant du degré de complétude et de précision de la norme supérieure¹⁵⁵⁶.

L'approche du lien normatif issu de la perception « moderne » du rapport normatif trouve largement à s'appliquer en droit de l'urbanisme et permet d'expliquer les positions du juge en la matière.

§2. LES VARIATIONS COMPLEXES DU LIEN NORMATIF MULTIFORME EN DROIT DE L'URBANISME BASÉES SUR LA SUBSTANCE DE LA NORME SUPÉRIEURE

Pour la doctrine, le lien de compatibilité revêt, en droit de l'urbanisme, une importance particulière. Il est considéré comme une notion « clé »¹⁵⁵⁷. Dès 1976, William COULET¹⁵⁵⁸ en soulignait l'influence grandissante, pour apparaître depuis quelques années comme le lien « privilégié de correspondance entre les normes »¹⁵⁵⁹.

Pour Jean-Claude BONICHOT « la compatibilité traduit (...) une hiérarchie entre les actes juridiques alors même que dans certains cas, ils relèvent de législations

¹⁵⁵⁵ M. MANCIA, « La prise en compte de la nature par le droit de l'urbanisme », thèse, Nice, 2005, p. 363 et suivantes. M.-H. SAVINAS-HUBERTY, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme *op. cit.*, p. 9 et suivantes. E. LE CORNEC, « l'opposabilité des schémas de mise en valeur de la mer », *D.M.F.*, n° 566, décembre 1996, p. 1196. S. MAUDHUIT, « La notion de compatibilité en droit de l'environnement », *B.D.E.L.*, n° 3/97, p. 3. C. PREBISSY-SCHNALL, « A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *Les petites affiches*, n° 155, 4 août 2004, p. 10.

¹⁵⁵⁶ J.-P. LEBRETON, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 56-57.

¹⁵⁵⁷ M. MANCIA, « La prise en compte de la nature par le droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 363.

¹⁵⁵⁸ W. COULET, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 291.

¹⁵⁵⁹ C. PREBISSY-SCHNALL, « A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 3.

différentes »¹⁵⁶⁰. Cette dernière affirmation atteste de l'incorporation des zonages écologiques dans cette hiérarchie du droit de l'urbanisme. Cette intégration ne change rien à la prédominance de la compatibilité en la matière et vient même renforcer cette situation car nombre de liens normatifs entre les zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme et les documents d'urbanisme se concrétisent par une obligation de compatibilité, au détriment de la conformité ou de la prise en compte.

Il est vrai que si législateur renvoie souvent à cette notion de compatibilité, la jurisprudence semble s'être dégagée de la dénomination du lien normatif prévu dans les textes. Elle se base sur le degré de détermination de la substance normative, ce qui induit un nouveau classement des normes, reposant non plus sur la qualification du lien normatif mais sur le degré de complétude et de précision de la norme (A).

Les modalités d'application du lien de normatif ne sont pas uniformes au sein de cette hiérarchie. En effet, depuis la loi du 4 février 1995¹⁵⁶¹, il existe un aménagement de ce lien pour certains documents d'urbanisme qui peut être interprété comme une limitation du lien normatif à la seule norme supérieure (B).

A. La détermination du lien normatif en droit de l'urbanisme : une variation en fonction de sa substance

L'approche de la substance normative basée sur le degré de complétude et de précision, accentuée par la position de la jurisprudence, peut conduire à ne pas avoir une application uniforme d'un rapport normatif (1).

Il faudra donc distinguer l'intensité du lien normatif, non plus selon la dénomination législative de ce lien, mais selon le degré de détermination des différentes obligations engendrées par une norme qui fait largement prévaloir le lien de compatibilité (2).

¹⁵⁶⁰ J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op. cit.*, p. 52.

¹⁵⁶¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

1. La difficile détermination de l'intensité des différents liens normatifs en droit de l'urbanisme

L'application des liens normatifs en droit de l'urbanisme ne correspond pas toujours à la définition théorique de ces notions.

Il peut y avoir des disparités entre l'intitulé de l'obligation et la réalité de l'application jurisprudentielle : soit l'application jurisprudentielle apparaît comme plus contraignante que la définition théorique du lien normatif (a), soit au contraire moins contraignante (b).

a. L'application très contraignante du lien normatif par le juge

Le juge a parfois rapproché le lien de compatibilité du lien de conformité et a affirmé ainsi une vision restreinte de ce lien.

Ainsi, les P.L.U. sont soumis à une obligation de compatibilité par rapport aux dispositions de la loi littoral¹⁵⁶², mais devant la précision de certaines notions la jurisprudence a parfois eu une interprétation très restrictive de la notion de compatibilité. Bernard LAMORLETTE a qualifié cette situation de compatibilité renforcée, en admettant que dans ce cadre le « rapport de compatibilité est plus étroit, se réduisant même dans certains cas à une relation de conformité »¹⁵⁶³.

C'est ce qu'illustre l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Nantes du 13 novembre 2001¹⁵⁶⁴. La commune de Grandcamp-Maisy, dans le Calvados, avait prévu la localisation d'une zone NAI (d'urbanisation future) de 17 hectares, dont 7 situés dans la bande littorale des 100 mètres protégée par l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme qui prévoit l'inconstructibilité de la zone en dehors des espaces urbanisés et sauf

¹⁵⁶² Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁵⁶³ B. LAMORLETTE, « La compatibilité des documents d'urbanisme », *op. cit.*, 1990, p. 40.

¹⁵⁶⁴ CAA Nantes, 13 novembre 2001, Commune de Grandcamp-Maisy, req. n° 00NT01526.

exceptions¹⁵⁶⁵, non invoquées par la commune en l'espèce. La commune avait toutefois mentionné l'inconstructibilité de cette partie de la zone NAI dans un article de son règlement. La Cour d'Appel a sanctionné une telle qualification pour incompatibilité avec l'article L. 146-4. On s'éloigne ici de l'idée du cadre dans lequel « peut se développer le pouvoir des différentes autorités administratives »¹⁵⁶⁶, évoqué par Jean-Claude BONICHOT, pour se rapprocher de la notion de conformité.

Le vocabulaire utilisé par le Conseil d'État peut parfois étonner. Dans un arrêt Commune de Narbonne¹⁵⁶⁷, il a été amené à se prononcer sur la compatibilité d'un classement dans un P.O.S d'espaces boisés du parc de la Campagne, de la forêt de Fontfroide et du Massif de la Clape. Le Conseil d'État affirme qu'il s'agit là d'une classification opérée « conformément aux dispositions de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme ». L'utilisation de l'adverbe « conformément » ne peut qu'augmenter un peu plus la confusion entre l'obligation de compatibilité et celle de conformité¹⁵⁶⁸.

De même, cette analyse peut être transposée dans le cadre des relations de compatibilité entre un schéma d'aménagement régional et d'une zone d'aménagement concertée (Z.A.C.) prévue à l'article L. 4433-7 du Code général des collectivités territoriales. La Cour Administrative d'Appel de Bordeaux¹⁵⁶⁹ a pu avoir une vision restrictive du lien normatif. En l'espèce, la Cour a précisé que, même si la densité de logements envisagés à travers la mise en place d'une Z.A.C. de 45 hectares était compatible avec celle du schéma d'aménagement régional de la Réunion, la création de 1062 logements individuels et d'installations attenantes ne correspondait pas à une extension limitée de l'urbanisme au sens dudit schéma du fait de l'importance des constructions envisagées. Ce qui semble impliquer qu'il faille envisager un projet de construction qui soit proche de la conformité des dispositions prévues par le schéma.

¹⁵⁶⁵ Les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

¹⁵⁶⁶ J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *op. cit.*.

¹⁵⁶⁷ CE, 4 janvier 1995, Commune de Narbonne c/ Mme Arditi, req. n° 153533, *Rec.*, p. 2.

¹⁵⁶⁸ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p. 290 et suivantes.

¹⁵⁶⁹ CAA Bordeaux, 4 décembre 2003, M. Bègue c/ Commune de Saint-Leu, req. n° 99BX02490.

C'est ce que semble confirmer l'arrêt du Conseil d'État¹⁵⁷⁰. Il annule l'arrêt de la cour non pas pour avoir recherché une application rigoureuse du schéma d'aménagement régional mais pour l'avoir mal interprété. En effet, le Conseil d'État précise que le schéma prévoit une intensification de la densité des constructions dans cette zone et donc permet de justifier une telle implantation.

Ce même arrêt se prononçait sur le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion du 13 juillet 1999 qui avait rejeté les conclusions de Monsieur BÈGUE contre la délibération du Conseil municipal de Saint-Leu approuvant le plan d'aménagement de la zone litigieuse. Ce plan prévoyait une emprise de 3 hectares de la zone litigieuse sur des espaces classés comme « espaces naturels remarquables du littoral à préserver » par le schéma d'aménagement régional dans lesquels il était prévu que toute nouvelle urbanisation est « strictement interdite ». Or le plan d'aménagement de la zone prévoyait la construction d'habitations collectives et individuelles sur ces 3 hectares, ce qui, selon le Conseil d'État, n'est pas compatible avec les principes généraux et les prescriptions du schéma d'aménagement régional de la Réunion. La compatibilité ne permet pas, ici, le moindre empiètement sur la zone inconstructible prévue par le schéma, ce qui constitue une acception rigoureuse de cette notion.

Ainsi, cette vision n'est pas le seul fait des Cours d'Appel. Le Conseil d'État a lui aussi eu plusieurs fois l'occasion d'adopter une vision de la compatibilité qui peut être appréciée comme très contraignante et rigoureuse.

On rencontre cette hypothèse dès 1968¹⁵⁷¹ alors que la notion de compatibilité ne fait pas encore réellement débat, et que son acception demeure proche de la conformité¹⁵⁷². Dans la commune de Faulquemont, des travaux ont été réalisés et ont abouti à un exhaussement d'un chemin le transformant ainsi en impasse. Or le Conseil d'État rappelle que l'article 72 du décret du 26 juillet 1954¹⁵⁷³ impose que les travaux

¹⁵⁷⁰ CE, 18 octobre 2006, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ M. Bègue Commune de Saint-Leu, req. n° 264292, 265147, *Rec.*, tables.

¹⁵⁷¹ CE, 1^{er} mars 1968, Sieur Croissant, req. n° 69918, *Rec.*, p. 157-158.

¹⁵⁷² M. WALINE, « La compatibilité des grands travaux d'équipement avec les schémas directeurs d'urbanisme, note sur CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », *R.D.P.*, 1974, p. 1783.

¹⁵⁷³ Décret n° 54-766 du 26 juillet 1954 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habilitation, *J.O.R.F.* du 27 juillet 1954, p. 7080.

publics ou privés « à entreprendre dans le périmètre auquel s'applique le projet d'aménagement » ne peuvent être réalisés que s'ils sont « compatibles avec ce projet ». Le Conseil a estimé que tel n'était pas le cas en l'espèce du fait de la différence de tracé et que le projet ne prévoyait qu'un redressement du chemin et non son exhaussement. La précision des prévisions concernant les travaux à réaliser a conduit le Conseil à avoir une interprétation stricte de la notion de compatibilité.

Cette interprétation est constante comme l'illustre parfaitement plusieurs exemples.

Dans un arrêt du 7 novembre 1980¹⁵⁷⁴, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur la compatibilité d'une déclaration d'utilité publique et d'un P.O.S.. Les communes de Verdon-Sur-Mer et de Soulac avaient classé une partie de leur territoire en zones rurales tout en admettant que des « établissements industriels, qui, par leur importance ou leur nature, ne pourraient être admis à l'intérieur du périmètre d'agglomération » puissent y être installés. Seule, la commune de Soulac avait précisé que ces installations ne pourraient porter atteinte, « par leur aspect, au caractère du paysage ». Le Conseil a estimé que l'installation d'une zone portuaire et industrielle ne pourrait être considérée comme compatible avec le P.O.S. du fait de l'étendue des terrains occupés et de la conséquence de cette installation sur « l'économie agricole » qui remettrait « profondément en cause la vocation rurale des zones considérées ». Une fois encore la précision des dispositions concernées met en échec une interprétation extensive du lien de conformité.

De même, dans le cadre de l'étude de la compatibilité entre le S.D.R.I.F. et un P.O.S.¹⁵⁷⁵, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que la révision de ce P.O.S. n'était pas compatible avec le S.D.R.I.F. en ce qu'elle prévoyait la transformation d'une zone ND (zone de risques et de nuisances et de protection des sites, du patrimoine bâti et des milieux naturels) en zone NA-H (zone d'urbanisation future) alors que le S.D.R.I.F. avait classé cette zone en « zone d'intérêt récréatif et/ou paysager ». Une fois encore, la précision des dispositions entraîne une acception restrictive du lien de compatibilité.

Il en va de même dans l'étude de la relation de compatibilité qui lie les schémas

¹⁵⁷⁴ CE, 7 novembre 1980, Comité de défense Nord-Médoc, req. n° 11769, *Rec.*, tables.

¹⁵⁷⁵ CE, 28 mars 1990, Commune de Villemoisson-Sur-Orge, req. n° 92782.

directeurs et les plans d'urbanisme.

En 1987, la commune de Saint-Pierre d'Oléron avait opéré une révision de son P.O.S. entraînant le classement en zone UB (zone urbanisable) d'une « partie du secteur côtier (...) alors que le reste de ce secteur côtier restait classé en zone naturelle », zone qui était entourée par une route carrossable et un hameau, alors que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) ne prévoyait, quant à lui, qu'une zone limitée « à des hébergements fluides (terrains de camping ou villages vacances), encadrée par des espaces naturels protégés inconstructibles ». Le Conseil d'État¹⁵⁷⁶ a précisé que cette révision entraînerait « un usage du terrain non conforme aux prescriptions » du S.D.A.U.. Le lien de compatibilité, une fois encore, est très proche du lien de conformité du fait de la grande précision des dispositions contenues dans la norme supérieure.

Ces arrêts semblent situer le lien de compatibilité dans une configuration excessivement proche de celle de la conformité lorsque les dispositions de la norme supérieure sont précises. Toutefois, dans un arrêt du 10 juin 1998¹⁵⁷⁷, le Conseil d'État a précisé que les dispositions d'un schéma directeur « ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des plans d'occupation des sols à ces prescriptions » et a admis la possible divergence entre les deux outils du fait de la « très faible » superficie de la zone concernée. Cette approche du lien de compatibilité a été reprise en 2002¹⁵⁷⁸ et 2004¹⁵⁷⁹ et toujours dans le cadre de la relation de compatibilité entre un S.D.R.I.F. et un P.O.S.. En l'espèce le Conseil d'État devait se prononcer sur la compatibilité d'un P.O.S. avec le S.D.R.I.F.. Cela concernait l'ouverture à l'urbanisation d'une zone de un hectare située en lisière de la forêt de Fontainebleau sur les 385 hectares d'espaces boisés que comptait la commune, alors que le S.D.R.I.F. prévoyait « l'absence de toute nouvelle urbanisation à moins de 50 mètres de la lisière des bois et forêt de plus de 100 hectares ». L'arrêt de 1998 constitue, pour Henri JACQUOT, l'avènement d'une nouvelle position de la jurisprudence concernant le lien de compatibilité qui entraîne une application moins rigoureuse de cette notion quel

¹⁵⁷⁶ CE, 4 décembre 1987, S.A. « Europe Maison », req. n° 61930, *Rec.*, tables.

¹⁵⁷⁷ CE, 18 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n°176920, *Rec.*, p. 221.

¹⁵⁷⁸ CE, 29 juillet 2002, Association Seine-et-Marnaise pour la sauvegarde de la nature, req. n° 232582, *Rec.*, p. 303.

¹⁵⁷⁹ CE, 15 octobre 2004, Commune de la Rochette, req. n° 227506, *A.J.D.A.*, 14 mars 2005, p. 563.

que soit le degré de précision de la norme supérieure¹⁵⁸⁰. Pourtant, il semble, comme l'admet l'auteur lui-même, que cette jurisprudence ait été largement remise en cause dans de nombreux arrêts. Cette position du Conseil d'État n'est encore que marginale, puisqu'elle ne concerne que le S.D.R.I.F. et ne correspond pas à sa jurisprudence classique qui perdure encore aujourd'hui, même pour d'autres schémas directeurs comme le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille¹⁵⁸¹ ou un schéma d'aménagement régional, tel celui de la Réunion¹⁵⁸². La conception du Conseil d'État demeure basée sur l'importance de la substance normative pour déterminer le degré d'opposabilité de la norme.

Cette analyse rigoureuse du lien normatif n'est pas réservée à la seule compatibilité. Le lien de prise en compte peut parfois être entendu de manière contraignante et ainsi largement contredire la vision d'une prise en compte proche du degré 0 de l'opposabilité¹⁵⁸³ comme certains arrêts auraient pu le laisser penser¹⁵⁸⁴.

Dans un arrêt de 2006, la Cour Administrative d'appel de Nancy¹⁵⁸⁵ précise, dans le cadre de l'obligation de prise en compte d'un S.D.A.G.E. par un P.O.S.¹⁵⁸⁶, que la transformation d'un espace en zone NA (urbanisation future) alors qu'il était précédemment classé en zone agricole, dans le but de créer un parc d'activités intercommunal non commercial, ne prenait pas en compte les dispositions du S.D.A.G.E..

En effet, la révision du P.O.S. « modifie de manière substantielle le périmètre

¹⁵⁸⁰ H. JACQUOT, « la règle de la compatibilité limitée oubliée ? », *A.J.D.A.*, 14 mars 2005, p. 564 et suivantes.

¹⁵⁸¹ CE, 26 mars 2001, SARL Le Blanc-Coulon, req. n° 205629, *Rec.*, p. 157.

¹⁵⁸² CE, 18 octobre 2006, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ M. Bègue Commune de Saint-Leu, req. n° 264292, 265147, *Rec.*, tables.

¹⁵⁸³ J.-P. LEBRETON, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁸⁴ Voir les développements du point suivant.

¹⁵⁸⁵ CAA Nancy, 23 mars 2006, Commune de Gamsheim c/ Préfecture de la région Alsace, req. n° 04NC00376.

¹⁵⁸⁶ Depuis la réforme apportée par la loi du 21 avril 2004 [loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60 CE du parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.R.F.* du 22 avril 2004, p. 7327], l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme précise que le P.L.U. doit être compatible au S.D.A.G.E. et non plus uniquement prendre en compte cet outil.

des champs d'inondation et les conditions d'écoulement des eaux en portant atteinte à la sécurité publique des communes avoisinantes, le projet de parc d'activité ayant une incidence importante sur les conditions d'écoulement des eaux ».

Cette référence à la modification substantielle tend à rapprocher le lien de prise en compte de celui de compatibilité tel que nous allons l'aborder dans le point suivant, lorsqu'il est entendu de manière souple.

Il existe une hypothèse particulière qui se trouve à la lisière de notre étude. En effet, le juge a été parfois au-delà, non plus du lien normatif, mais de l'absence de lien normatif et ne s'est pas senti tenu par la volonté du législateur.

Le juge a dépassé l'indépendance des législations pour instaurer une prise en compte des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.). Ces zones, prévues à l'article L. 411-5 du Code de l'environnement, sont l'aboutissement des inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique.

Une circulaire du 14 mai 1991 précisait pourtant que « l'inventaire Z.N.I.E.F.F. est un outil de connaissance. Il n'a donc pas, par lui-même, de valeur juridique directe. Il est destiné à éclairer des décisions émanant de personnalités juridiques diverses »¹⁵⁸⁷. Cette vision a longtemps été confirmée par la jurisprudence¹⁵⁸⁸.

Toutefois, cette circulaire précisait, plus loin dans le texte, que « dans le cadre du « porter à connaissance », les préfets indiquent aux communes les éléments qu'elles doivent prendre en compte dans leurs documents d'urbanisme. La présence de Z.N.I.E.F.F. sur le territoire de la commune doit être mentionnée à cette occasion ».

Cette relative confusion quant à la portée de ces zones¹⁵⁸⁹ a été reprise à travers une réponse ministérielle du 19 octobre 1992^{1590, 1591} qui, elle, a été publiée au Journal

¹⁵⁸⁷ Circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 relative aux Z.N.I.E.F.F., non publiée au *J.O.R.F.* mais disponible dans le Code permanent de l'environnement.

¹⁵⁸⁸ TA Rouen, 22 septembre 1999, Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne, req. n° 981642, A.J.D.A., 20 février 2000, p. 17. CAA Marseille, 6 décembre 2001, Alessandri, req. n° 01MA01798.

¹⁵⁸⁹ L. LE CORRE, A. NOURY, « Un inventaire du patrimoine naturel : les Z.N.I.E.F.F. », *R.J.E.*, 4/1996, p. 395.

¹⁵⁹⁰ Réponse ministérielle, n° 62880 du 19 octobre 1992, *J.O.R.F. Débats parlementaires Assemblée Nationale* du 28 décembre 1992, p. 5842.

¹⁵⁹¹ Cette solution a aussi été reprise à l'article L. 411-5 alinéa second du Code de l'environnement par la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages (loi, n° 93-24, du 8 janvier 1993, sur la protection

Officiel.

Ainsi, les Z.N.I.E.F.F. n'ont, logiquement, pas de valeur juridique, mais les communes doivent les prendre en compte, ce qui revient à leur accorder une valeur juridique. Comme le soulignait Catherine CHAVELET, le rôle des Z.N.I.E.F.F. ne peut se concrétiser que par leur prise en compte par tous les acteurs de l'aménagement¹⁵⁹². Olivier PIRON va plus loin et affirme que ces zones devraient être classées comme non constructibles par les P.L.U.¹⁵⁹³. La jurisprudence a partiellement répondu à cette attente puisque, dans plus de la moitié des décisions relatives à la matière¹⁵⁹⁴, elle a sanctionné, pour erreur manifeste d'appréciation, la non-prise en compte des Z.N.I.E.F.F. et ce depuis 1988¹⁵⁹⁵.

Il ressort de l'étude des différentes jurisprudences que l'on ne peut affirmer qu'il s'agisse de l'établissement d'un véritable lien normatif permettant d'inclure définitivement les Z.N.I.E.F.F. dans la hiérarchie du droit de l'urbanisme. Toutefois, le rôle du juge est ici loin d'être négligeable car il est largement responsable du lien « intermittent » des Z.N.I.E.F.F. et du droit de l'urbanisme.

On peut ainsi affirmer que parfois l'existence d'un lien de prise en compte peut être établi par le juge même en l'absence de dispositions particulières claires imposant une telle relation.

Cette acception contraignante des différents liens normatifs qui les rapprochent sensiblement du lien supérieur dans l'échelle d'opposabilité n'est pas toujours la règle. On peut observer que parfois, c'est l'inverse qui se produit, le juge opte pour une acception peu contraignante du lien normatif.

et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1993, p. 503). Le terme de « prise en compte » ayant été écarté, cet article évoque les informations contenues dans ces inventaires utiles à l'élaboration d'un P.L.U..

¹⁵⁹² C. CHAVELET, « Z.N.I.E.F.F., un outil de démocratie éclairée », *Études foncières*, n° 47, juin 1990, p. 26.

¹⁵⁹³ O. PIRON, « Z.N.I.E.F.F. : de l'inventaire scientifique à la qualification juridique », *Études foncières*, n° 47, juin 1990, p. 29.

¹⁵⁹⁴ C. CANS, « Réserves naturelles et autres protections spéciales », *Dalloz Action Urbanisme*, 1997, p. 1032.

¹⁵⁹⁵ TA Orléans, 29 mars 1988, M. Jacques Rommel et autres, req. n° 87316, R.J.E., 2/1989, p. 209.

b. L'application peu contraignante du lien normatif par le juge

Pour bien percevoir la possible vision peu contraignante du lien normatif, on doit étudier la jurisprudence relative à la notion de compatibilité, qui peut parfois être entendue de manière relativement souple par la jurisprudence.

Cette acception du concept de légalité n'est pas récente. Dès 1974, le Conseil d'État, par l'arrêt Adam¹⁵⁹⁶, avait reconnu comme compatible le tracé d'une autoroute, faisant l'objet d'un décret portant déclaration d'utilité publique, qui, sur une longueur de 6,5 Km était différent de celui prévu par le S.D.A.U. de l'agglomération strasbourgeoise. Le tracé retenu devait ainsi traverser une zone d'herbage dont le rendement à l'hectare était faible, mais passait en réalité à travers une zone de production intensive de céréales, betteraves, houblon et de tabac. De plus, le S.D.A.U. faisait apparaître le choix de grouper les voies de communication dans la vallée du Zorn et le tracé retenu passait à 3 ou 4 Km au Nord dans les hauteurs¹⁵⁹⁷.

Pourtant, le Conseil d'État, assez audacieusement, précise que le tracé « ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols ». Cette formulation sera largement reprise dans la jurisprudence et sera utilisée pour justifier un lien normatif peu contraignant, permettant une différence notable avec la norme supérieure. Marcel WALINE¹⁵⁹⁸ qualifia cette solution de laxiste car, pour lui, les dispositions du S.D.A.U. n'étaient pas respectées¹⁵⁹⁹. Il souhaitait que cette solution demeure un cas d'espèce. Il ne sera pas entendu.

En effet, cette solution est transposable dans les relations entre documents d'urbanisme. Ainsi, le tribunal administratif de Versailles a, dans son jugement du

¹⁵⁹⁶ CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520, *Rec.*, p. 145.

¹⁵⁹⁷ M. GENTOT, « Conclusions sur CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », *R.D.P.*, 1975, p. 494.

¹⁵⁹⁸ M. WALINE, « La compatibilité des grands travaux d'équipement avec les schémas directeurs d'urbanisme, note sur CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », *op. cit.*, p. 1784.

¹⁵⁹⁹ Dans le même sens, voir B. ODENT, « Observation sous CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », *J.C.P.*, 1975, II, 8064.

19 octobre 1999¹⁶⁰⁰, jugé compatible avec le S.D.R.I.F. une révision du P.O.S. de la commune de Vert-le-Grand prévoyant le classement en zone NC (zone de protection en raison de la valeur agricole des terres ou de richesses naturelles du sol et du sous-sol) de terrains situés précédemment en zone ND (zone de risques et de nuisances et de protection des sites, du patrimoine bâti et des milieux naturels) dans le but de permettre l'extension d'une décharge permettant d'évacuer les déchets de 110 communes.

Cette extension devait entraîner un déboisement de 6,3 hectares alors que le S.D.R.I.F. précisait, concernant les espaces boisés, qu'il était « indispensable, d'une part de les préserver de l'urbanisation en assurant leur intégrité, notamment en veillant au respect de leurs lisières ». Le tribunal précise qu'un autre objectif du S.D.R.I.F. est d'amener les collectivités territoriales à prendre « toutes dispositions afin de satisfaire les besoins en décharges contrôlées (...) pour la période des dix prochaines années, temps nécessaire à la mise en place de cette nouvelle politique ».

Face à cette opposition entre deux objectifs du schéma, le tribunal estime compatible avec ledit schéma un P.O.S. dont le contenu est en opposition avec l'un de ses objectifs puisque le P.O.S. prévoit la mise en place de mesures compensatoires consistant au reboisement progressif de la décharge lorsque celle-ci perdra de son utilité. Cette possible remise en cause d'objectifs prévus par la norme supérieure en cas de conflits entre ses objectifs sur une zone déterminée peut s'expliquer par le caractère moins précis des objectifs comparativement aux dispositions prévoyant la destination précise des sols comme la détermination de la qualité de la zone rencontrée dans l'arrêt du Conseil d'État concernant la commune de Villemoisson-sur-Orge étudiée dans le point précédent¹⁶⁰¹.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 3 avril 1987¹⁶⁰², a précisé que l'extension d'une zone NA (urbanisation future) d'un P.O.S. pour que soit incluse dans cette zone une propriété, sur laquelle était envisagée la construction d'installations d'hébergement touristiques entraînant un déboisement, était compatible avec les dispositions du

¹⁶⁰⁰ TA Versailles, 19 octobre 1999, Association Essonne Nature Environnement et Association Île de France Environnement c/ Commune de Vert-le-Grand, req. n° 965805, 966131, *Rec.*, p. 553.

¹⁶⁰¹ CE, 28 mars 1990, Commune de Villemoisson-sur-Orge, req. n° 92782.

¹⁶⁰² CE, 3 avril 1987, Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association pour la protection de l'environnement des habitants de Chateauneuf-de-Grasse, req. n° 60963, *Rec.* p. 121.

S.D.A.U. qui avait classé cette zone en secteur « espace-parc ». Cette vision souple du lien de compatibilité tient à la « médiocrité du boisement concerné et à la faible superficie du terrain classé » par rapport aux surfaces protégées par le P.O.S.. Mais l'arrêt s'attache aussi à souligner que l'une des options fondamentales du schéma précise la nécessité d'ouvrir de « nouveaux espaces pour les loisirs ». L'arrêt précise que les dispositions du P.O.S. n'ont pas remis en cause les options fondamentales du schéma ou la destination générale des sols. Cette acception octroie à la commune une certaine autonomie par rapport aux dispositions du schéma.

De même, le classement d'un espace de 2,4 hectares en zone U (urbanisable) dans un P.O.S. de la commune de Fontanil-Cornillon, limitrophe de la commune de Sainte-Égrève,¹⁶⁰³ pour permettre l'extension d'une zone industrielle alors que le schéma directeur de l'agglomération grenobloise classait ce terrain en zone agricole ne constituait pas une remise en cause des options fondamentales ou de la destination des sols prévue par ledit schéma. Le Conseil d'État se base, dans cet arrêt, sur la dimension de la zone agricole prévue sur le schéma qui est de 77 hectares. Cette perception peu contraignante du lien de compatibilité semble pouvoir s'expliquer par l'absence de remise en cause de la vocation de la zone prévue par le schéma et l'absence de dispositions interdisant explicitement cette éventualité.

Le Conseil d'État a été plus loin et a admis comme compatibles des travaux déclarés d'utilité publique qui n'étaient pas expressément prévus par le schéma directeur avec lequel ils devaient être compatibles. En l'espèce, il s'agissait du doublement de la nationale N 158 au sud du Mans¹⁶⁰⁴. Cette compatibilité a été reconnue car elle ne remettait pas en cause, selon le Conseil, les options fondamentales ou la destination générale des sols prévues par le schéma.

De même, le Conseil a admis que le tracé de la déviation d'un pont d'une longueur de 2, 3 Km était compatible avec un schéma directeur même si celui-ci ne prévoyait pas cette déviation¹⁶⁰⁵.

Cette acception de la compatibilité se rapproche de la prise en compte que nous

¹⁶⁰³ CE, 19 mars 1993, Commune de Saint-Égrève, req. n° 119147 Rec, tables.

¹⁶⁰⁴ CE, 22 octobre 1975, Association de la route nationale 158 entre Le Mans et Mulsanne, req. n° 94511, *Rec.*, p. 527.

¹⁶⁰⁵ CE, 5 juin 1981, Association fédération régionale de protection de la nature, req. n° 21346, 21585. Voir les conclusions d' Y. ROBINEAU, *C.J.E.G.*, 1981, p. 158.

avons abordée dans le point précédent et semble même parfois devoir être moins contraignante que ce lien de prise en compte dans son acception la plus rigoureuse.

Les exemples de jurisprudence concernant le lien de prise en compte et ayant trait à notre matière sont relativement peu nombreux. Toutefois, on peut prendre comme exemple d'une prise en compte peu contraignante l'arrêt du 8 juillet 1998 du Conseil d'État¹⁶⁰⁶. En l'espèce, le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise prévoyait la prise en compte « des données écologiques des territoires et particulièrement » des Z.N.I.E.F.F.. Il semble que le Conseil d'État se base sur le terme de prise en compte pour refuser la qualification d'orientation fondamentale à cet objectif et permet donc la reconstruction de la ligne La Boisse-Cusset par une ligne de plus haut voltage à deux circuits, au lieu d'un seul, option non prévue par le schéma. Le Conseil d'État affirme qu'il n'y a pas en l'espèce de remise en cause des options fondamentales du schéma ou de la destination générale des sols.

Il ressort ainsi de l'étude de la jurisprudence qu'il est mal aisé d'avoir une définition précise des différents liens normatifs. Il semble donc judicieux de rechercher un autre mode de classement du lien normatif qui serait plus largement basé sur les caractéristiques de la substance du lien normatif tel que le proposait dès 1991 Jean-Pierre LEBRETON¹⁶⁰⁷.

2. La prédominance du lien de compatibilité dans la classification reposant sur le degré de complétude et de précision de la norme supérieure

On peut dépasser les difficultés liées au classement des différentes normes opéré par le législateur, pour lui préférer un classement basé sur le degré de détermination de la substance normative. Pour cela, il est nécessaire de se dégager de l'approche traditionnelle du lien normatif basée sur sa seule nature (conformité, compatibilité, prise en compte).

¹⁶⁰⁶ CE, 8 juillet 1998, Électricité de France, req. n° 172057.

¹⁶⁰⁷ J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 491.

Jean-Pierre LEBRETON a, en 1991, délimité trois catégories qui correspondent à un degré décroissant d'intensité du lien normatif¹⁶⁰⁸ :

- la première catégorie correspond notamment aux règles générales d'urbanisme constituées des lois d'aménagement et d'urbanisme, des règlements de lotissement. Elles « sont toutes formalisées par un appareil de prescriptions, définissant des droits et obligations »¹⁶⁰⁹. De ce fait, elles vont s'imposer intégralement et l'interprétation jurisprudentielle sera minimale en ce qui concerne l'étendue de ce lien.
- la seconde catégorie est composée des P.O.S. et des documents en tenant lieu. Le règlement s'imposera strictement. Mais pour les documents graphiques et les annexes, le juge interviendra pour déterminer le degré d'imposition en fonction du degré de complétude et de précision.
- la troisième catégorie est constituée des « documents qui n'ont pas de formulation normative »¹⁶¹⁰. Peuvent être cités, notamment, les schémas d'aménagement régional. Le degré d'imposition sera alors largement tributaire de l'interprétation jurisprudentielle qui en sera faite, mais aussi très fortement de la volonté de l'acte dans la détermination de la précision et de la complétude de l'acte.

Cette théorie semble être plus à même de répondre à la réalité du lien normatif uniquement basé sur la substance de la norme et dégagé de la qualification de ce lien par les textes.

Toutefois, depuis 1991, quelques évolutions sont venues nuancer certaines affirmations et il est nécessaire de compléter plusieurs catégories pour qu'elles puissent correspondre à notre matière.

La première catégorie est, dans notre matière, principalement composée des lois montagne et littoral¹⁶¹¹ qui s'imposent, dans tous leurs éléments, selon Jean-Pierre

¹⁶⁰⁸ *Op. cit.*, p. 44.

¹⁶⁰⁹ *Ibid.*

¹⁶¹⁰ *Ibid.*

¹⁶¹¹ Depuis la loi du 13 décembre 2000, les lois montagne et littoral ont perdu la qualification de lois d'aménagement et d'urbanisme évoquées par Jean-Pierre LEBRETON.

LEBRETON. Cette affirmation est à nuancer.

En effet, Norbert CALDERARO affirme que « l'on peut raisonnablement considérer (...) que la compatibilité exigée par l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme équivaut à un respect pur et simple dès lors que l'on se trouve en présence de dispositions suffisamment précises et contraignantes de la loi « littoral » »¹⁶¹², ce que confirme la jurisprudence¹⁶¹³. On peut donc différencier les dispositions précises qui s'imposeront de manière pure et simple et celles qui pourraient éventuellement laisser une place à une possible interprétation du juge.

En l'espèce, le juge intervient principalement pour définir certaines notions laissées sans définition par ces lois. Ainsi, l'obligation de prévoir dans les P.L.U. une « extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage »¹⁶¹⁴ semble s'imposer sans restriction aux communes, mais l'absence de définition tant des espaces proches du rivage que de l'extension limitée de l'urbanisation laisse pourtant une large place à l'interprétation jurisprudentielle¹⁶¹⁵. Ce qui permet d'affirmer que les dispositions de la loi, complétées par les interprétations jurisprudentielles, s'imposent impérativement et non uniquement les seules dispositions de la loi. Cette situation relative à la loi littoral est, évidemment, transposable à la loi montagne.

Toutefois, la nuance principale à apporter est née postérieurement à l'énoncé de sa théorie par Jean-Pierre LEBRETON. Le législateur a prévu, en 1995¹⁶¹⁶, la mise en place de D.T.A. pouvant « préciser les modalités d'application (...) adaptées aux particularités géographiques locales »¹⁶¹⁷. Même si une partie de la doctrine affirme que ces aménagements des dispositions des lois montagne et littoral doivent « conduire à

¹⁶¹² N. CALDERARO, « Droit du littoral », Le Moniteur, 1993, p. 338.

¹⁶¹³ Voir, par exemple, l'arrêt CAA Nantes, 13 novembre 2001, Commune de Grandcamp-Maisy, req. n° 00NT01526 évoqué dans les développements précédents.

¹⁶¹⁴ Article L. 146-4 II du Code de l'urbanisme.

¹⁶¹⁵ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », *op. cit.*, p. 290 et suivantes. Yves STRILLOU a précisé dans ses conclusions quels étaient les critères jurisprudentiels pouvant permettre d'apprécier le caractère limité de l'extension de l'urbanisation : surface hors œuvre brute, implantation, importance, densité et destination des constructions. Ces critères laissent encore une large place pour l'interprétation. Y. STRILLOU, « Conclusions sur CE, 5 avril 2006, Société Les Hauts de Saint-Antoine, req. n° 272004 », *B.J.D.U.*, 3/2006, p. 167 et 168.

¹⁶¹⁶ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

¹⁶¹⁷ *Ibid.*

une conformité absolue »¹⁶¹⁸ et ne « permettent pas de déroger d'une façon détournée au « standard » élevé de protection qu'a décidé le juge »¹⁶¹⁹, on ne peut que constater que ces aménagements peuvent tout de même conduire à une protection moindre de certains espaces. En effet, le Conseil d'État, par un arrêt du 27 juillet 2005, a précisé que « la légalité de la directive territoriale d'aménagement au regard des articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme doit s'apprécier à l'échelle du territoire qu'elle couvre et compte tenu de l'ensemble de ses orientations et prescriptions ; que c'est en fonction de ces principes que doit être examiné le mérite des moyens de la requête »¹⁶²⁰. En conséquence, soit il existe une D.T.A. et les articles L. 146-1 et suivants s'apprécient à l'aune du territoire mis en place par celle-ci, soit en l'absence de D.T.A., ces articles s'apprécient à l'aune de « la portion de territoire communal concerné »¹⁶²¹. Comme nous l'avons précisé dans la première partie, cela permet de rendre constructible, sous certaines conditions, tenant notamment à la capacité d'accueil et aux besoins de l'agglomération dans son ensemble¹⁶²², des espaces proches du rivage, qui, dans une acception communale, auraient été inconstructibles, ce qui constitue une adaptation assez importante des dispositions de la loi littoral.

On peut affirmer que les dispositions des lois montagne et littoral s'imposent purement et simplement, sans interprétation possible lorsqu'elles sont précises ou, à défaut, définies clairement par la jurisprudence, sauf lorsqu'une D.T.A. est mise en place ou une certaine souplesse peut être constatée selon le contenu de cette dernière.

La seconde catégorie, définie par Jean-Pierre LEBRETON, correspond au P.O.S., et par conséquent, depuis 2000¹⁶²³, aux P.L.U. et aux documents en tenant lieu. Les

¹⁶¹⁸ H. PÉRINET-MARQUET, « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme – L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1995, p. 907.

¹⁶¹⁹ B. BUSSON, « Commentaire sous CE, 11 mars 1998, Ministre de l'agriculture c/ M. Pouyau, req. n° 144301 », *Droit de l'environnement*, n° 60, juillet-août 1998, p. 9.

¹⁶²⁰ CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336, *Rec.*, p. 378.

¹⁶²¹ J.-M BÉCET, « note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », *D.M.F.*, n° 671, juin 2006, p. 553.

¹⁶²² P.-P. DANNA, « note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, Vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », *A.J.D.A.*, 27 février 2006, p. 435.

¹⁶²³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.R.F.* du 14 décembre 2000, p. 19777.

P.L.U. ont un contenu hétéroclite ayant des conséquences sur l'opposabilité : rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durable, règlement et documents graphiques et enfin les annexes informatives¹⁶²⁴.

En effet, le rapport de présentation a pour objet principal d'expliquer et de justifier la délimitation des zones ainsi que les dispositions du règlement¹⁶²⁵. Il est une sorte de « notice explicative détaillée du P.L.U. »¹⁶²⁶ et n'est pas opposable¹⁶²⁷.

Concernant le P.A.D.D., l'article R. 123-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la loi du 2 juillet 2003¹⁶²⁸ prévoyait qu'il était tout aussi opposable que le règlement¹⁶²⁹. La loi urbanisme et habitat ne prévoit plus une telle opposabilité¹⁶³⁰.

L'opposabilité n'est prévue que pour le règlement et les documents graphiques¹⁶³¹. Le règlement est précis et complet, notamment du fait qu'il « fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune des zones »¹⁶³² prévues par les documents graphiques. Il peut fixer notamment les occupations et utilisations du sol admises et interdites dans la zone ainsi que l'affectation dominante de celles-ci¹⁶³³. Le règlement s'impose strictement aux autorisations d'occupation du sol « sous la réserve des adaptations mineures » prévues à l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme. Ces dernières sont liées à des motifs « d'ordre objectif et liés à des situations de faits :

¹⁶²⁴ Article R. 123-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁶²⁵ Article R. 123-2 3° du Code de l'urbanisme.

¹⁶²⁶ P. BENOÎT-CATTIN, « Structure et contenu du plan local d'urbanisme : démultiplication des documents de nature réglementaire », *Construction-Urbanisme*, mai 2002, p. 6.

¹⁶²⁷ P. BENOÎT-CATTIN, « Structure et contenu du plan local d'urbanisme : démultiplication des documents de nature réglementaire », *op. cit.*, p. 9.

¹⁶²⁸ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, *J.O.R.F.* du 3 juillet 2003, p. 11176.

¹⁶²⁹ A.-H. MESNARD, « La liberté communale dans l'élaboration du PLU », *Etudes foncières*, n° 94, novembre-décembre 2001, p. 25.

¹⁶³⁰ J.-P. LEBRETON, « Le contenu du plan local d'urbanisme après la loi du 3 juillet 2003 », *A.J.D.A.*, 8 septembre 2003, p. 1545.

¹⁶³¹ Article L. 123-5 du Code de l'urbanisme.

¹⁶³² Article R. 123-4 du Code de l'urbanisme.

¹⁶³³ P. HOCREITÈRE, « À propos de la présentation et du contenu du règlement des plans locaux d'urbanisme », *Droit administratif*, août-septembre 2003, chron. n° 15, p. 14.

nature du sol, configuration des parcelles, le caractère des constructions avoisinantes »¹⁶³⁴. Le Conseil d'État semble apprécier ces adaptations mineures avec une relative sévérité¹⁶³⁵. Les documents graphiques jouissent aussi d'une forte opposabilité notamment dans la délimitation des différentes zones au sein desquelles s'applique le règlement. Toutefois, les documents graphiques ne peuvent créer à eux-seuls des servitudes, il est nécessaire qu'elles soient créées par le règlement¹⁶³⁶.

Enfin, les annexes informatives permettent « de prendre connaissance de l'ensemble des contraintes administratives applicables sur le territoire de la commune »¹⁶³⁷ qu'elles font apparaître sur un ou plusieurs documents graphiques. Ainsi, elles doivent comporter la mention des zones de préemption des espaces naturels sensibles des départements¹⁶³⁸ et peuvent comprendre les servitudes d'utilité publique, ce qui conditionne l'applicabilité de ces dernières en droit de l'urbanisme¹⁶³⁹. Ces annexes sont donc importantes pour les zonages écologiques et permettent une meilleure opposabilité de ces derniers. Ces annexes sont aussi opposables et cette opposabilité est dépendante de leur degré de précision.

La troisième et dernière catégorie est constituée notamment du schéma d'aménagement régional, des schémas directeurs. La force contraignante de ces normes est dépendant de l'interprétation jurisprudentielle qui en sera faite mais repose surtout sur la volonté de l'auteur de l'acte qui déterminera le degré de précision et de complétude de la norme. Cette catégorie est celle qui rassemble le plus grand nombre de zonages écologiques, mais aussi de très nombreux documents d'urbanisme.

Tous les documents d'urbanisme, à l'exception du P.L.U., entrent dans cette catégorie.

¹⁶³⁴ P. HOCREITÈRE, « Les principes du juge administratif en matière d'adaptation mineures », *Les petites affiches*, n° 11, 26 janvier 1987, p. 12.

¹⁶³⁵ *Op. cit.*, p. 13.

¹⁶³⁶ Transposition de la jurisprudence liée au P.O.S. pour les espaces boisés. CE, 17 novembre 1999, Fosto, req. n° 186258, *Rec.*, tables. Voir les conclusions d'A. SEBAN, *B.J.D.U.*, n° 1/2000, p. 18.

¹⁶³⁷ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 181.

¹⁶³⁸ Article R. 123-13 du Code de l'urbanisme.

¹⁶³⁹ Article R. 123-14 du Code de l'urbanisme.

Il semble nécessaire d'analyser les différents éléments composant une D.T.A. pour mieux percevoir les caractéristiques de cette opposabilité. Les D.T.A., selon l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, « peuvent fixer (...) les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur (...). Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Elles peuvent aussi préciser les modalités d'application des lois montagne et littoral. Elles n'ont toutefois pas pour objet de « recenser toutes les orientations et tous les objectifs de l'État sur le territoire concerné »¹⁶⁴⁰.

Le rappel de cette définition du contenu des D.T.A. demeure important pour souligner que le contenu de la D.T.A. repose principalement sur la formulation d'orientations et d'objectifs sans qu'il soit imposé un haut degré de précision de ces derniers. Pour Henri JACQUOT, il existe une graduation dans l'opposabilité de contenu hétérogène¹⁶⁴¹. Le lien normatif devrait être assez souple avec les orientations fondamentales, car il est vrai qu'en général elles sont rédigées en termes relativement vagues et laissent une certaine marge d'appréciation. Les modalités d'application des lois montagne et littoral seront à l'origine d'un rapport plus strict « se rapprochant de la conformité » souligne cet auteur.

Cette affirmation est confirmée par les dispositions de la D.T.A. des Alpes-Maritimes¹⁶⁴² qui ont délimité les espaces proches du rivage ainsi que trois catégories spécifiques avec les « espaces urbanisés sensibles », les « espaces-enjeux » et les « espaces neutres ». Seuls ces derniers pourront faire l'objet d'une interprétation ou d'une affectation particulière, les deux premières catégories étant définies de manière restrictive et ne laissant place à aucune interprétation¹⁶⁴³. Enfin, les objectifs seraient dans une situation intermédiaire. Cette vision fluctuante des objectifs semble être

¹⁶⁴⁰ Note des ministères de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Environnement du 9 mai 1995, *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 9 juin 1995, p. 289.

¹⁶⁴¹ H. JACQUOT, « Les effets des D.T.A. à l'égard des documents et des autorisations d'urbanisme », *Droit et ville*, n° 50, 2000, p. 63 et 64.

¹⁶⁴² Décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, *J.O.R.F.* du 9 décembre 2003, p. 20969.

¹⁶⁴³ Directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, p. 86. Disponible sur le site de la direction départementale de l'équipement des Alpes-Maritimes : www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr. Voir les développements dans la seconde section du premier chapitre de la première partie.

partagée par Jean-Philippe BROUANT, pour qui, « si l'on ne veut pas faire perdre aux D.T.A. leur caractère contraignant, les objectifs ne devront pas être « trop généraux » »¹⁶⁴⁴.

Cette analyse des différentes composantes de la D.T.A., faisant reposer le degré d'opposabilité sur le degré de précision dans la rédaction, est naturellement transposable aux schémas d'aménagement régional, aux S.M.V.M. et si l'on excepte les modalités d'application des lois montagne et littoral au S.D.R.I.F.¹⁶⁴⁵.

Dans un avis sur le S.D.R.I.F.¹⁶⁴⁶, dont on peut semble-t-il élargir le champ aux autres documents d'urbanisme évoqués, le Conseil d'État a été amené à affirmer qu'il existait une limite à la précision des dispositions de cet outil. Il rappelle que « si ces options et objectifs peuvent comporter des dispositions propres à des espaces géographiquement limités, à condition que ces prévisions ponctuelles soient indispensables à la cohérence de l'ensemble, ces options et objectifs sauraient cependant (...) entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître la place (...) de l'autonomie communale »¹⁶⁴⁷, ce qui signifie qu'il est nécessaire qu'ils soient précis pour garantir une bonne opposabilité, mais que cette dernière est limitée pour ne pas rendre inutile l'adoption des normes inférieures et éviter toute tutelle sur les autres collectivités¹⁶⁴⁸.

Les SCOT, eux aussi, doivent nécessairement tenir compte de cette analyse et entrent dans cette seconde catégorie.

Jean-Claude BONICHOT précise qu'une « rigueur certaine dans la rédaction »¹⁶⁴⁹ des objectifs sera nécessaire pour garantir une meilleure application de ces derniers. En

¹⁶⁴⁴ J.-P. BROUANT, « Les D.T.A. et les documents d'aménagement du territoire », *Droit et ville*, n° 50, 2000, p. 84.

¹⁶⁴⁵ P. HOCREITÈRE, « L'apport des documents qualifiés de directives territoriales d'aménagement : vers une méthodologie des directives territoriales d'aménagement », *Droit et ville*, n° 50, 2000, p. 139 et suivantes.

¹⁶⁴⁶ CE, 5 mars 1991, avis de la section des travaux publics, n° 349324, E.D.C.E., n° 43, 1991, p. 391.

¹⁶⁴⁷ Ibid.

¹⁶⁴⁸ Y. JÉGOUZO, « La révision du schéma directeur de la région Île-de-France. Problèmes juridiques et perspectives », *R.F.D.A.*, mars-avril 1990, p. 182. G. MARCOU, « Le schéma directeur de la région d'Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », *A.J.D.A.*, 12 juillet 2004, p. 1406.

¹⁶⁴⁹ J.-C. BONICHOT, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée ? », *A.F.D.U.H.*, 2001, p. 56.

effet, comparativement aux anciens schémas directeurs, le SCOT a un contenu que l'on peut qualifier de moins prospectif. Toutefois, ce caractère ne sera réellement rendu opérationnel que si les objectifs sont précisément définis¹⁶⁵⁰. Cependant, les Scot ont aussi la particularité de pouvoir « déterminer les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation »¹⁶⁵¹. Dans ce dernier cas, le lien normatif sera assurément proche de la conformité et ne laisse aucune place à une possible interprétation par le juge.

En définitive, il appartient à l'auteur de l'acte de rechercher une « position de curseur idéale (...) entre le « trop général » et le « trop précis »¹⁶⁵², ce qui permet de choisir le degré d'opposabilité au-delà de la qualification législative du lien normatif.

Cette catégorie correspond aussi à de nombreux zonages écologiques tels les chartes des parcs naturels régionaux et les nouvelles chartes des parcs nationaux¹⁶⁵³, les directives de protection et de mise en valeur des paysages ou encore les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. qui peuvent définir les vocations particulières de zones à travers leurs objectifs ou leurs documents graphiques.

Les développements concernant les documents d'urbanisme sont transposables aux zonages écologiques stricto sensu. Leur opposabilité est effectivement, elle aussi, variable selon le degré de précision et de complétude et est largement dépendante de l'auteur de l'acte.

¹⁶⁵⁰ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 13.

¹⁶⁵¹ Article L. 122-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁶⁵² J.-P. BROUANT, « Les D.T.A. et les documents d'aménagement du territoire », *op. cit.*.

¹⁶⁵³ Innovation de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 15 avril 2006, p. 5682. Codifiée à l'article L. 331-3 du Code de l'environnement. Cet article prévoit notamment que :

I. - La charte du parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants.

Elle est composée de deux parties :

1^o Pour les espaces du cœur, elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1^o de l'article L. 331-2 ;

2^o Pour l'aire d'adhésion, elle définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en oeuvre.

La charte du parc national comporte des documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national.

Chaque partie de la charte comprend un volet général rappelant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, en raison de leur haute valeur patrimoniale, et un volet spécifique à chaque parc national, comportant des objectifs ou orientations et des mesures déterminées à partir de ses particularités territoriales, écologiques, économiques, sociales ou culturelles.

On peut prendre comme exemple la charte des parcs naturels régionaux. L'article L. 333-1 du Code de l'environnement prévoit, depuis 1993, que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte, pour les chartes adoptées postérieurement à la réforme introduite par la loi du 8 janvier 1993¹⁶⁵⁴. Cette charte, selon l'article précité, fixe « les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre ». Une fois encore, l'intensité du lien normatif dépend de la volonté des créateurs de la norme¹⁶⁵⁵. Si l'on observe la rédaction de ces chartes, on s'aperçoit qu'il existe une grande disparité¹⁶⁵⁶ et par conséquent une opposabilité non uniforme¹⁶⁵⁷.

Par exemple, la charte du parc naturel régional de l'Avesnois précise qu'il « incitera les communes, au travers de leurs documents d'urbanisme (...) à maintenir » les zones humides répertoriées sur le territoire du parc¹⁶⁵⁸. À l'opposé, la charte du parc naturel régional du Gâtinais français prévoit que « conformément au plan du parc, les zones humides sont inconstructibles »^{1659, 1660}. On constate que si les deux chartes sont soumises au même lien normatif de compatibilité avec un P.L.U., l'intensité de ce lien peut différer selon la formulation même des objectifs de chaque parc qui peuvent, le cas échéant, être extrêmement précis et prévoir « les mesures prescriptives applicables à chaque zone de son territoire »¹⁶⁶¹ ou, au contraire, ne contenir aucune disposition qui ne concerne directement l'aménagement ou l'occupation des sols.

Cette opposabilité de la charte des parcs naturels régionaux est transposable aux autres zonages écologiques de la hiérarchie puisque leur opposabilité ne repose pas sur un règlement mais sur la rédaction au sein d'un même outil d'objectifs, d'orientations,

¹⁶⁵⁴ CE, 30 juillet 1997, Association pour la sauvegarde du site de Trottigny et autres, req. n° 164015, *Rec.*, tables.

¹⁶⁵⁵ X. LARROUY-CASTERA, « Chartes des parcs naturels régionaux et droit de l'urbanisme : des relations encore incertaines », *Revue de droit rural*, n° 266, octobre 1998, p. 477.

¹⁶⁵⁶ N. CHAUPRADE, « Les parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale », thèse, Université de Paris, 2003, p. 79 et suivantes.

¹⁶⁵⁷ V. BLÉHAUT-DUBOIS, « À l'école des chartes », *A.J.D.A.*, 20 décembre 2004, p. 2436.

¹⁶⁵⁸ Charte du parc naturel régional de l'Avesnois, p. 80. Disponible sur le site du parc naturel régional de l'Avesnois : www.parc-naturel-avesnois.fr

¹⁶⁵⁹ Charte du parc naturel régional du Gâtinais français, p. 52. Disponible sur le site du parc naturel régional du Gâtinais français : www.parc-gatinais-francais.fr

¹⁶⁶⁰ Cette charte fait partie de ce qu' Aurélie TOURNIER appelle les « chartes « nouvelle génération » » qui sont « plus précises et contraignantes en matière d'urbanisme ». A. TOURNIER, « Les tribulations du droit des chartes : regards d'une juriste de parc », *R.J.E.*, numéro spécial, 2006, p. 71.

¹⁶⁶¹ J.-M FÉVRIER, « Le droit des parcs aujourd'hui », *R.J.E.*, numéro spécial, 2006, p. 35.

ou de principes fondamentaux¹⁶⁶², souvent complétés par des documents graphiques.

Il faut toutefois souligner la particularité de la charte de parc national qui traduit un certain rapprochement avec les modalités de gestion des parcs naturels régionaux¹⁶⁶³. Cette particularité se situe dans la différence d'opposabilité entre les objectifs de protection et les orientations stigmatisées par l'article L. 331-3 du Code de l'environnement. Elle coïncide évidemment avec une vision plus draconienne de la protection du cœur du parc. Les objectifs fixés par la charte sont déterminés pour le seul cœur de celui-ci, alors que les orientations, qui correspondent à quelques mots près au contenu de la charte d'un parc naturel régional¹⁶⁶⁴, sont fixées pour les espaces situés dans l'aire d'adhésion. Comme le précise Jean-Marc FÉVRIER¹⁶⁶⁵, la charte des parcs nationaux devrait reprendre et expliquer, à travers ses objectifs, les dispositions prévues dans le décret de classement avec le « rappel des principes fondamentaux communs à tous les parcs » nationaux qui sont formalisés de manière très précise et complète¹⁶⁶⁶ et qui donc s'imposeront avec une grande force. L'importance des choix de l'auteur de la charte s'exprimera pleinement avec la formulation des orientations puisque, dans ce cas-là, sa liberté n'est pas encadrée par la préexistence de dispositions précises en la matière et l'opposabilité reposera sur sa seule volonté.

Cette dernière catégorie, bien que rassemblant des outils juridiques disparates, concerne les documents d'urbanisme et les zonages écologiques qui ont un degré d'opposabilité très fortement dépendant du degré de complétude et de précision et par conséquent dépendant de la volonté de l'auteur de cette norme qui permettra une interprétation plus ou moins importante de la part du juge.

¹⁶⁶² Pour la charte des parcs nationaux on trouve la mention des objectifs et des orientations de protection, ou encore les objectifs fondamentaux, article L. 331-3 du Code de l'environnement.

Les directives de protection et de mise en valeur « déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables à ces territoires » article L. 350-1 II du Code de l'environnement.

Pour les S.D.A.G.E., il s'agit des orientations fondamentales, pour les S.A.G.E. des objectifs généraux, article L. 212-1 et L. 212-3 du Code de l'environnement.

¹⁶⁶³ R. ROMI, « Parcs nationaux : Une nouvelle donne en forme de rapprochement avec les PNR ? », *Droit de l'environnement*, n° 140, juillet/août 2006, p. 218.

¹⁶⁶⁴ R. ROMI, « Parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique », *R.J.E.*, 1/2007, p. 41.

¹⁶⁶⁵ J.-M. FÉVRIER, « Les parcs à l'heure de la réforme », *Environnement*, juin 2006, p. 10.

¹⁶⁶⁶ Notamment l'inconstructibilité en dehors des espaces urbanisés prévue à l'article L. 331-4 du Code de l'environnement.

Le législateur en matière d'opposabilité des normes a apporté, en 1995¹⁶⁶⁷, une modalité particulière. En effet, l'opposabilité est réduite, pour certains documents d'urbanisme, à la seule norme immédiatement supérieure.

B. L'aménagement de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme par la limitation du rapport normatif à la seule norme supérieure : une « simplification » complexe

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme prévoit que le rapport normatif est limité à la seule norme supérieure pour certains documents d'urbanisme que sont les P.L.U., les SCOT et les D.T.A. (1). Cette règle pose le problème de l'application de cette règle aux documents d'urbanisme ayant valeur de D.T.A. (2).

1. Un principe législatif non appliqué par la jurisprudence

L'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme précise « les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 [relatif aux décrets en Conseil d'État qui peuvent être pris en l'absence de D.T.A. et concernant, pour tout ou partie d'un massif, l'adaptation en fonction de la sensibilité des milieux concernés des seuils et critères des études d'impact spécifiques aux zones de montagne] ». En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants.

Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être

¹⁶⁶⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973.

compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral des articles L. 145-1 et suivants et L. 146-1 et suivants ».

Cette simplification, qualifiée de « compatibilité limitée » par la doctrine¹⁶⁶⁸ et souhaitée par le Conseil d'État dans son rapport de 1992 dans le but de « favoriser la compréhension du droit de l'urbanisme et une plus grande sécurité juridique de la délivrance des autorisations d'urbanisme »¹⁶⁶⁹, a été, selon les termes d'Yves JÉGOUZO, « légèrement écornée » par le Conseil Constitutionnel¹⁶⁷⁰. Le but de cette réforme était de supprimer toute possibilité de lien normatif avec la norme non immédiatement supérieure, or, le Conseil Constitutionnel a précisé, dans une décision du 26 janvier 1995¹⁶⁷¹, que cette dernière n'avait pas pour objet de faire disparaître le recours en exception d'illégalité permettant de « faire prévaloir, le cas échéant, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire », ce qui limite effectivement l'ampleur de cette règle en ne laissant subsister ce principe que pour les seules normes réglementaires de la hiérarchie du droit de l'urbanisme¹⁶⁷². De plus, cette solution ne semble prévaloir que « dans la mesure où cette norme traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle. Ainsi, si une D.T.A. laisse en dehors de son champ une partie des matières traitées par une loi d'aménagement et d'urbanisme, celle-ci reste directement applicable pour le solde, aux schémas directeurs et aux schémas de secteur »¹⁶⁷³. Ainsi, cette « compatibilité limitée » n'existerait pas pour le document dans son entier, mais disposition par disposition, ce qui rend complexe son application.

¹⁶⁶⁸ H. PÉRINET-MARQUET, « Le nouvel article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme – L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme », *op. cit.*, p. 905.

¹⁶⁶⁹ Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, La documentation française, Paris, 1992, p. 75 et suivantes.

¹⁶⁷⁰ Y. JÉGOUZO « adapter les documents d'urbanisme » in P. HÉRISSON, L. ALTHAPÉ, « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », Les rapports du Sénat, 2000-2001, n° 18, p. 41.

¹⁶⁷¹ Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 1^{er} février 1995, p. 1706.

¹⁶⁷² H. JACQUOT, J.-P. LEBRETON, « La refonte de la planification urbaine », *A.J.D.A.*, 20 janvier 2001, p. 27.

¹⁶⁷³ Observations du gouvernement en réponse à la saisine du Conseil constitutionnel en date du 28 décembre 1994 par soixante députés, *J.O.R.F.* du 1^{er} février 1995, p. 1715 et 1716.

On peut s'interroger sur l'application de ce principe par la jurisprudence. Dans un arrêt du 15 octobre 2004¹⁶⁷⁴, le Conseil d'État a étudié la compatibilité entre le P.O.S. de la commune de la Rochette et le S.D.R.I.F. alors qu'il ressort de la lecture de cet arrêt qu'il existait un schéma directeur de la région melunaise. Ce schéma directeur aurait dû faire écran entre le P.O.S. et le S.D.R.I.F. qui en vertu de l'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme a les mêmes effets que les D.T.A., mais le Conseil d'État n'en a pas tenu compte.

L'arrêt ne précise pas les raisons de cette ignorance du schéma directeur de la région melunaise qui peuvent être de deux ordres : soit il a éludé l'application de la règle de « compatibilité limitée » comme semble l'affirmer Henri JACQUOT, soit aucune disposition du schéma directeur de la région melunaise n'était applicable en l'espèce et par conséquent, le Conseil d'État était alors tenu de l'écarter au profit du S.D.R.I.F..

Il ne semble pas que la jurisprudence ait appliqué ce principe jusqu'à présent, mais l'entrée en vigueur récente des premières D.T.A. devrait l'amener à se prononcer sur cette question et le contraindre à préciser les modalités d'application de ce concept de « compatibilité limitée ».

Ce principe laisse aussi subsister quelques difficultés tenant à l'entrée en vigueur des normes.

La Cour administrative d'appel de Paris a affirmé, en 1999 et conformément au principe dégagé par l'arrêt Ponard¹⁶⁷⁵, que l'incompatibilité d'un P.O.S avec le S.D.R.I.F. rendait celui-ci inapplicable¹⁶⁷⁶. On peut en conclure qu'une norme incompatible avec la norme immédiatement supérieure devient illégale dès l'entrée en vigueur de cette dernière¹⁶⁷⁷.

Pourtant, aucun délai n'est évoqué pour la mise en compatibilité d'un SCOT avec une D.T.A. et l'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme prévoit un délai d'un mois pour entamer une modification d'un P.L.U. incompatible avec une D.T.A. et un délai de trois ans pour la mise en compatibilité d'un P.L.U. avec les SCOT, les schémas de secteur ou les S.M.V.M.. Passé ce délai, le préfet peut prendre l'initiative de la

¹⁶⁷⁴ CE, 15 octobre 2004, Commune de la Rochette, req. n° 227506, *op. cit.*.

¹⁶⁷⁵ CE, 14 novembre 1958, Ponard, req. n° 35399, *Rec.*, p. 554.

¹⁶⁷⁶ CAA Paris, 18 mai 1999, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 98PA00778, *Rec.*, p. 518.

¹⁶⁷⁷ B. PHÉMOLANT, « Conclusions sur CAA Paris, 18 mai 1999, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 98PA00778 », *B.J.D.U.*, 4/99, p. 254.

modification. Ce qui met en échec, pour un certain nombre de normes, l'application du principe précité en vertu duquel une norme incompatible avec la norme immédiatement supérieure devient illégale dès l'entrée en vigueur de cette dernière¹⁶⁷⁸.

L'application de la « compatibilité limitée » dans le temps risque d'occasionner des difficultés pratiques. En effet, Henri JACQUOT et François PRIET affirment qu'en « cas de création d'une nouvelle norme ou de sa modification, la norme immédiatement inférieure va faire écran jusqu'à ce qu'elle soit à son tour modifiée. Le système risque de perdre en cohérence pour un temps difficile à calculer »¹⁶⁷⁹.

La simplification souhaitée par le législateur n'a pas atteint son objectif et laisse présager de nombreuses difficultés d'application surtout depuis l'entrée en vigueur des premières D.T.A.. Une autre difficulté réside dans la place affectée dans cette hiérarchie particulière à certains documents d'urbanisme ayant valeur ou ayant eu valeur de D.T.A..

2. La complexité de l'application de la limitation du rapport normatif à la seule norme supérieure pour les documents ayant valeur de D.T.A.

On peut identifier quatre documents d'urbanisme qui entrent dans la catégorie des normes ayant les mêmes effets que les D.T.A..

La situation est relativement simple pour le S.D.R.I.F., les schémas d'aménagement régional et le P.A.D.DU.C.. Par contre, pour le S.M.V.M. des doutes peuvent subsister.

L'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme prévoit, en son dernier alinéa, que le S.D.R.I.F. a « les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (...). Il doit être compatible avec ces directives lorsqu'elles s'appliquent sur tout ou partie du

¹⁶⁷⁸ J.-P. LEBRETON, « Plan local d'urbanisme – Contenu », *JurisClasseur Administration Collectivités territoriales*, octobre 2003, fasc. 1167.

¹⁶⁷⁹ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 101.

territoire régional ».

L'article L. 4433-8 3° du Code général des collectivités territoriales place les schémas d'aménagement régional dans une situation en tout point identique à celle du S.D.R.I.F. par rapport aux D.T.A.. Ils ont aussi valeur de SCOT selon l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme pour éviter l'application de la « compatibilité limitée » en quatre niveaux successifs de documents de planification du sol^{1680, 1681}.

L'article L. 4421-11 du Code général des collectivités territoriales précise que le P.A.D.D.U.C. a les mêmes effets que les D.T.A. et que les SCOT, les schémas de secteurs, les P.L.U. et les cartes communes doivent être compatible avec ce dernier.

Ces trois instruments se situent donc entre les SCOT ou les P.L.U., voir les cartes communales et les D.T.A., s'ils existent¹⁶⁸², et produisent les mêmes effets qu'une D.T.A., mais il semble que le principe de simplification des rapports normatifs ne semble pas avoir réellement produit ses effets dans la pratique.

La difficulté de classification des instruments, pouvant produire les mêmes effets que les D.T.A., concerne les S.M.V.M.. Durant dix ans, par la réforme de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 mise en place par la loi du 4 février 1995, le législateur a prévu de manière explicite, en termes identiques à la législation sur les S.D.R.I.F. et les schémas d'aménagement régional, sa position dans la hiérarchie des normes en précisant qu'ils avaient les mêmes effets que les D.T.A..

Toutefois, la loi du 23 février 2005 a supprimé cette référence aux D.T.A., en même temps qu'elle ouvrait la possibilité pour les SCOT de prévoir un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. Nous l'avons précisé en première partie, il existe en réalité trois procédures de création de S.M.V.M. : soit la procédure classique de l'article 57 de la loi de 1983 qui est entièrement dépendante de l'État, soit en tant que chapitre individualisé d'un SCOT, soit en tant que chapitre

¹⁶⁸⁰ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 145.

¹⁶⁸¹ Cette situation n'exclue pas l'existence de schémas directeurs en présence du S.D.R.I.F. comme le démontre l'arrêt CE, 15 octobre 2004, Commune de la Rochette, req. n° 227506, *op. cit.*

¹⁶⁸² Cette possibilité apparaît peu vraisemblable puisque l'État intervient déjà dans la procédure de mise en place de ces outils et peut même être considéré comme co-auteur de ces actes. De plus, cette éventualité semble relativement difficile en pratique pour les territoires d'outre-mer et la Corse étant donné les particularités de ces derniers.

individualisé d'un schéma d'aménagement régional. On peut alors s'interroger sur l'influence de cette réforme, sur la place du S.M.V.M. dans la hiérarchie des normes.

Pour déterminer sa valeur juridique, il faut revenir aux différents critères étudiés dans le chapitre précédent permettant d'établir une hiérarchie des normes.

En fonction du critère organique, un S.M.V.M. pourrait avoir une place variable dans la hiérarchie, même lorsqu'il est élaboré par l'État uniquement. En effet, si l'on se fie à la hiérarchie des organes pour déterminer sa valeur juridique, on obtient une valeur dépendante de la contestation éventuelle des communes puisque face à une telle éventualité¹⁶⁸³, le S.M.V.M. n'est plus adopté par le préfet, mais en décret en Conseil d'État¹⁶⁸⁴.

Il est difficile pour un juriste d'admettre que la solution du législateur ait été de prévoir un S.M.V.M. à valeur multiple et dont la place serait variable dans la hiérarchie selon les différents auteurs possibles de cet outil. Ce critère semble donc inapplicable en l'espèce.

Si l'on tente d'établir sa valeur juridique en fonction du critère formel, on obtient les mêmes errements. En effet, le S.M.V.M. aurait une valeur supérieure lorsqu'il est adopté en tant que chapitre individualisé d'un SCOT par rapport à un S.M.V.M. adopté par l'État et approuvé par le seul préfet, puisque la procédure est plus lourde, liée notamment aux différentes consultations obligatoires et au fait que l'État et l'établissement public compétent en la matière peuvent être considérés comme co-auteurs de l'acte.

Cette théorie semblerait pouvoir s'appuyer sur les dispositions du Code de l'urbanisme. En effet, l'article L. 122-11 du Code de l'urbanisme précise que l'entrée en vigueur du S.M.V.M., en tant que chapitre individualisé d'un SCOT, entraîne sa substitution au S.M.V.M. préexistant sur son territoire c'est-à-dire celui mis en place par l'État. De plus, si l'article L. 123-1 de ce Code prévoit l'obligation pour le P.L.U.

¹⁶⁸³ À savoir, l'avis défavorable des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci.

¹⁶⁸⁴ Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État, *J.O.R.F.* du 9 janvier 1983, p. 215.

d’être compatible avec un S.M.V.M., s’il en existe un sur le territoire de la commune, une telle obligation n’est pas prévue pour le SCOT.

Pourtant, cette hypothèse paraît peu vraisemblable puisqu’une fois encore nous obtenons un outil juridique à valeur multiple selon les modalités d’adoption même lorsqu’il est adopté par l’État uniquement.

Le critère matériel et la théorie de la formation du droit par degrés semblent pouvoir apporter une réponse plus satisfaisante. En effet, selon l’article 57 de la loi de 1983, quelles que soient ses modalités d’adoption, le contenu de cet outil juridique reste le même, ce qui met en évidence l’absence de justification d’un S.M.V.M. à valeur multiple. L’alinéa premier de cet article précise en effet que « ces schémas fixent les orientations fondamentales de l’aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. À cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin. Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l’espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l’utilisation des divers secteurs de l’espace terrestre qui sont liés à l’espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral ».

Si l’on tente de situer cet outil dans la hiérarchie, sur la base de l’unicité de sa valeur juridique, il est certain que le S.M.V.M. demeure inférieur aux D.T.A. dans la hiérarchie des normes. En effet, ces dernières vont pouvoir « préciser (...) les modalités d’application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral »¹⁶⁸⁵ alors que le S.M.V.M. apportera une concrétisation de cette norme en précisant les mesures de protection du milieu marin et en édictant les sujétions particulières intéressant notamment la préservation du littoral.

Quant à ses relations avec les SCOT, ces derniers ont vocation à préciser, comme nous l’avons évoqué dans le chapitre précédent, les orientations générales de l’espace, en définissant les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser, et les espaces naturels, là où le S.M.V.M. fixent les orientations fondamentales de l’aménagement, de

¹⁶⁸⁵ Article L. 111-1-1 du Code de l’urbanisme.

la protection et de la mise en valeur du littoral. Ce terme « d'orientation fondamentales » est aussi employé dans la définition de l'objet des D.T.A., ce qui semble évoquer un caractère plus vaste de ces orientations. Cette situation permet, à notre sens, de justifier la concrétisation de la norme supérieure S.M.V.M. par le SCOT. Lorsque le S.M.V.M. est un chapitre individualisé d'un SCOT, il précise toujours les mêmes objectifs. Le caractère individualisé souligne bien la particularité du S.M.V.M., même lorsqu'il est « attaché » à un autre outil. La présence du préfet dans la procédure et le luxe de précautions entourant une possible révision de ce chapitre¹⁶⁸⁶ semblent bien justifier cette théorie de la valeur unique du S.M.V.M. potentiellement différente de celle de l'outil auquel il est relié du fait du traitement différencié¹⁶⁸⁷.

Ainsi, ces instruments produisent les mêmes effets que les D.T.A., mais demeurent soumis à ces dernières lors de son entrée en vigueur sur le même territoire. On peut penser que la volonté du législateur, en permettant l'adoption de S.M.V.M. en tant que chapitre individualisé, participe au mouvement plus ample, constaté lors de l'étude des deux autres outils, que sont le S.D.R.I.F. et le schéma d'aménagement régional, tendant à limiter l'application du concept de « compatibilité limitée » aux seuls D.T.A., SCOT et P.L.U.. Il faut noter que ce résultat est obtenu au détriment de la clarté juridique de la valeur des normes puisque nous avons des outils juridiques qui ont les mêmes effets que deux documents d'urbanisme de valeur juridique distincte et un outil juridique qui se trouve lié à deux documents, eux aussi, de valeur distincte.

Malgré ces aménagements, nous l'avons démontré, l'intensité du lien normatif demeure largement dépendant du degré de précision et de complétude de la norme supérieure. Cette situation emporte de nombreuses conséquences sur l'adoption de ces normes mais aussi pour leurs auteurs et sur le rôle du juge.

¹⁶⁸⁶ Article L. 122-3 du Code de l'urbanisme : « Le préfet est consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral », cet article met en exergue la place particulière du S.M.V.M. et la nécessité pour ce dernier de respecter des objectifs particuliers étrangers à l'outil auquel il est attaché. Article L. 122-11 du Code de l'urbanisme : « Le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer ne peut être modifié qu'avec l'accord du préfet », il y a bien dans ce cas une différenciation entre la partie S.M.V.M. et le reste du document qui constitue la partie « traditionnelle » du SCOT.

¹⁶⁸⁷ Cette analyse est partagée par Seydou TRAORÉ pour qui « l'incorporation d'un chapitre individualisé valant S.M.V.M. dans un SCOT n'est pas de nature à remettre en cause la portée juridique de ces documents combinés ». S. TRAORÉ, « Une relance des schémas de mise en valeur de la mer : nouveaux modes d'élaboration et nouvelles catégories », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, p. 26.

SECTION 2 – L’EFFECTIVITÉ DU RAPPORT NORMATIF ENTRE LES DIFFÉRENTES NORMES DE LA HIÉRARCHIE : DES VARIATIONS DÉPENDANTES DE L’ÉTAT ET DE L’ÉTENDUE DU LIEN NORMATIF

Cette effectivité du rapport normatif relève tant du rapport entre les zonages écologiques et les documents d’urbanisme que du rapport entre les documents d’urbanisme entre eux.

Une grande partie de cette effectivité semble relever, avant que la solution juridictionnelle ne soit envisagée, de la responsabilité de l’État. En effet, ce dernier joue un rôle déterminant tout au long de l’existence de ces documents d’urbanisme et peut être perçu comme le garant du respect du rapport normatif dans cette première étape, même s’il n’est pas le seul acteur à jouer un rôle important en la matière (§ 1).

L’effectivité du rapport normatif peut aussi être assurée, en dernier ressort, par le juge. Toutefois, le rôle du juge est très largement influencé par l’intensité du lien normatif existant entre les différentes normes de la hiérarchie. L’étendue de son contrôle et de son interprétation dépend en effet du degré de précision et de complétude de la substance normative.

L’intensité du lien normatif va aussi permettre de déterminer si l’auteur de l’acte bénéficie ou non d’un pouvoir discrétionnaire en la matière et ainsi de mesurer l’effectivité du rapport normatif entre la norme supérieure et la norme inférieure en fonction de la possible existence du pouvoir discrétionnaire (§ 2).

§1. L'EFFECTIVITÉ NON JURIDICTIONNELLE DU RAPPORT NORMATIF ENTRE LES DOCUMENTS LOCAUX D'URBANISME ET LES ZONAGES ÉCOLOGIQUES : LA PRÉÉMINENCE DE L'ÉTAT

L'État, lorsqu'il n'est pas l'auteur principal, intervient à plusieurs moments de la procédure de mise en place des normes de la hiérarchie et principalement pour les documents d'urbanisme qui forment la colonne centrale de ce droit.

Son influence prépondérante, ainsi que celle d'autres auteurs des normes supérieures, se matérialise dès que l'intention de mettre en place un document de planification est exprimée par les communes (A) mais elle peut aussi se matérialiser tout au long de l'existence de cette norme (B).

A. Le rôle de l'État et de l'auteur des normes supérieures dans l'effectivité du rapport normatif avant son adoption

Ce rôle se traduit par l'obligation pour l'État de « porter à connaissance » de la commune ou de l'établissement public compétent les informations nécessaires à l'adoption du document d'urbanisme (1).

On constate que le législateur tente de plus en plus d'associer les auteurs de la norme supérieure à la mise en place des documents locaux d'urbanisme qui dépasse la simple consultation (2).

1. La recherche de l'effectivité du rapport normatif par l'obligation du « porter à connaissance » reposant sur l'État

Nous avons déjà abordé ce point particulier lors de l'étude de la mise en place du P.L.U., mais il semble important d'approfondir le sujet afin de mieux percevoir son contenu et son importance pour l'effectivité des zonages écologiques en droit de l'urbanisme.

On peut identifier le contenu du « porter à connaissance » à partir des articles L. 121-2 et R. 121-1 du Code de l'urbanisme. Le premier prévoit que « le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme », ce qui, selon cet article, correspond aux études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement et d'inventaire général du patrimoine culturel. L'article R. 121-1 ajoute les dispositions applicables au territoire concerné pour les D.T.A., les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral et les servitudes d'utilité publique. L'adverbe « notamment » utilisé dans ces deux articles indique que ces listes ne sont pas closes mais qu'il s'agit là d'un contenu minimum.

Dans ses conclusions¹⁶⁸⁸, sur l'arrêt Commune de Roquebrune-Cap-Martin¹⁶⁸⁹, Laurent TOUVET a apporté des éclaircissements quant à la détermination du contenu du « porter à connaissance » dans le cadre du P.O.S. qui, dans une très large part, est transposable au P.L.U. étant donné la relative similitude entre les articles concernés. Pour cet auteur, le « porter à connaissance » ne saurait en aucun cas être « un cours théorique exhaustif de droit de l'urbanisme ». Toutefois, sa vocation est « d'indiquer aux collectivités locales les éléments locaux et concrets qu'elles pourraient ignorer parce qu'elles n'en ont pas été nécessairement destinataires : documents d'urbanisme adoptés par d'autres collectivités ou établissements publics, projets d'intérêt général par exemple ». Ainsi, « le porter à connaissance » revêt une grande utilité principalement pour la connaissance d'éléments que la commune pouvait légitimement ignorer même si contrairement à la législation relative aux P.O.S., celle relative aux P.L.U. précise qu'il doit être fait mention des dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral et non plus uniquement « les prescriptions prises en application des lois d'aménagement et d'urbanisme » comme le prévoyait l'ancien article R. 123-5 du Code de l'urbanisme.

Nous l'avons précédemment souligné dans nos développements, cette obligation de « porter à connaissance » revêt une importance particulière pour les servitudes d'utilité publique, puisque le P.L.U. n'est pas tenu, contrairement au P.O.S., de

¹⁶⁸⁸ L. TOUVET, « Conclusions sur CE, 21 juin 2000, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin », *B.J.D.U.*, 3/2000 p. 193.

¹⁶⁸⁹ CE, 21 juin 2000, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin, req. n° 202058, *Rec.*, p. 236.

« respecter »¹⁶⁹⁰ ces servitudes. Or, leur opposabilité, selon l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme, est conditionnée par leur mention dans les annexes du P.L.U.¹⁶⁹¹.

Toutefois, son importance est non négligeable pour assurer l'effectivité du rapport normatif avec la norme supérieure, comme par exemple, la mention de l'existence d'une D.T.A. et des mesures, issues de cette dernière, avec lesquelles le P.L.U. devra être compatible en l'absence de SCOT.

Malgré son rôle incontournable dans la procédure, permettant à l'auteur du P.L.U. d'être informé du contenu des normes supérieures, les contours juridiques du « porter à connaissance » demeurent ambivalents.

Concernant l'obligation du préfet, la circulaire du 6 septembre 2001 est venue préciser que « la responsabilité de l'État peut être engagée, si [le préfet] ne transmet pas les documents nécessaires, en particulier ceux prévus à l'article R. 121-1 du code »¹⁶⁹² de l'urbanisme. Toutefois, Laurent TOUVET, dans ses conclusions sur l'arrêt antérieur précité¹⁶⁹³, expliquait que « les services de l'État n'ont pas à détailler toutes les conséquences des textes et documents dont ils mentionnent l'existence », ce qui paraît logique. On peut donc considérer que l'État est tenu, sous peine de voir reconnaître sa responsabilité en la matière, d'informer correctement la commune sur l'existence de certaines normes sans nécessairement devoir entrer dans un luxe de détails.

De ce fait, on serait tenté de penser que le « porter à connaissance » constituerait une pièce essentielle de la procédure d'élaboration du P.L.U. dans l'appréciation de la légalité de ce dernier. Il n'en est rien. En effet, le législateur a précisé, à travers l'article L. 121-2 al. 2 in fine, que « tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements ». Cette formulation a permis à Jean-Bernard AUBY

¹⁶⁹⁰ Ancien article L. 123-1 du Code de l'urbanisme in fine.

¹⁶⁹¹ Cette obligation existait déjà pour les P.O.S., voir CE, 9 mars 1990, Stockhausen et Trudelle, req. n° 42563, 42595, *Rec. tables*.

¹⁶⁹² Circulaire n° 2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification, B.O. du ministère de l'équipement n° 18 du 10 octobre 2001, p. 1250.

¹⁶⁹³ L. TOUVET, « Conclusions sur CE, 21 juin 2000, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin », *op. cit.*

et Hugues PÉRINET-MARQUET¹⁶⁹⁴ d'en conclure que le « porter à connaissance » ne devait pas constituer une formalité substantielle pouvant entraîner l'illégalité du P.L.U.. Cette faible opposabilité semble être confirmée par le tribunal administratif de Nantes qui a précisé que le « porter à connaissance » n'était pas susceptible de recours¹⁶⁹⁵.

Sa portée a aussi été réduite par la jurisprudence. Dans un arrêt du 11 juin 1998, la Cour d'Administrative d'Appel de Bordeaux¹⁶⁹⁶ a précisé qu'une commune « n'était pas tenue par les énonciations du porter à connaissance ». En l'espèce, la commune de Saint-Cyprien avait, dans le cadre de la révision de son P.O.S., établi des coupures d'urbanisme qui ne correspondaient pas aux contours prévus par le « porter à connaissance ». Ce qui est sans effet, selon la Cour, sur la légalité de la révision. Cette position sévère à l'encontre du « porter à connaissance » peut trouver sa justification dans le fait que la loi n'a évidemment pas procédé à une délimitation spatiale de cette notion de coupure d'urbanisme et qu'en l'espèce, elle relevait donc de l'interprétation de la loi par les services du préfet. Cela signifie que la commune conserve un certain pouvoir discrétionnaire dans l'application de dispositions imprécises ou partiellement définies par la norme supérieure¹⁶⁹⁷.

Le « porter à connaissance » demeure une étape essentielle et nécessaire permettant à l'auteur du P.L.U. ou d'un SCOT de satisfaire à ses obligations concernant les normes supérieures. Il constitue ainsi un moyen non négligeable de garantir l'effectivité du rapport normatif même si son opposabilité demeure très faible.

Le législateur a aussi parfois prévu le recours à la participation active à l'élaboration de la norme inférieure de l'auteur de la norme supérieure.

¹⁶⁹⁴ J.-B. AUBY, H. PÉRINET-MARQUET, « Droit de l'urbanisme et de la construction », 7^{ème} édition, Montchrestien, 2004, p. 239.

¹⁶⁹⁵ TA Nantes, 28 décembre 1995, Gousseau, req. n° 911634, Droit administratif, février 1996, p. 33.

¹⁶⁹⁶ CAA Bordeaux, 11 juin 1998, Fédération des espaces naturels et l'environnement Catalan, req. n° 96BX00109, 96BX00114, 96BX00116. Si l'arrêt a trait au P.O.S., cette solution semble toutefois transposable au P.L.U. puisque le législateur n'a pas apporté de modification notable en la matière.

¹⁶⁹⁷ Voir les développements dans le paragraphe suivant.

2. La recherche de la participation de l'auteur de la norme supérieure

Depuis la réforme apportée par la loi du 14 avril 2004, l'établissement public du parc national est associé à l'élaboration des SCOT et des P.L.U., tout comme le sont les autorités chargées de la gestion d'un parc naturel régional. Ils sont, avec l'État, les seuls auteurs d'une norme supérieure d'un zonage écologique à être associés à cette procédure. Nous avons vu dans la première partie qu'il n'existait pas de réelle définition de cette association¹⁶⁹⁸. Toutefois, quelques chartes de parcs naturels régionaux sont venues préciser cette association : par exemple, la charte du parc naturel régional du Gâtinais français prévoit que les communes sont tenues de consulter les services techniques du parc tout au long des procédures d'élaboration, de révision de ces documents¹⁶⁹⁹. De plus, ces services sont invités à participer, à titre consultatif, à tous les groupes de travail concernant ces projets¹⁷⁰⁰. Cette disposition de la charte va au-delà de ce que prévoit le texte car l'association n'est prévue que pour l'élaboration et non la révision. On retrouve là l'importance de la précision de la norme supérieure qui peut définir ou préciser des concepts laissés sans définition par le législateur.

On pourrait penser, du fait de la formulation de l'article L. 331-2 du Code de l'environnement, qu'il existe une erreur dans l'écriture de l'article L. 121-4 du Code de l'urbanisme qui précise que l'association prévue peut concerner à la fois les organismes de gestion d'un parc naturel régional et ceux d'un parc national concomitamment. En effet, l'article L. 331-2 du Code de l'environnement précise que « le parc national ne peut comprendre tout ou partie d'une commune classée en parc naturel régional ». Malgré la proximité de certains parcs naturels régionaux avec des parcs nationaux¹⁷⁰¹, seul le parc national des Cévennes est limitrophe de parcs naturels régionaux¹⁷⁰² et uniquement sept communes sont à la fois situées dans le territoire du parc national des Cévennes, dans sa zone périphérique, et dans le parc naturel régional des Monts

¹⁶⁹⁸ Nous ne reviendrons pas sur l'association de l'État à cette procédure puisqu'elle a été étudiée dans la première partie.

¹⁶⁹⁹ Charte du parc naturel régional du Gâtinais français, p. 129, *op. cit.*.

¹⁷⁰⁰ *Ibid.*

¹⁷⁰¹ Les parcs naturels régionaux du Massif des Bauges, de la Chartreuse, du Vercors, du Queyras sont relativement proches des parcs nationaux de la Vanoise, des Écrins, et du Mercantour. Voir annexe n° 4.

¹⁷⁰² Parcs naturels régionaux des Monts d'Ardèche et des Grandes Causses.

d'Ardèche¹⁷⁰³. L'article L. 331-15-7 du Code de l'environnement ajoute, en outre, que le territoire d'une commune peut être classé pour partie en parc national (cœur ou aire d'adhésion) et pour partie en parc naturel régional. Ainsi, les organismes de gestion peuvent être consultés pour l'élaboration d'un seul et même P.L.U., mais pour des parties différentes du territoire. Cette possible partition du territoire communal peut générer des difficultés car si une commune décide d'adhérer à une telle hypothèse, elle devra, à travers la mise en place d'un P.L.U., respecter des dispositions potentiellement différentes selon les parties de son territoire et veiller à adopter un zonage en adéquation avec cette particularité.

L'étape ultime de la participation de l'auteur de la norme supérieure est caractérisée par la possibilité, prévue au nouvel article L. 122-4-1 du Code de l'urbanisme, de confier l'élaboration ou la révision du SCOT au syndicat mixte du parc naturel régional, si la majorité des communes font partie du territoire du parc. Il sera alors nécessaire que les communes non comprises dans ce périmètre adhèrent au syndicat mixte pour cette seule compétence¹⁷⁰⁴.

L'intervention de l'État peut ne pas se limiter à l'étape de préparation du document local d'urbanisme. Pour assurer l'effectivité du rapport normatif, le législateur a prévu une procédure spécifique permettant la modification de ces documents lorsqu'il y a mise en place ou modification d'une norme supérieure.

B. Le rôle de l'État garant dans l'effectivité du rapport normatif après son adoption

L'État exerce ici son rôle de garant des intérêts supra-communaux. L'auteur du P.L.U. dispose selon les cas de différents délais pour réaliser la mise en compatibilité de cet outil avec la (ou les) norme(s) supérieure(s) (1). Ensuite et seulement en cas de carence de la part de l'auteur du P.L.U., le préfet devra y procéder d'office pour assurer l'effectivité du rapport hiérarchique (2).

¹⁷⁰³ Laval d'Aurel, Les Vans, Malarce-sur-la-Thine, Malbosc, Montselgues, Sainte-Marguerite-Lafigère, Saint-Pierre-Saint-Jean.

¹⁷⁰⁴ G. GODFRIN, « La charte des parcs nationaux s'imposera aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales », *Construction-Urbanisme*, mai 2006, comm. n° 118.

1. La fixation de différents délais pour garantir l'effectivité du rapport normatif par l'auteur du P.L.U.

Le législateur a opéré une distinction entre les normes supérieures au P.L.U. qui devaient être respectées dans un délai d'un mois après avoir reçu l'information par le préfet et celles qui doivent être respectées dans un délai de trois ans à partir de leur entrée en vigueur.

La différence essentielle entre ces normes semblerait résider dans les modalités de participation de la commune à la procédure de la norme supérieure.

Le délai d'un mois serait relatif aux normes pour lesquelles les communes ne seraient pas consultées (dispositions des zones de montagnes et littorales) ou seulement dans le cadre d'un avis simple (D.T.A.¹⁷⁰⁵).

À l'opposé, le délai de 3 ans serait établi pour les normes auxquelles les communes ont donné leur accord, que ce soit pour un SCOT ou encore pour la charte d'un parc naturel régional ou d'un parc national.

Pourtant, trois documents mettent en échec cette théorie « alléchante » basée sur le degré de participation de la commune à la norme supérieure dans laquelle son accord lui ferait bénéficier d'un délai supplémentaire pour garantir l'effectivité du rapport normatif en se conformant aux exigences du lien normatif. Ces trois documents sont les S.M.V.M. lorsqu'ils sont élaborés uniquement par l'État ou en tant que chapitre individualisé d'un schéma d'aménagement régional, les S.A.G.E. et les S.D.A.G.E.. Pour aucun de ces documents, la commune ne peut être considérée comme co-auteur de la norme¹⁷⁰⁶.

L'explication de cette distinction entre les normes supérieures au P.L.U. semble résider davantage dans le fait que les dispositions des zones montagne et littorale sont issues de la loi et expliqueraient leur prévalence sur les autres normes qui leurs sont

¹⁷⁰⁵ L'article L. 111-1-1 al. 3 du Code de l'urbanisme prévoit que les communes sont associées à l'élaboration des D.T.A..

¹⁷⁰⁶ L'avis des communes est organisé, pour le S.M.V.M., par 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, *J.O.R.F.* du 9 décembre 1986, p. 14791. Pour le S.D.A.G.E. à l'article L. 212-5 du Code de l'environnement et L. 212-3 du même Code pour les S.A.G.E..

hiérarchiquement inférieures. La D.T.A. bénéficierait alors du même traitement favorable compte tenu de la possibilité reconnue par à l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme de fixer les modalités d'application de ces lois aux particularités géographiques locales. La position intermédiaire des autres normes semble justifier, aux yeux du législateur, l'octroi d'un délai 36 fois supérieur.

Cette mise en place de délai peut entraîner une difficulté concernant la mise en compatibilité de l'ensemble des normes de la hiérarchie qui, en droit de l'urbanisme, est largement amplifiée par l'existence du principe de limitation du rapport normatif à la seule norme supérieure pour les P.L.U., les SCOT et les D.T.A.¹⁷⁰⁷. En effet, la compatibilité du P.L.U. et d'une D.T.A. ne saurait, normalement, être requise si un SCOT existe puisque ce dernier fait logiquement écran entre ces deux normes¹⁷⁰⁸. L'article L. 123-14 serait ainsi mis en échec.

Pour compléter le dispositif permettant d'assurer l'effectivité du rapport et surtout du lien normatif, le législateur a prévu l'intervention de l'État en cas de non-modification du P.L.U. dans les délais impartis par la commune ou l'établissement public compétent.

2. L'effectivité du rapport normatif assuré par l'État

Étonnamment, cette procédure n'existe pas pour tous les documents locaux de planification, seul le P.L.U. est concerné¹⁷⁰⁹.

Nous avons déjà étudié les possibilités ouvertes par l'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme permettant au préfet de se substituer à la commune. Par conséquent, nous ne ferons ici qu'un bref rappel. Selon l'article L. 123-15 du Code de l'urbanisme, à l'expiration du délai prévu par le législateur, pour permettre à l'auteur du P.L.U. de le

¹⁷⁰⁷ Voir les développements dans la section précédente.

¹⁷⁰⁸ H. JACQUOT, « La gestion des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des POS/PLU », *A.J.D.A.*, 8 septembre 2003, p. 1536.

¹⁷⁰⁹ En effet, l'article L. 122-15 du Code de l'urbanisme n'envisage cette possibilité pour le SCOT que pour la mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique.

modifier du fait de l'entrée en vigueur ou de la modification d'une norme supérieure, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification de cet outil.

Cette possibilité est aussi ouverte lorsque la commune a fait connaître son intention de modifier son P.L.U., mais que dans un délai de six mois aucune délibération approuvant le projet n'est intervenue. Dans les deux cas, il doit informer les personnes associées et consultées lors de la mise en place du P.L.U.¹⁷¹⁰.

Dans l'hypothèse de l'entrée en vigueur ou de la modification d'une norme supérieure prévue par le Code de l'urbanisme à l'article L. 123-14, il revient au préfet d'apprécier le respect du lien normatif qui unit cette norme avec le P.L.U..

Cette compétence du préfet place ce dernier dans la position du dernier garant de l'effectivité du lien normatif, permettant de maintenir le rapport normatif entre les normes de la hiérarchie, considérées comme les plus importantes par le législateur et le P.L.U., avant que le recours contentieux ne s'impose.

Ainsi, le législateur a prévu divers procédés pour garantir l'effectivité du lien et du rapport normatif, mais ces derniers peuvent parfois se révéler insuffisants. Il faut alors recourir à l'office du juge pour en faire observer le respect. Le rôle du juge est très largement déterminé par le degré de précision et de complétude de la norme supérieure à considérer. Cette substance normative aura, au préalable, déterminé l'étendue des pouvoirs de l'auteur de l'acte.

Avant d'aborder le contentieux relatif au rapport normatif, il faut préciser qu'un administré peut demander la révision d'un document d'urbanisme qui serait devenu illégal du fait de l'entrée en vigueur d'une nouvelle norme supérieure.

Cette possibilité n'est pas expressément prévue par le Code de l'urbanisme mais émane de la jurisprudence¹⁷¹¹. Il s'agit d'une transposition d'un principe jurisprudentiel issue de l'arrêt *Compagnie Alitalia*¹⁷¹² par laquelle le Conseil d'État a affirmé que

¹⁷¹⁰ Article R. 123-21 du Code de l'urbanisme.

¹⁷¹¹ Y. PETIT, « Les circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux », *R.D.P.*, septembre-octobre 1993, p. 1293 et suivantes.

¹⁷¹² CE, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, req. n° 74052, *Rec.*, p. 44. Voir les conclusions de N. CHAHID-NOURAI, *R.F.D.A.*, mai-juin 1989, p. 391.

« l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ». Pour apprécier le bien fondé d'une telle demande, l'autorité compétente doit se placer à la date à laquelle elle se prononce sur la demande d'abrogation dont elle a été saisie¹⁷¹³.

En cas de refus de la part de l'auteur de l'acte, l'administré pourra saisir le juge, ce qui induit qu'il soit nécessaire que l'auteur d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal doit avoir intérêt à agir¹⁷¹⁴.

L'application de ce principe souffre d'une limitation lorsqu'une telle demande est dirigée contre un P.O.S.. En effet, l'ancien article L. 123-4-1 du Code de l'urbanisme prévoyait l'impossibilité d'abroger un tel document qui ne pouvait être que modifié ou révisé¹⁷¹⁵. Ainsi, face à un P.O.S. illégal, il fallait solliciter la révision ou la modification et non son abrogation. Le maire était tenu de faire constater l'illégalité au conseil municipal afin qu'il soit opéré à la modification ou à la révision nécessaire et tenu d'opposer un sursis à statuer aux demandes d'autorisation d'occupation des sols¹⁷¹⁶.

Les articles du Code de l'urbanisme concernant le P.L.U. ne prévoient plus une telle interdiction, mais n'évoquent pas non plus une telle possibilité. Seules la révision et la modification sont abordées.

Ce principe concernant l'abrogation d'un règlement illégal est très important car il n'est pas soumis au respect d'un quelconque délai et offre ainsi un avantage certain par rapport à un recours juridictionnel¹⁷¹⁷. Ainsi, même si les délais de recours contentieux contre un P.O.S. sont expirés, le maire est tenu de faire droit à la demande de modification du zonage de ce dernier lorsque celui-ci est illégal¹⁷¹⁸.

¹⁷¹³ CE, 10 mars 1997, Association Seine-et-marnaise de sauvegarde de la nature, req. n° 163959, *Rec.*, tables. Voir les conclusions de J.C. BONICHOT, *B.J.D.U.*, 5/1997, p. 315.

¹⁷¹⁴ CE, 20 décembre 1995, Mme Vedel et M. Jannot, req. n° 132183, 142913, *Rec.*, p. 440. Voir les conclusions de J.-M. DELARUE, *R.F.D.A.*, mars-avril 1996, p. 313.

¹⁷¹⁵ L. PRIEUR, « Droit et littoral : recherches sur un système juridique », thèse, Université de Bretagne Occidentale, 2001, p. 165.

¹⁷¹⁶ T.A. Versailles, Société ACL immobilier/ Commune de Draveil, req. n° 965665.

¹⁷¹⁷ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, B. GENEVOIS, « Les grands arrêts de la jurisprudence administrative », 15^{ème} édition, Dalloz, 2005, p. 680.

¹⁷¹⁸ CE, 27 avril 1998, Commune d'Ecotay-L'Olme, req. n° 170665, *Rec.*, tables. Voir les conclusions de J.-D. COMBREXELLE, *B.J.D.U.*, 4/98, p. 272.

§2. LA CRÉATION ET LA CONTESTATION DU RAPPORT NORMATIF ENTRE DOCUMENTS LOCAUX D'URBANISME ET ZONAGES ÉCOLOGIQUES : LA PRÉÉMINENCE DE LA SUBSTANCE DU LIEN NORMATIF

L'importance de l'étude du lien normatif ne se limite pas à la seule détermination du contenu de la norme inférieure. On peut affirmer que ce dernier permet de déterminer l'amplitude des pouvoirs dont dispose l'auteur de la norme inférieure. Mais cette analyse conduit à avoir une approche qui ne peut être globale de la norme, puisque l'intensité du lien normatif peut varier, comme nous l'avons vu précédemment, selon les dispositions à appliquer (A). Les conséquences nées du degré de précision ou de complétude de la norme ne s'observent pas tant dans les formes du contrôle juridictionnel mais dans l'étendue de ce dernier (B).

A. L'autonomie dépendante de l'intensité du lien normatif de l'auteur dans l'élaboration des dispositions d'une norme

Lorsque l'on évoque le problème de l'autonomie de l'auteur d'une norme, on fait référence aux concepts de pouvoir discrétionnaire¹⁷¹⁹.

Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire n'est pas uniforme et la réalité révèle une graduation interne de ce concept qui repose sur l'intensité du lien normatif (1).

Cependant, le pouvoir discrétionnaire de l'auteur de la norme, s'il repose sur le degré de précision et de complétude de la norme supérieure, souffre de limitations qui sont issues, pour les communes, d'une décentralisation insatisfaisante en la matière (2).

¹⁷¹⁹ A. HAURIOU, « Le pouvoir discrétionnaire et sa justification », in mélanges R. CARRÉ DE MALBERG, Librairie Edouard Duchemin, 1977, p. 233.

1. L'autonomie de l'auteur de la norme : une graduation du pouvoir discrétionnaire

L'autonomie de l'auteur de la norme est difficile à évaluer et dépend du degré de précision et de complétude de la norme et diffère selon les dispositions devant être adoptées par un auteur dans le cadre d'un seul instrument (a). Ce pouvoir discrétionnaire est très largement présent pour les auteurs des normes composant la hiérarchie, objet de notre étude. On peut s'en rendre compte en s'appuyant sur l'exemple du pouvoir discrétionnaire de la commune dans le cadre de l'élaboration d'un P.L.U. (b).

a. La difficile mesure d'une graduation basée sur le degré de détermination de la norme supérieure

Pour expliquer la notion de pouvoir discrétionnaire, la doctrine retient souvent la définition donnée par Léon MICHOUX en 1914. Pour cet auteur, « il y a pouvoir discrétionnaire toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit »¹⁷²⁰. Le pouvoir discrétionnaire se différencie du pouvoir arbitraire en ce que ce dernier permet à une autorité « d'agir suivant sa volonté personnelle, suivant ses caprices ou son humeur ». Alors que le pouvoir discrétionnaire, lui, implique que l'auteur agisse uniquement « en vue de l'intérêt général »¹⁷²¹.

Ce pouvoir discrétionnaire, traduisant l'autonomie de l'auteur de la norme, se révèle à deux moments précis et distincts que sont l'adoption de la norme et le choix du contenu de cette dernière¹⁷²².

Si cette affirmation ne peut être contestée, il existe cependant une différence dans l'étendue du pouvoir discrétionnaire que l'on peut rencontrer à ces deux étapes.

¹⁷²⁰ L. MICHOUX, « Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration », *Revue générale d'Administration*, septembre-octobre 1914, tome III, p. 9.

¹⁷²¹ L. MICHOUX, cité in M. WALINE, « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », *R.D.P.*, 1930, p. 206.

¹⁷²² A. BOCKEL, « Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration », *A.J.D.A.*, juillet-août 1978, p. 357.

Dans le premier cas, il s'agit du choix binaire d'adopter ou non une norme. Dans le second, on ne peut nier qu'il existe une graduation de ce pouvoir qui n'est pas uniforme et est dépendant de l'intensité du lien normatif et de la substance normative.

Alain BOCKEL précise, en effet, que « c'est la réglementation spécifique à l'acte en cause qui gouverne l'importance, l'ampleur du choix dont dispose (...) l'autorité administrative »¹⁷²³. Cette situation a conduit Charles EISENMANN à opérer la distinction entre « un pouvoir discrétionnaire » et « du pouvoir discrétionnaire »¹⁷²⁴. Pour cet auteur, l'expression « un pouvoir discrétionnaire » s'appliquerait si ce dernier était « tout ou rien ; mais dès lors que le pouvoir discrétionnaire est en quantité plus ou moins grande, elle apparaît beaucoup trop rigide »¹⁷²⁵.

Charles EISENMANN affirme qu'il n'est pas nécessaire de rechercher une formulation précise de la règle pour admettre qu'il puisse y avoir du pouvoir discrétionnaire car l'auteur de cette règle peut ne pas avoir « eu conscience qu'il le lui conférait »¹⁷²⁶, puisque « la source de la discrétionnalité, c'est l'incomplète ou l'imparfaite détermination de la réglementation juridique ; en bref : c'est l'indétermination de la réglementation juridique »¹⁷²⁷.

Il faut, par conséquent, analyser le contenu de la réglementation, donc de la norme supérieure, pour percevoir l'étendue de pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration. Cependant, ce n'est pas chose aisée. Comme le précise l'auteur précité, on ne peut aboutir à une évaluation « au sens mathématique du terme »¹⁷²⁸. Tout juste est-il possible d'en déterminer les deux extrémités avec le pouvoir discrétionnaire total caractérisé par le pouvoir souverain et le degré zéro du pouvoir discrétionnaire qui correspond à la compétence liée¹⁷²⁹. En effet, la compétence liée exprime le fait que la compétence de l'administration « doit s'exercer dans un sens et dans une mesure fixée à

¹⁷²³ A. BOCKEL, « Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration », *op. cit.*, p. 359.

¹⁷²⁴ C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », tome II, L.G.D.J., Paris, 1983, p. 295.

¹⁷²⁵ *Ibid.*

¹⁷²⁶ *Op. cit.*, p. 296.

¹⁷²⁷ *Ibid.*

¹⁷²⁸ *Op. cit.*, p. 312.

¹⁷²⁹ *Ibid.*

l'avance »¹⁷³⁰ et par conséquent l'auteur « ne dispose d'aucune liberté d'appréciation, ni quant à l'objet de l'acte, ni quant à l'opportunité de cet acte » permettant l'édiction de la norme¹⁷³¹.

Cependant, on se rapproche, ici, des problèmes de l'évaluation de la compatibilité étudiée dans la section précédente. La seule possibilité d'évaluer le degré de pouvoir discrétionnaire consiste à comparer le pouvoir discrétionnaire dont dispose chaque auteur de norme dans toutes les dispositions qu'elle comporte. Cette situation a conduit Charles EISENMANN à affirmer, qu'en la matière, « un jugement total serait impossible »¹⁷³². Toutefois, cet auteur répertorie trois catégories possibles selon le pouvoir de l'auteur : pouvoir discrétionnaire, pouvoirs liés et une catégorie mixte dans laquelle le pouvoir est partiellement discrétionnaire et partiellement lié¹⁷³³. Cette approche met en évidence l'absence d'unité non seulement de la notion, mais de son application pour une seule et même norme. Cette affirmation trouve un exemple caractéristique dans le pouvoir discrétionnaire de l'auteur d'un P.L.U..

b. Le pouvoir discrétionnaire de l'auteur d'un P.L.U. oscillant en fonction des différentes mesures envisagées et du contenu de la norme supérieure

Si l'on étudie le P.L.U. à l'aune de la première catégorie de pouvoir discrétionnaire inventorié par Alain BOCKEL, on doit se demander si la commune dispose de pouvoir discrétionnaire dans le choix de prendre la décision de mettre en place cet outil. La réponse est positive car aucun texte n'en prévoit l'obligation de mise en place. La liberté des auteurs concernant le choix d'adoption de l'acte est la règle pour tous les documents d'urbanisme et les zonages écologiques. Toutefois, il existe, dans le Code de l'urbanisme, une incitation à adopter un P.L.U. ou une carte communale. En effet, l'article L. 111-1-2 prévoit qu'à défaut d'adoption de tels documents, l'urbanisation, « en dehors des parties actuellement urbanisées », est très largement limitée. Il en va de même pour la mise en place d'un SCOT qui est incitée

¹⁷³⁰ B. KORNPROBST, « La compétence liée », R.D.P., 1961, p. 938.

¹⁷³¹ G. TIMSIT, « Compétence liée et principe de légalité », *D.*, 1964, p. 218.

¹⁷³² C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », *op. cit.*, p. 313.

¹⁷³³ *Op. cit.*, p. 294.

pour les communes situées à moins de 15 Km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou à moins de 15 Km des rivages de la mer. L'article L. 122-2 prévoit, pour ces communes et à défaut de SCOT, que le P.L.U. ne peut être modifié ou révisé pour permettre d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser ou une zone naturelle sans l'accord du préfet.

Ainsi, la commune dispose d'un choix binaire (adopter ou ne pas adopter le document d'urbanisme), mais sa liberté concernant l'urbanisation de son territoire se trouvera renforcée si elle adopte un tel document.

Dans l'application des dispositions relatives aux zones littorales, certaines communes disposent d'un choix. Ainsi, les communes « qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux »¹⁷³⁴ peuvent avoir le statut de communes littorales uniquement si elles en font la demande auprès du représentant de l'État. Elles ont donc un choix binaire à faire selon qu'elles souhaitent ou non se voir appliquer les dispositions de la loi littoral.

Le choix du contenu, qui est la seconde catégorie permettant d'identifier l'existence de pouvoir discrétionnaire au profit de l'auteur du P.L.U., est variable selon les dispositions envisagées et révèle l'étendue du pouvoir discrétionnaire dépendant du degré de précision de la norme supérieure.

En effet, si on étudie ce pouvoir à l'aune des dispositions relatives aux zones littorales, on constate un pouvoir discrétionnaire limité voir inexistant.

L'article L. 146-4 alinéa premier du Code de l'urbanisme précise que l'extension de l'urbanisation ne peut être envisagée que dans deux cas : soit en continuité des agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, ce qui signifie que, si une commune littorale souhaite prévoir dans son P.L.U. une telle extension, elle sera obligée d'opérer un choix entre ces deux hypothèses¹⁷³⁵. Il existe donc un pouvoir discrétionnaire de la commune en la matière,

¹⁷³⁴ Article L. 146-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁷³⁵ Choix binaire, à l'exception des constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées qui constituent une exception prévue à l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme.

mais qui est réduit à sa plus simple expression, caractérisé par le choix binaire entre deux options du fait de l'extrême précision de la norme supérieure, en l'espèce la loi littoral.

Si l'on s'attache à qualifier le pouvoir de la commune dans la désignation des espaces boisés les plus significatifs prévus à l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, il s'agit là du degré zéro du pouvoir discrétionnaire, par conséquent d'une compétence liée, car la commune « doit classer (...) les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune (...) après consultation de la « commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites »¹⁷³⁶. On serait alors tenté d'affirmer qu'il s'agit d'une obligation de faire et que nous sommes uniquement dans le cadre du premier pouvoir discrétionnaire étudié, celui du choix de faire ou de ne pas faire. La commune disposerait donc d'un choix dans la définition de la qualité des parcs et ensembles boisés les plus significatifs.

Cependant, l'obligation de rechercher l'avis de la commission départementale compétente semble indiquer que cette compétence lui échappe ou qu'elle est potentiellement limitée par la commission. De plus, la jurisprudence joue un rôle excessivement important car elle vient annihiler tout pouvoir discrétionnaire. C'est le cas, par exemple, lorsque le Conseil d'État, dans un arrêt du 14 novembre 1990 précise qu'eu « égard à la configuration des lieux et au caractère de son boisement, par rapport à d'autres espaces boisés de la commune, il [le terrain, objet du litige] ne fait pas partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs que l'autorité communale était tenue de classer »¹⁷³⁷. Cette position du Conseil d'État a largement été reprise, notamment par l'arrêt du 15 octobre 2001, par lequel il précise que la parcelle incriminée « est comprise dans un secteur urbanisé, situé à proximité de la route nationale n° 193, caractérisé par l'existence de plusieurs immeubles à usage d'habitat collectif et desservi par les équipements publics ; que si cette parcelle comporte, dans sa partie sud, sur une superficie d'environ 8 200 m² sur 15 223 m², un boisement constitué de chênes-lièges et de mimosas, celui-ci ne peut être regardé, eu égard à la configuration des lieux (...) et au caractère de son boisement par rapport à d'autres espaces boisés de la commune

¹⁷³⁶ Article L. 146-6 alinéa 3 du Code de l'urbanisme.

¹⁷³⁷ CE, 14 novembre 1990, Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan, req. n° 109154, 109372, *Rec.*, p. 328. Voir note H. CHARLES, *D.*, 1991, II, p. 149.

d'Ajaccio, comme faisant partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs »¹⁷³⁸.

Ainsi, la commune ne dispose d'aucune liberté en la matière ni en ce qui concerne l'opportunité de désigner les espaces boisés les plus significatifs, ni dans la recherche des caractéristiques permettant un tel classement. La norme supérieure est ici précise, bien qu'elle ne définisse pas le qualificatif « significatif ». La jurisprudence, face à la précision de la norme supérieure, apporte une définition de la notion à travers chaque espèce et contribue à la limitation du pouvoir discrétionnaire.

Par contre, le pouvoir discrétionnaire de la commune apparaît largement plus important lorsque cette dernière doit déterminer les zones naturelles de son P.L.U.. Ainsi, l'article R. 123-8 du Code de l'urbanisme précise que peuvent être classés dans cette zone « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels ». Cet article laisse une assez grande latitude aux communes pour déterminer ces zones bien que cette dernière soit encadrée par la jurisprudence. Le Conseil d'État, en vertu de la législation sur les P.O.S., transposable aux zones naturelles des P.L.U., a censuré la qualification de zone naturelle pour un espace « déjà largement urbanisé, (...) traversé de part en part par la route nationale et ne présentant pas le caractère d'un site à protéger en raison de sa qualité ou de son intérêt écologique »¹⁷³⁹. De même, le Conseil a précisé que la seule référence à « l'insuffisante desserte desdites parcelles »¹⁷⁴⁰ ne peut justifier un tel classement. De la même manière, ne peuvent être classées en zone naturelle des parcelles « situées à proximité du centre ville (...) dans un secteur déjà urbanisé dont les divers équipements publics sont dans un état satisfaisant »¹⁷⁴¹. Ces quelques exemples permettent de mettre en exergue l'encadrement du pouvoir discrétionnaire de la commune qui demeure relativement conséquent puisqu'il est possible pour cette dernière de prévoir le classement en zone naturelle de terrain inclus dans un site classé même si ces derniers sont situés au sein d'un lotissement et jouxtent des parcelles

¹⁷³⁸ CE, 15 octobre 2001, Mme Sevet, req. n° 219883, B.J.D.U. n° 6/2001, p. 416. Voir les conclusions de S. BOISSARD, *B.J.D.U.* n° 6/2001, p. 414.

¹⁷³⁹ CE, 30 janvier 1991, Communauté urbaine de Lille c/ Époux Sion-Laurent, req. n° 99441.

¹⁷⁴⁰ CE, 8 juillet 1992, Commune de Salles-les-Alpes c/ M. et Mme Lafon, req. n° 111792.

¹⁷⁴¹ CE, 4 juillet 1997, Commune d'Évreux, req. n° 150707.

construites ou constructibles¹⁷⁴². De même, le Conseil d'État a précisé qu'il était possible de classer dans une telle zone les terrains destinés à l'extension d'un espace boisé bien que celui-ci soit desservi par la voirie et le réseau public¹⁷⁴³.

Cependant, le pouvoir discrétionnaire diminuera si des espaces naturels sont déterminés par les normes supérieures que sont les D.T.A. et les SCOT. Ainsi, si la D.T.A. procède à une détermination des espaces proches du rivage, la commune sera tenue de les classer dans son P.L.U.. Il en sera de même pour les espaces et sites naturels éventuellement déterminés par le SCOT.

Ce plus grand pouvoir discrétionnaire, concernant la mise en place des zones naturelles, se conçoit par une précision de la norme moins importante, les termes employés étant plus vastes. La jurisprudence adopte aussi une position moins rigoureuse puisque le législateur n'a pas tenu à enserrer cette compétence dans un cadre trop rigide qui cependant peut être restreint lorsque les normes supérieures sont précises et complètes.

Le pouvoir discrétionnaire de la commune peut aussi s'apprécier à l'aune de l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme qui précise le contenu d'un P.L.U. en matière de construction (inconstructibilité de certaines zones, limitation des constructions, leur emprise au sol, leur hauteur,...). Cet article précise en outre que « le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes », ce qui signifie qu'une grande marge d'appréciation est laissée à la commune. Sa liberté est importante en la matière, ce qui constitue un renforcement de son pouvoir discrétionnaire¹⁷⁴⁴.

Ainsi, nous venons de démontrer que le pouvoir discrétionnaire de la commune ne peut s'apprécier à l'aune de l'outil P.L.U. dans son entier, mais en fonction des différentes dispositions qui le composent. Pour chaque disposition, il faut rechercher le degré de complétude de la norme supérieure applicable en l'espèce pour parvenir à percevoir l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'auteur de la norme.

On peut se demander si, dans certaines circonstances, le pouvoir discrétionnaire

¹⁷⁴² CE, 6 décembre 1996, Commune Sainte-Adresse, req. n° 141189.

¹⁷⁴³ CE, 22 septembre 1997, Société civile immobilière Benat Beach, req. n° 147331, *Rec.*, tables.

¹⁷⁴⁴ B. DROBENKO, « Les paradoxes de la légalité en droit de l'urbanisme », *in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006*, p. 202.

ne peut néanmoins pas être limité par des considérations issues des conditions de mise en place de la norme.

2. La possible limitation du pouvoir discrétionnaire issue des conditions de mise en place de la norme : la co-décision

Il semble que cette particularité n'ait pas été évoquée par la doctrine. Pourtant, la notion de co-auteur apparaît comme une limitation ou tout au moins un partage du pouvoir discrétionnaire entre plusieurs auteurs.

Charles EISENMANN considère que sont aussi des auteurs de la norme ceux qui par leur opposition, leur volonté contraire ou encore leur « refus de consentement empêcheront la « naissance » des normes, leur entrée en vigueur »¹⁷⁴⁵.

Quant à Pierre FERRARI, nous l'avons vu précédemment, il résume la participation à l'élaboration d'un acte juridique en trois possibilités que sont : la participation simplement matérielle consistant à effectuer certaines formalités indispensables à la régularité de l'opération d'édiction, la participation intellectuelle par laquelle l'auteur fixe le contenu de la norme et enfin la participation volontaire où différents auteurs sont amenés à se prononcer sur le projet de norme élaboré par d'autres auteurs¹⁷⁴⁶.

L'exemple de la mise en place de la charte d'un parc naturel régional, prévue à l'article L. 333-1 du Code de l'environnement, est précis sur ce point. Il énonce que « le projet de charte constitutive est élaboré par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés. Il est (...) approuvé par les collectivités territoriales concernées et adopté par décret portant classement du territoire en parc naturel régional ». On retrouve les trois catégories inventoriées par Pierre FERRARI : la participation matérielle de l'État dont l'accord est requis par le biais du décret, la participation intellectuelle des collectivités territoriales

¹⁷⁴⁵ C. EISENMANN, « Cours de droit administratif », *op. cit.*, p. 197.

¹⁷⁴⁶ P. FERRARI, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », Recueil d'études en hommage à Charles EISENMANN, Éditions Cujas, 1975, p. 218.

qui vont participer à l'élaboration de la charte et la participation volontaire des partenaires intéressés qui vont donner leur avis sur la charte.

La conséquence est que le pouvoir discrétionnaire de la région dans l'élaboration de la charte semble être largement partagé tout au moins avec les collectivités intéressées, au premier rang desquelles figurent les communes. Comme l'indique Yves JÉGOUZO¹⁷⁴⁷, cette obligation a pour conséquence que la charte résulte nécessairement d'une négociation entre les différentes collectivités territoriales. Il faut donc rechercher le consensus entre la région, le (ou les) département(s) et les communes. Le pouvoir discrétionnaire de la région se trouve alors limité par les différents avis, les oppositions des autres collectivités. Elle est obligée de le partager avec ces dernières, ce qui en affaiblit l'exercice par la région. Le partage du pouvoir discrétionnaire tend donc à limiter ce dernier, plus le nombre d'auteurs est important et plus la liberté dont dispose la région s'amenuise car la recherche du consensus exige des compromis entre les différents auteurs de la norme.

Lorsque Marcel WALINE aborde le problème des limites du pouvoir discrétionnaire, il précise que ces dernières relèvent « 1° des restrictions législatives, 2° du contrôle juridictionnel sur les actes administratifs »¹⁷⁴⁸. Pour cet auteur « ce n'est pas parce que le juge contrôle l'administrateur que celui-ci perd son pouvoir discrétionnaire ; c'est parce que la loi lui avait déjà enlevé ce pouvoir que le juge peut intervenir. S'attacher uniquement au contrôle juridictionnel, c'est donc prendre l'effet pour la cause »¹⁷⁴⁹. Il faut nuancer cette affirmation car parfois le juge administratif réduit le pouvoir discrétionnaire apparemment octroyé par la loi¹⁷⁵⁰.

Nous avons démontré l'importance des restrictions du pouvoir discrétionnaire par la (ou les) norme(s) supérieure(s) ainsi que l'importance de la jurisprudence en la matière. Mais l'affirmation de cet auteur conduit à une autre constatation : il y a une

¹⁷⁴⁷ Y. JÉGOUZO, « La création et la gestion des parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement », *R.J.E.*, 4/1997, p. 475.

¹⁷⁴⁸ M. WALINE, « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », *op. cit.*, p. 209. Cette solution est reprise par J.-C. VENEZIA, « Le pouvoir discrétionnaire », Thèse, Université de Paris, 1956, p. 137 et suivantes.

¹⁷⁴⁹ *Ibid.*

¹⁷⁵⁰ A. DE LAUBADÈRE, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'État français », in *Mélanges offerts à Marcel Waline, le juge et le droit public, tome II*, *L.G.D.J.*, 1974, p. 535.

similitude entre l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'étendue du contrôle du juge. En effet, toutes deux sont dépendantes de l'intensité du lien normatif.

B. L'étendue variable du contrôle du juge dépendant de l'intensité du lien normatif

L'objet de ce développement n'est pas de revenir sur les différentes catégories de recours contentieux¹⁷⁵¹ des juridictions administratives¹⁷⁵², mais sur l'étendue de ce contrôle de la légalité interne. Cette dernière semble parfois s'approcher de la recherche de la proportionnalité de la décision de l'administration. Certains auteurs nient cette éventualité tandis que d'autres l'affirment avec force. En réalité, le débat repose principalement sur la définition même du concept de proportionnalité.

Pour Guy BRAIBANT, la proportionnalité peut être entendue comme « l'exigence d'un rapport, d'une adéquation, entre les moyens employés par l'Administration et le but qu'elle vise »¹⁷⁵³. Michel GUIBAL a apporté quelques précisions et définit la proportionnalité comme étant le « résultat de la combinaison de l'économie (au sens d'épargne ou de parcimonie), de l'utilité et de l'efficacité (...) envisagés (...) par rapport au but et à la situation »¹⁷⁵⁴. Jean-Paul COSTA suit cette théorie et précise que cette notion peut être définie comme relevant d'une trilogie : « en présence d'une situation de fait donnée, la décision attaquée est, ou n'est pas, proportionnée par rapport à la finalité de l'action administrative ; ou encore les moyens mis en œuvre par l'administration sont, ou ne sont pas, in concreto, proportionnés aux fins qu'elle doit légalement poursuivre »¹⁷⁵⁵.

Par contre pour Michel FROMONT, la proportionnalité recouvre une réalité

¹⁷⁵¹ Voir : R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif », Dalloz, 2006, p. 111 et suivantes.

¹⁷⁵² Sur le concept de contentieux administratif, voir R. BONNARD, « Le contrôle juridictionnel de l'administration », Dalloz, 2006, (réédition de Delegrave édition 1934), p. 25 et suivantes.

¹⁷⁵³ G. BRAIBANT, « Le principe de proportionnalité », in Mélanges offerts à Marcel Waline, le juge et le droit public, tome II, L.G.D.J., 1974, p. 298.

¹⁷⁵⁴ M. GUIBAL, « De la proportionnalité », *A.J.D.A.*, octobre 1978, p. 478.

¹⁷⁵⁵ J.-P. COSTA, « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », *A.J.D.A.*, juillet-août 1988, p. 434.

beaucoup plus restrictive et implique « la stricte adéquation de la mesure aux besoins »¹⁷⁵⁶.

L'existence d'un contrôle de proportionnalité dans le droit de l'urbanisme résiderait, selon une partie de la doctrine, dans la théorie du bilan et/ou l'erreur manifeste d'appréciation.

Pour Guy BRAIBANT, la théorie du bilan correspond nécessairement au contrôle de proportionnalité puisque dans ce cas le juge est amené à vérifier « si le coût social et financier de l'opération est proportionné à son utilité »¹⁷⁵⁷. Par contre, l'erreur manifeste d'appréciation ne peut être assimilée à un tel contrôle que dans certains cas qui correspondent à la sanction d'une disproportion manifeste. Jean-Paul COSTA, quant à lui, n'opère pas cette distinction et affirme que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation « constitue bien une application implicite aux motifs de la décision administrative du principe de proportionnalité »¹⁷⁵⁸.

À l'opposé, divers auteurs soutiennent l'idée selon laquelle tant l'erreur manifeste d'appréciation que la théorie du bilan ne constitueraient pas un contrôle de proportionnalité.

Ainsi, pour Michel GUIBAL, le contrôle de proportionnalité n'est jamais complet dans notre droit positif, car il manque toujours au moins une étape. Selon lui, le premier degré du contrôle serait constitué par la comparaison des coûts et des avantages par le juge sans exigence de concordance ou d'équilibre. Quant au second degré, le juge vérifierait si cet équilibre a été recherché (mais la concordance, elle, ne serait pas recherchée). Et enfin dans le troisième degré, le contrôle de proportionnalité serait l'intégration à la légalité : « la décision possible et utile ne sera jugée légale que si ses coûts et ses avantages sont considérés comme étant en strict concordance »¹⁷⁵⁹. Il est évident que cette vision restrictive de la proportionnalité perçue comme une sorte de point d'équilibre ne saurait être recherchée par l'erreur manifeste d'appréciation ou la théorie du bilan.

De même, Michel FROMONT réfute l'idée selon laquelle l'erreur manifeste

¹⁷⁵⁶ M. FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *A.J.D.A.*, juin 1995, p. 164.

¹⁷⁵⁷ G. BRAIBANT, « Le principe de proportionnalité », *op. cit.*, p. 301.

¹⁷⁵⁸ J.-P. COSTA, « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 435.

¹⁷⁵⁹ M. GUIBAL, « De la proportionnalité », *op. cit.*, p. 485.

d'appréciation stigmatiserait un contrôle de proportionnalité car il ne s'agit que de sanctionner « une erreur grossière commise dans l'appréciation des faits »¹⁷⁶⁰. Cette solution est éloignée de la définition de la proportionnalité donnée par cet auteur qui en a une vision étroite. La théorie du bilan ne présenterait pas les caractéristiques d'une recherche de la proportionnalité car, pour lui, ce contrôle du juge ne serait en réalité que la recherche d'un réel intérêt public résultant « du solde positif produit par la comparaison entre tous les inconvénients présents et l'avantage obtenu »¹⁷⁶¹. Ce qui, une fois encore, ne correspondrait pas à la recherche d'une stricte adéquation ou d'un quelconque équilibre.

La solution réside donc plus dans la définition du contrôle de proportionnalité que dans la perception de l'erreur manifeste d'appréciation ou de la théorie du bilan. Une acception limitée, consistant en la recherche d'une sorte d'équilibre, tend à favoriser la thèse selon laquelle ce contrôle n'existerait pas en droit positif alors qu'une acception large, reposant sur la simple recherche d'une absence de déséquilibre trop important, permet de concevoir un droit positif faisant une place à ce type de contrôle.

Comme le souligne Michel FREMONT, le principe de proportionnalité est issu de droits étrangers, principalement germanique¹⁷⁶². Cet auteur se réfère à la pensée de Fritz FLEINER¹⁷⁶³ qui fait correspondre l'intervention proportionnée de l'administration à une action adéquate. Évoquant la théorie de Hartmut MAURER¹⁷⁶⁴, Michel FREMONT explique que ce principe « impose un certain équilibre entre l'atteinte portée aux droits individuels et l'intérêt que porte l'atteinte pour l'intérêt de la collectivité ». Cette vision des initiateurs du principe est nettement favorable à la thèse de l'acception restrictive du principe. Or, dans la jurisprudence française du droit de l'urbanisme, le juge, à travers tant l'erreur manifeste d'appréciation que la théorie du bilan, ne vise qu'à sanctionner le caractère excessif, déraisonnable d'une décision de

¹⁷⁶⁰ M. FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *op. cit.*, p. 164.

¹⁷⁶¹ Ibid.

¹⁷⁶² M. FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *op. cit.*, p. 157.

¹⁷⁶³ F. FLEINER, « Les principes généraux du droit administratif allemand », traduction de Charles EISENMANN, Delagrave, 1933, p. 246.

¹⁷⁶⁴ H. MAURER, « Droit administratif allemand », traduction de Michel FREMONT, L.G.D.J., 1995, p. 272.

l'administration¹⁷⁶⁵. Par conséquent, on ne peut affirmer que le principe de proportionnalité reçoive une application à travers ses modalités du contrôle juridictionnel.

L'étendue du contrôle juridictionnel découle de l'intensité de ce dernier qui ne peut être appréciée qu'en étudiant sa substance. Ainsi, le juge exercera un contrôle qualifié de normal lorsque la norme supérieure sera précise et complète suggérant que l'administration se retrouve dans un cas de compétence liée ou quand le pouvoir discrétionnaire est limité par l'existence de conditions légales dans son exercice.

Ce contrôle normal pourra toutefois être approfondi dans certaines circonstances pour apprécier la légalité non plus nécessairement du lien normatif mais de certaines opérations complexes tenant à l'utilité publique de ces dernières (1).

L'étendue du contrôle de légalité interne des documents d'urbanisme soulève quelques difficultés. Normalement, il semble devoir relever du contrôle normal, mais il tend assez souvent à se rapprocher du contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation¹⁷⁶⁶ qui existe pour le contrôle d'un pouvoir discrétionnaire non limité par des dispositions légales, c'est-à-dire notamment dans le bien fondé du classement des zones du P.L.U. (2).

1. Le contrôle normal du juge en présence de dispositions précises de la norme supérieure ou pour l'appréciation de l'application de certains concepts

Le contrôle normal est principalement lié au contrôle de l'application de dispositions précises et complètes de la norme supérieure qui entraîne une compétence liée de l'administration (a). Toutefois, depuis 1971, le juge utilise la théorie du bilan, qui constitue un approfondissement du contrôle normal, pour apprécier la légalité de

¹⁷⁶⁵ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 728 et suivantes. D. LABETOULLE, « Conclusions sur CE, 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860 », *Rec.*, p. 127.

¹⁷⁶⁶ L. YOUSRY, « Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en matière de zonage des P.O.S. », *R.D.I.*, octobre-décembre 1985, p. 335.

certaines opérations complexes liées au droit de l'urbanisme ou ayant une influence sur ce droit (b).

a. Le contrôle normal « classique » dans l'application de certaines dispositions des lois montagne et littoral

Il correspond au contrôle de la qualification juridique des faits sur lesquels l'administration s'est basée pour prendre sa décision. C'est par un arrêt concernant une opération d'urbanisme, dans le cadre de la conservation des perspectives monumentales, que ce type de contrôle a été mis en place par le Conseil d'État¹⁷⁶⁷. Ce contrôle de la qualification juridique des faits aurait pu être perçu comme relevant d'une appréciation de l'opportunité pour l'administration de prendre la décision, mais dans un arrêt de 1916, le Conseil a précisé que s'il « ne peut apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie du recours pour excès de pouvoir, il lui appartient, d'une part de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé ces mesures et, d'autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s'ils pouvaient légalement motiver l'application des » dispositions prévues dans un texte¹⁷⁶⁸.

Le contrôle de la qualification juridique des faits demeure couramment appliqué en droit de l'urbanisme, principalement dans le cadre de l'application de certaines dispositions précises et complètes des lois montagne et littoral ou lorsque le pouvoir discrétionnaire est limité par une disposition précise de la loi.

Dans le cadre de l'application de la loi littoral, on peut prendre comme exemple les espaces boisés les plus significatifs. Nous avons préalablement affirmé qu'il s'agissait là d'une compétence liée de la commune du fait du caractère précis et complet de la norme supérieure caractérisée par l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme issu de la loi littoral. Le juge, en l'espèce, vérifie toujours la qualification juridique des faits justifiant un tel classement. C'est le cas notamment dans les arrêts des Cours Administratives d'Appel. Ainsi, par l'arrêt du 5 février 2002, la Cour d'Appel de

¹⁷⁶⁷ CE, 4 avril 1914, Gomel, req. n° 55125, *Rec.*, p. 488.

¹⁷⁶⁸ CE, 14 janvier 1916, Camino, req. n° 59619, 59679, *Rec.*, p. 15.

Nantes¹⁷⁶⁹ relève que le fait qu'un espace boisé d'une parcelle située dans un secteur d'habitat dispersé, desservi par des équipements publics, et jouxtant un secteur comprenant un boisement dense en forme de triangle ne saurait être regardé comme faisant partie des espaces boisés les plus significatifs malgré l'avis de la commission départementale des sites. Le Conseil d'État a très clairement adopté cette position et fait largement référence aux caractères du boisement concerné. L'arrêt du 15 octobre 2001 est particulièrement significatif, puisque le Conseil d'État précise que pour une parcelle « comprise dans un secteur urbanisé, situé à proximité de la route nationale n° 193, caractérisée par l'existence de plusieurs immeubles à usage d'habitat collectif et desservi par les équipements publics ; que si cette parcelle comporte, dans sa partie sud, sur une superficie d'environ 8 200 m² sur 15 223 m², un boisement constitué de chênes-lièges et de mimosas, celui-ci ne peut être regardé, eu égard à la configuration des lieux (...) et au caractère de son boisement par rapport à d'autres espaces boisés de la commune d'Ajaccio, comme faisant partie des parcs et ensembles boisés les plus significatifs »¹⁷⁷⁰.

Ce contrôle normal est aussi appliqué dans le cadre de certaines dispositions de la loi montagne. L'article L. 145-3 du Code de l'urbanisme prévoit que les unités touristiques nouvelles « doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels ». Il s'agit là d'une compétence liée, imposant un contrôle normal, comme le rappelle le commissaire du gouvernement Marcel POCHARD¹⁷⁷¹. Le Conseil d'État va suivre les recommandations du commissaire du gouvernement en précisant, dans son arrêt du 15 mai 1992, que « considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, compte tenu, d'une part, de sa situation, qui n'affecte qu'une partie très limitée de massif du Mont Salève, et du parti adopté en ce qui concerne la nature des constructions et leur insertion dans le site et, d'autre part, des mesures prises pour sauvegarder le régime d'écoulement des eaux et de la faible importance des déboisements et des suppressions de prairies naturelles qu'elle entraîne, la création de

¹⁷⁶⁹ CAA Nantes, 5 février 2002, M. et Mme Loyer c/ Commune de la Turballe, req. n° 00NT00761. Voir le note de B. PHÉMOLANT, M. RAUNET, *B.J.D.U.*, 3/2002, p. 227.

¹⁷⁷⁰ CE, 15 octobre 2001, Mme Sevet, req. n° 219883, *B.J.D.U.* n° 6/2001, p. 416. Voir les conclusions de S. BOISSARD, *op. cit.*.

¹⁷⁷¹ M. POCHARD, « Conclusions sur CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres, req. n° 118573, 118867 », *Droit administratif*, septembre 1992, p. 3.

l'unité touristique nouvelle autorisée par l'arrêté préfectoral du 13 février 1989 n'apporte pas à la qualité du site et aux grands équilibres naturels des atteintes de nature à la faire regarder comme contraire aux dispositions de l'article L. 145-3 »¹⁷⁷². Jacqueline MORAND-DEVILLER affirme que, dans cette hypothèse, le contrôle normal s'impose car la commune ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire du fait du caractère impératif des règles posées à l'article L. 145-3¹⁷⁷³.

Le contrôle normal se rencontre, dans le cadre de l'application des dispositions de la loi littoral, lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire mais qu'il existe une condition légale à son application. C'est le cas de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme qui prévoit, en outre, que « les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». L'article R. 146-1 précise en outre que sont préservés à ce titre notamment : « a) Les dunes (...) ; b) Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer (...) ; e) Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; (...) g) Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée (...) ». Ces dispositions s'appliquent aux Z.A.C. qui doivent en respecter les prescriptions. C'est ce que confirme l'arrêt du Conseil d'État du 29 juillet 1998 en affirmant que « dans la partie naturelle du site inscrit des étangs landais sud, comprise entre la dune littorale et les agglomérations de Labenne et Ondres, qui se compose, notamment, de dunes boisées et de dépressions humides traversées par les canaux du Boudigau et de l'Anguillère et abrite dans ces dépressions humides une faune et une flore caractéristiques de la forêt hygrophile du littoral landais, qui présente une grande fragilité biologique ; qu'ainsi, la création de la ZAC affecte un paysage caractéristique du patrimoine naturel du littoral landais et des milieux humides nécessaires au maintien de son équilibre biologique ; que les équipements et constructions prévus dans le plan d'aménagement de la zone et dans le programme

¹⁷⁷² CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres, req. n° 118573, 118867, *Rec.*, p. 210.

¹⁷⁷³ J. MORAND-DEVILLER, « Note sous CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres, req. n° 118573, 118867 », *A.J.D.A.*, novembre 1992, p. 760.

d'équipements publics approuvés par la même délibération, sont de nature à porter atteinte à la préservation de ce paysage et de ces milieux »¹⁷⁷⁴. Le Conseil effectue ici un contrôle normal de la décision de création d'une Z.A.C. conformément aux indications du commissaire du gouvernement Jacques ARRIGHI DE CASANOVA¹⁷⁷⁵.

Face à certaines situations, plus complexes, entraînant des difficultés particulières, le Conseil d'État a élargi le contrôle normal simple en procédant à une analyse basée sur la théorie du bilan.

b. Le contrôle normal approfondi de la théorie du bilan pour les opérations complexes d'urbanisme constituant une limitation du pouvoir discrétionnaire

La théorie du bilan dépasse la simple qualification juridique des faits. Elle met en balance les inconvénients et les avantages d'une opération d'urbanisme en tenant compte notamment des coûts financiers et sociaux de cette dernière¹⁷⁷⁶. Seront alors sanctionnées les décisions administratives qui seraient considérées comme excessives¹⁷⁷⁷.

On peut, principalement, identifier trois catégories particulières d'application de cette théorie du bilan en droit de l'urbanisme : la détermination de l'intérêt public d'une déclaration de travaux ou d'expropriation, la légalité d'un décret de création d'un site classé, les dérogations en matière d'urbanisme. Ces différentes décisions concernent ou peuvent avoir un impact sur les zonages écologiques ce qui justifie ce développement.

¹⁷⁷⁴ CE, 29 juillet 1998, Syndicat intercommunal du golf de l'Adour, req. n° 158543, 160965, *Rec.*, tables.

¹⁷⁷⁵ J. ARRIGHI DE CASANOVA, « Conclusions sur CE, 29 juillet 1998, Syndicat intercommunal du golf de l'Adour, req. n° 158543, 160965 », *B.J.D.U.*, 5/98, p. 347.

¹⁷⁷⁶ G. BRAIBANT, « Conclusions sur CE, 28 mai 1971, Ministre de l'Équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est », req. n° 78825 », *Rec.*, p. 419.

¹⁷⁷⁷ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*.

La première application de la théorie du bilan est née du problème posé par les déclarations d'utilité publique en matière d'expropriation. Avant l'arrêt du 28 mai 1971¹⁷⁷⁸, le Conseil d'État ne se prononçait pas sur le choix des terrains qui relevaient de l'opportunité de la décision. Ce choix n'était pas, par conséquent, contrôlé. Le commissaire du gouvernement avait proposé que le Conseil se prononce sur les divers intérêts publics en présence (utilité publique contre coût financier, social¹⁷⁷⁹) pour que l'opération puisse être qualifiée d'utilité publique¹⁷⁸⁰. Le Conseil d'État suivra cet avis même si la destruction d'une centaine de maisons n'a pas été reconnue, en l'espèce, comme de nature à caractériser une « nocivité publique »¹⁷⁸¹ suffisante.

Cette solution a très largement été utilisée dans le cas des déclarations d'utilité publique des lignes électriques depuis l'arrêt du Conseil GORLIER et BONIFAY¹⁷⁸². Toutefois, comme a eu l'occasion de le souligner le commissaire du gouvernement Patrick FRYDMAN¹⁷⁸³, le Conseil d'État n'a que très rarement reconnu l'illégalité d'une déclaration d'utilité publique pour un tel motif, que ce soit évidemment lors du simple étêtement de platanes dans un site inscrit sans qu'il n'y ait déboisement ou modification du site^{1784, 1785}, ou lorsque les lignes traversent une « vallée, agrémentée notamment de forêts ainsi que d'un lac pittoresque, constituant un site de montagne tout à fait digne d'intérêt » alors que lesdites lignes ne pourront « qu'altérer sérieusement son aspect esthétique »¹⁷⁸⁶.

En cela, les arrêts du 10 juillet 2006 du Conseil d'État revêtent une importance

¹⁷⁷⁸ CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est »*, req. n° 78825, *Rec.*, p. 410.

¹⁷⁷⁹ G. QUIOT, « note sous CE, 13 décembre 1978, *Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Corniche des Maures* », *D.*, 1979, p. 499.

¹⁷⁸⁰ G. BRAIBANT, « Conclusions sur CE, 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est »*, req. n° 78825 », *op. cit.*.

¹⁷⁸¹ *Ibid.*

¹⁷⁸² CE, 24 janvier 1975, *Sieurs Gorlier et Bonifay*, req. n° 91074, *Rec.*, p. 53.

¹⁷⁸³ P. FRYDMAN, « Conclusions sur CE, 29 février, *Association Unimate-65, associations Sepanso-bearn et écologie Bigorre*, req. n° 112910, 115044 et E.D.F. c/ *Association Unimate-65*, req. n° 131674 », *C.J.E.G.*, juillet-août 1994, p. 454.

¹⁷⁸⁴ G. GONZALEZ, « Note sous TA Montpellier, 8 novembre 1990, *Epoux Lapeyre* », *C.J.E.G.*, avril 1991, p. 126.

¹⁷⁸⁵ Voir aussi : M.-J. DOMESTICI-MIET, « Note sous CE, 21 novembre 1980, *Mazubert*, req. n° 11611 », *D.*, 1983, p. 513.

¹⁷⁸⁶ P. FRYDMAN, « Conclusions sur CE, 29 février, *Association Unimate-65, associations Sepanso-Bearn et écologie Bigorre*, req. n° 112910, 115044 et E.D.F. c/ *Association Unimate-65*, req. n° 131674 », *op. cit.*, p. 453.

particulière. Il a été reconnu, après un déplacement sur site, que « les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt exceptionnel [bénéficiant d'un nombre important de protections] excèdent l'intérêt de l'opération et sont de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique »¹⁷⁸⁷. Il faut noter que le projet permettait de sécuriser et de renforcer le transport électrique dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, mais traversait notamment le territoire du parc naturel régional du Verdon qui prévoyait l'enfouissement des lignes électriques pour apporter une meilleure protection notamment du site des gorges du Verdon. Il s'agit là de la première annulation d'arrêté portant « déclaration d'utilité publique de projets de grande envergure pour des raisons de protection environnementale »¹⁷⁸⁸.

La théorie du bilan n'est pas uniquement utilisée dans le cadre de déclaration d'utilité publique. Elle est aussi apparue dans le contrôle d'un décret portant création d'une zone de protection d'un site classé. Dans un arrêt du 8 juillet 1977, le Conseil d'État a opéré le bilan entre la protection offerte et les inconvénients, nés principalement de la servitude non aedificandi et pouvant être considérés excessifs. Le Conseil d'État, suivant l'une des propositions du commissaire du gouvernement Michel GENTOT¹⁷⁸⁹, a établi qu'en l'espèce « les inconvénients qui résultent pour les habitants de la commune de l'ensemble des obligations prévues par le décret attaqué ne sont pas excessifs compte tenu de l'intérêt public qui s'attache à la protection du site de Talmont »¹⁷⁹⁰. Cette solution ne sera toutefois pas étendue aux autres zonages écologiques.

Concernant la possible dérogation aux règles prescrites par un règlement d'urbanisme, le Conseil d'État a précisé qu'elle « ne peut légalement être autorisée que si les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général, que les dispositions du règlement ont

¹⁷⁸⁷ CE, 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix et autres, req. n° 288108, R.F.D.A., septembre-octobre 2006, p. 996.

¹⁷⁸⁸ A. GOSSEMENT, « Réflexions relatives aux moyens d'action des parcs naturels régionaux », R.J.E., S/2006, p. 41. M.-F. DELHOSTE, « Théorie du bilan, environnement, propriété note sur CE, 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix et autres (3 espèces) », R.F.D.A., septembre-octobre, 2006, p. 994.

¹⁷⁸⁹ M. GENTOT, « Conclusions sur CE, 8 juillet 1977, Dame Rie, Association pour la sauvegarde et le développement de Talmont et autres, req. n° 01160 », *Rec.*, p. 325.

¹⁷⁹⁰ CE, 8 juillet 1977, Dame Rie, Association pour la sauvegarde et de développement de Talmont et autres, req. n° 01160, *Rec.*, p. 317.

pour objet de protéger, ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation »¹⁷⁹¹. L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire important en la matière que le juge est venu limiter par l'application de la théorie du bilan. Ainsi, le juge fera le bilan entre l'intérêt général attaché au respect du règlement d'urbanisme et celui que, potentiellement, présente la dérogation¹⁷⁹². Cette solution permet de limiter le recours de l'administration aux dérogations¹⁷⁹³ car, comme le souligne Robert SAVY, l'intérêt général accordé aux dérogations « pèsera rarement plus lourd » que celui attaché au respect des dispositions du règlement¹⁷⁹⁴.

Le tribunal administratif de Dijon a fait une application de cette jurisprudence dans un jugement du 16 janvier 1990¹⁷⁹⁵. L'ancien article R. 123-22 2° précisait que l'autorisation d'un transfert de C.O.S., dans le cadre de la cession gratuite à la collectivité bénéficiaire de la réserve, d'une partie de son terrain compris dans un emplacement réservé vers la partie restante dudit terrain devait être instruite et accordée comme en matière de dérogation¹⁷⁹⁶. L'autorisation de report, constituant une augmentation de 0,1 du C.O.S. (de 0,7 à 0,8) pour le terrain par rapport à la zone considérée, a été analysée comme illégale du fait que l'intérêt général que présente cette dérogation n'était pas suffisant par rapport à celui du règlement.

Le Conseil d'État s'est toutefois refusé d'appliquer cette théorie du bilan au contenu d'un P.O.S. en précisant que « le moyen tiré d'un prétendu déséquilibre entre les avantages et les inconvénients d'une opération ne saurait être utilement invoqué à l'encontre d'une délibération relative à la modification d'un plan d'occupation des sols »¹⁷⁹⁷, suivant ainsi l'avis du commissaire du gouvernement¹⁷⁹⁸.

¹⁷⁹¹ CE, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, req. n° 86275, *Rec.*, p. 531.

¹⁷⁹² R. SAVY, « Remarques sur le permis de construire tacite et les dérogations, note sur CE, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, req. n° 86275 », *A.J.P.I.*, octobre 1974, p. 785.

¹⁷⁹³ J.-G. COLLIGNON, « Note sous CE, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, req. n° 86275 », *D.*, 1975, p. 50.

¹⁷⁹⁴ R. SAVY, « Remarques sur le permis de construire tacite et les dérogations, note sur CE, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, req. n° 86275 », *op. cit.*

¹⁷⁹⁵ TA Dijon, 16 janvier 1990, Époux Beau, *Rec.*, tables.

¹⁷⁹⁶ Cette référence a été supprimée dans le nouvel article R. 123-10 qui remplace l'ancien article R. 123-22 du Code de l'urbanisme.

¹⁷⁹⁷ CE, 8 janvier 1993, Association des riverains du front de Seine-Parc de Passy, req. n° 130157, *Rec.*, tables.

¹⁷⁹⁸ J.-C. BONICHOT, « Conclusions sur CE, 8 janvier 1993, Association des riverains du front de Seine-Parc de Passy, req. n° 130157 », *Les petites affiches*, 29 mars 1993, n° 38, p. 8.

Le contrôle, par le juge, du contenu du plan d'occupation relève dans certaines circonstances du contrôle restreint et dans d'autres du contrôle normal. Toutefois, la frontière semble parfois relativement mince.

2. Le contrôle restreint du juge pour les dispositions peu précises ou moins contraignantes des normes supérieures, la possible évolution du contrôle du lien normatif des documents d'urbanisme

Le contrôle restreint s'applique, de manière non contestable, notamment pour déterminer la qualification des zones des documents d'urbanisme avec la réalité de l'existant¹⁷⁹⁹ sans procéder à la qualification juridique des faits (a).

Une question tend à se poser de manière de plus en plus évidente quant à l'étendue du contrôle du juge en matière d'appréciation du lien normatif des documents d'urbanisme avec les normes supérieures qui relèvent normalement du contrôle normal mais dont on peut s'interroger sur une possible dérive vers un contrôle restreint (b).

a. L'application classique du contrôle restreint du contenu des documents d'urbanisme dans la confrontation avec la réalité de l'existant

Comme le souligne Jean-Pierre BOURGOIS à travers le titre de sa thèse, l'erreur manifeste d'appréciation met en corrélation « la décision administrative, le juge et la force de l'évidence »¹⁸⁰⁰. Daniel LABETOULLE, dans ses conclusions sur l'arrêt Bouchemaine, évoque le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation comme permettant de laisser « l'administration maîtresse de ses choix, à condition de ne pas

¹⁷⁹⁹ P. COMTE, « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des plans d'occupation des sols », *R.F.D.A.*, janvier-février 1990, p. 74. B. LAMORLETTE, J.-P. DEMOUVEAUX, « L'erreur manifeste d'urbanisme », *Études foncières*, n° 62, mars 1994, p. 20.

¹⁸⁰⁰ J.-P. BOURGOIS, « L'erreur manifeste d'appréciation : la décision administrative, le juge et la force de l'évidence », Thèse, Université de Lille, 1986, L'espace juridique, Villeneuve d'Ascq, 1988, 341 pages.

franchir les frontières du raisonnable »¹⁸⁰¹. Pour le commissaire du gouvernement, il ne peut s'agir en l'espèce d'un contrôle de qualification juridique puisque les dispositions déterminant le contenu des zones sont des indications, des suggestions et non de « véritables définitions juridiques en fonction desquelles chaque terrain englobé dans un P.O.S. devrait être rangé dans telle catégorie et non dans telle autre »¹⁸⁰².

Dans cet arrêt, qui constitue la première application de l'erreur manifeste d'appréciation à un P.O.S., le Conseil d'État suit les conclusions du commissaire du gouvernement et précise qu'un vallonnement à proximité d'une rivière peut être protégé par une zone ND en tant qu' « espaces naturels qu'il convient de protéger en raison de la qualité du paysage, du caractère et des éléments naturels qui les composent »¹⁸⁰³, apportant ainsi une précision sur des dispositions incomplètes laissant un pouvoir discrétionnaire très important à l'auteur du P.O.S..

Ce contrôle permet de sanctionner effectivement le caractère déraisonnable, évident¹⁸⁰⁴, dans certains classements ou certaines révisions de P.L.U. ou P.O.S. « à partir d'un examen attentif des circonstances de fait, situation et desserte des terrains par les équipements »¹⁸⁰⁵, notamment. Il a rencontré très vite un vif succès qui ne se dément pas, comme l'atteste l'étude de la jurisprudence¹⁸⁰⁶. Ainsi, le tribunal administratif d'Orléans a appliqué cette jurisprudence en sanctionnant, par exemple, le classement en zone NA destinée à la création d'une base de loisirs accueillant des équipements sportifs, hôteliers, commerciaux, et d'habitations alors que la zone bénéficiait d'un classement en Z.N.I.E.F.F. et que l'intérêt de cette dernière était comparable à celui des zones avoisinantes classées en zones ND¹⁸⁰⁷. Le tribunal a apporté une innovation en se basant sur le rapport de présentation, mais aussi sur

¹⁸⁰¹ D. LABETOULLE, « Conclusions sur CE, 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860 », *Rec.*, p. 127.

¹⁸⁰² *Ibid.*

¹⁸⁰³ CE, 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860, *Rec.*, p. 127.

¹⁸⁰⁴ J. ROUVIÈRE, « Réflexions sur l'erreur manifeste », *E.D.C.E.*, 1988, n° 39, p. 65.

¹⁸⁰⁵ Y. JÉGOUZO, « Note sur TA Orléans, 29 mars 1988, M. Jacques Rommel et autres, req. n° 87316 », *D.*, 1989, p. 491.

¹⁸⁰⁶ Pierre COMTE fait état d'un taux de 38% des P.O.S. annulé pour erreur manifeste d'appréciation entre 1984 et 1988. P. COMTE, « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des plans d'occupation des sols », *op.cit.*, p. 73. Voir aussi F. BOUYSSOU, « Le contentieux administratif des plans d'occupation des sols », *E.D.C.E.*, 1983, n° 34, p. 81 et suivantes.

¹⁸⁰⁷ TA Orléans, 29 mars 1988, M. Jacques Rommel et autres, req. n° 87316, *D.*, 1989, p. 491.

l'étude qui a servi de base à son adoption¹⁸⁰⁸.

La Cour Administrative d'Appel de Nantes, quant à elle, a sanctionné pour erreur manifeste d'appréciation la révision d'un P.O.S. qui avait pour objet de créer un emplacement réservé permettant la réalisation d'une station d'épuration dans une zone ND alors qu'il existait des risques d'inondation dans le secteur choisi¹⁸⁰⁹. La même Cour a sanctionné la création d'une zone d'urbanisation future située à deux kilomètres d'un bourg dans un vaste ensemble boisé caractéristique de la Sologne¹⁸¹⁰.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser qu'un P.O.S. pouvait, sans être entaché d'erreur manifeste d'appréciation, prévoir le classement en zone agricole de parcelles qui n'ont aucune vocation agricole même si elles supportent déjà des constructions et qu'elles sont situées à proximité d'une zone constructible et qu'aucune différence notable, à l'exception de la séparation par une voie de circulation, n'existe entre les parcelles soumises à un classement différencié. Cette position laisse s'exprimer très librement le pouvoir discrétionnaire de l'auteur du P.L.U. quant à la délimitation des zones.

Cette solution a été étendue aux autres documents d'urbanisme. Par exemple, dès 1981, le Conseil d'État a procédé à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans le cadre de l'appréciation du contenu du S.D.R.I.F. concernant l'inscription du projet de tracé d'une autoroute ainsi que l'inclusion en zone urbaine du périmètre d'une Z.A.C.¹⁸¹¹.

Le Conseil d'État procède aussi à un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation du parti d'urbanisme d'un S.M.V.M. prévoyant une extension de l'urbanisme existant en profondeur. Il semble que le Conseil d'État distingue dans ce cas les zonages soumis à l'application de la loi littoral et ceux qui n'y sont pas soumis. Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est alors limité aux seuls zonages non soumis à cette loi, c'est-à-dire lorsque l'auteur du P.L.U. dispose d'un réel pouvoir

¹⁸⁰⁸ Y. JÉGOUZO, « Note sur TA Orléans, 29 mars 1988, M. Jacques Rommel et autres, req. n° 87316 », *op. cit.*.

¹⁸⁰⁹ CAA Nantes, 14 octobre 1998, Commune de la Chapelle d'Augillon, req. n° 96NT2136, B.J.D.U., 1/99, p. 56.

¹⁸¹⁰ CAA Nantes, 30 septembre 1998, Commune de Dhuizon, req. n° 96NT1895, B.J.D.U., 1/99, p. 56.

¹⁸¹¹ CE, 24 juillet 1981, Association de défense du site de Sonchamp. et autres, req. n° 04816, 04918, *Rec.*, p. 323.

discrétionnaire du fait de la faible précision des dispositions applicables¹⁸¹².

Un type de contrôle soulève plusieurs interrogations : le contrôle du lien normatif, plus précisément celui de la compatibilité. Il s'agit semble-t-il d'un contrôle normal, mais celui-ci, dans certains cas, tend à se rapprocher d'un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

b. La difficile perception de l'étendue du contrôle de la compatibilité

Comme le précisent Henri JACQUOT et François PRIET, classiquement le contrôle de la compatibilité des documents d'urbanisme avec les normes supérieures relève du seul contrôle normal¹⁸¹³. Pourtant des voix commencent à s'élever dans la doctrine pour contester ce classement. Ainsi Raphaël ROMI¹⁸¹⁴ affirme que « la compatibilité s'entend donc classiquement comme un rapport lâche, que le juge ne sanctionne que s'il constate une erreur manifeste d'appréciation des personnes publiques dans l'exercice de leurs compétences ». Son affirmation semble aller au-delà de la perception du lien de compatibilité des seuls parcs naturels régionaux qui sont l'objet de son article et peut être transposée aux documents d'urbanisme.

Nous avons étudié, dans le chapitre précédent, la particularité de ce lien qui selon le degré de précision de la norme supérieure oscille très nettement entre application contraignante et très tolérante de cette notion de compatibilité.

Si l'on prend comme exemple un P.L.U., le contrôle normal permet, en principe, de sanctionner une mauvaise qualification juridique des faits ; l'erreur manifeste d'appréciation, quant à elle, permet de sanctionner simplement les dispositions déraisonnables du règlement ou de l'établissement d'un zonage. Il faut souligner que le contrôle normal s'exerce pleinement lorsque l'auteur de l'acte dispose soit d'un pouvoir discrétionnaire limité du fait de l'existence de dispositions légales précises, soit se

¹⁸¹² CE, 7 juillet 1997, Mme Madaule et autres, req. n° 170375, 176414, *B.J.D.U.*, 5/97, p. 319.

¹⁸¹³ H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 728.

¹⁸¹⁴ R. ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », *R.J.E.*, numéro spécial 2006, p. 59.

trouve dans une situation de compétence liée. Il est d'application constante, par exemple, d'opérer une distinction, pour les P.O.S. et par extension pour les P.L.U., entre les espaces soumis à l'application de la loi littoral qui relèvent du contrôle normal et ceux qui n'y sont pas soumis qui relèvent du simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation^{1815, 1816}.

Or, il se dégage de l'étude de la jurisprudence que le juge peut, dans une acception peu restrictive du principe de compatibilité, octroyer un large pouvoir discrétionnaire à l'auteur de cet outil lorsque les dispositions sont peu précises et laissent une large place à l'interprétation, ce qui le rapproche alors des conditions entraînant un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le Conseil d'État se base sur la médiocrité des boisements et la faible superficie pour ne pas sanctionner le classement en zone d'urbanisation future d'une parcelle sur laquelle est envisagée l'implantation d'hébergement touristiques alors que le S.D.A.U. avait classé cette parcelle dans une zone « espace-parc »¹⁸¹⁷. Dans ce cadre, il aurait probablement fallu que l'on puisse constater une différence « manifestement » excessive entre les deux instruments pour reconnaître l'incompatibilité d'un tel classement.

On peut, semble-t-il, affirmer que le contrôle du contenu d'un P.L.U. demeure soumis à un contrôle normal strict lorsque les dispositions à prendre en compte sont précises et claires. Mais, si les dispositions sont peu précises, laissant une grande marge d'appréciation, le juge exerce un contrôle que l'on peut qualifier de restreint même lorsqu'il s'agit de contrôler l'obligation de compatibilité du document avec une norme supérieure. Toutefois, on peut relever qu'il n'existe, pour l'instant, aucun arrêt dans la jurisprudence qui qualifie expressément ce contrôle excessivement souple de la

¹⁸¹⁵ J.-C. BONICHOT, « Comment classer les terrains dans le POS d'une commune littoral ? Comment déterminer le COS ? Conclusions sur CE, 17 juin 1998, Association de l'amicale des loisirs et du temps libre Longevillais et autres, req. n° 168977, CE, 17 juin 1998, Association des propriétaires Longevillais, req. n° 169463, CE, 17 juin 1998, Mme Daviet, req. n° 169216 », *B.J.D.U.*, 5/98, p. 337 et suivantes.

¹⁸¹⁶ Cette distinction est aussi opérée pour un S.M.V.M.. J.-C. BONICHOT, « Quel est le contrôle exercé par le juge administratif sur les schémas de mise en valeur de la mer ? Conclusions sur CE, 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'étang des Mouettes et de l'environnement, req. n° 170406, CE, 7 juillet 1997, Mme Madaule et autres, req. n° 170375, 176414 », *B.J.D.U.*, 5/97, p. 317.

¹⁸¹⁷ CE, 3 avril 1987, Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association pour la protection de l'environnement des habitants de Chateauneuf-de-Grasse, req. n° 60963, *Rec. p.* 121.

compatibilité d'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, comme l'affirme Claude HEUMANN, « à la vérité, entre un contrôle « restreint » s'étendant à l'erreur manifeste d'appréciation et un contrôle « normal » portant sur la qualification juridique des faits, la différence ne tient parfois qu'à un usage de formules différentes de rédaction. Les solutions (...) peuvent ne présenter que peu de différences »¹⁸¹⁸.

¹⁸¹⁸ C. HEUMANN, « Dix ans de jurisprudence du Conseil d'État 1967-1976 », *E.D.C.E.*, 1976, n° 28, p. 24.

- CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE -

Les relations du droit de l'urbanisme avec les zonages écologiques ne peuvent être réduites à la simple création de tels zonages. Le droit de l'urbanisme intègre dans sa hiérarchie, par l'établissement de liens normatifs spécifiques, des zonages écologiques dont la création relève d'autres branches du droit.

Cette hiérarchie spécifique n'est pas exempte d'un désajustement trouvant sa source dans une technique particulière du contentieux administratif. Jean-Marie AUBY affirme que « la loi a pensé régler une partie des problèmes posés par les étagements des normes en posant le principe d'assujettissement à la norme immédiatement supérieure, dont le moindre effort de réflexion montre qu'il ne tient pas la route devant le mécanisme d'exception d'illégalité »¹⁸¹⁹. En effet, on ne peut contester que cette exception d'illégalité est à même de perturber cet ensemble normatif. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 10 février 1967¹⁸²⁰ a défini l'exception d'illégalité. Il précise que « si les requérants peuvent invoquer à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative l'illégalité dont serait entaché un règlement devenu définitif faute d'avoir été attaqué dans le délai de recours pour excès de pouvoir, un tel moyen ne peut être accueilli que dans la mesure où la décision dont l'annulation est demandée constitue une mesure d'application de celle dont l'illégalité est invoquée par voie d'exception, et où sa légalité est subordonnée à celle du premier texte ». Or, la typologie mise en place par Jean-Claude VENEZIA¹⁸²¹ permet d'affirmer que les normes de cette hiérarchie constituent des mesures d'application des normes supérieures¹⁸²² et permettent ainsi l'exercice de cette voie particulière de recours qui n'est pas enfermée dans un quelconque délai¹⁸²³.

¹⁸¹⁹ J.-B. AUBY, « Quelques réflexions sur l'État du droit de l'urbanisme », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 31.

¹⁸²⁰ CE, 10 février 1967, Société Petitjean et autres, req. n° 59125, 59126, 59329, *Rec.*, p. 63.

¹⁸²¹ J.-C. VENEZIA, « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus, Montchrestien*, 1992, p. 673 et suivantes.

¹⁸²² Voir les développements dans le paragraphe second de la section 2 du chapitre premier de la seconde partie.

¹⁸²³ D. BOUTET, « Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité », *R.D.P.*, 1950, p. 1735.

Nous avons évoqué l'impact de l'exception d'illégalité sur l'aménagement de cette hiérarchie, par le droit de l'urbanisme, lorsqu'il prévoit que le rapport normatif est limité à la seule norme supérieure pour certains documents d'urbanisme. Yves JÉGOUZO affirme, à propos de la décision du Conseil Constitutionnel qui a précisé que cette limitation ne pouvait avoir pour conséquence de faire disparaître le recours pour exception d'illégalité permettant de « faire prévaloir, le cas échéant, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire », que ce principe spécifique au droit de l'urbanisme avait été « légèrement écorné »¹⁸²⁴.

Il existe une autre situation dans laquelle l'exception d'illégalité vient nuancer les prévisions du législateur. En effet, dans cette hiérarchie composée des éléments naturels du droit de l'urbanisme et de certains zonages écologiques, on s'aperçoit que le législateur a prévu que certains zonages écologiques (comme les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux) ou certains documents d'urbanisme (il en va ainsi des SCOT¹⁸²⁵ ou des D.T.A sauf lorsque leurs dispositions précisent les modalités d'application des lois montagne et littoral¹⁸²⁶) n'ont aucun lien juridique avec les autorisations d'occupation du sol. Or, le mécanisme de l'exception d'illégalité permet de contourner cette spécificité lors d'un recours contre la légalité d'un permis de construire, à travers lequel la légalité d'un P.L.U., devant être compatible avec une norme supérieure même lorsque celle-ci n'est pas opposable aux autorisations d'occupation du sol, est contestée. Ainsi, comme le souligne Georges LIET-VEAUX, ce mécanisme peut parfois avoir une lourde influence et « quelques nuances apportées à la notion d'application des règlements suffisent à changer la philosophie de certaines institutions et procédures »¹⁸²⁷ puisque des liens normatifs non prévus initialement peuvent toutefois être décelés dans certaines circonstances. Cette situation ne fait que renforcer la perception de la complexité de cette hiérarchie particulière des normes.

¹⁸²⁴ Y. JÉGOUZO « adapter les documents d'urbanisme » in P. HÉRISSON, L. ALTHAPÉ, « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », Les rapports du Sénat, 2000-2001, n° 18, p. 41.

¹⁸²⁵ Selon les dispositions de l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme. Voir H. JACQUOT, F. PRIET, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, 2001, p. 161.

¹⁸²⁶ J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 203.

¹⁸²⁷ G. LIET-VEAUX, « Des dangers de l'exception d'illégalité, ou de l'interdiction de rien faire qui ne soit autorisé par la loi », *Études en l'honneur du Doyen Georges Péquignot*, mai 1984, p. 455.

Malgré quelques imperfections, cette hiérarchie, qui pourrait apparaître comme hétéroclite, est en réalité relativement homogène. Cette caractérisation de son homogénéité est renforcée par les différents outils, non juridictionnels, permettant d'assurer son respect même si des aménagements renforçant sa cohérence peuvent être souhaitables¹⁸²⁸.

Cette hiérarchie repose nécessairement sur une appréhension de la substance de la norme que ce soit pour déterminer sa propre existence, pour déterminer la place affectée aux différentes normes en son sein, ou encore pour percevoir l'étendue du lien normatif existant entre les différentes normes qui la composent. L'importance de la substance de la norme supérieure dans cette étude dépasse la seule caractérisation des relations entre les normes puisqu'elle imprègne très largement la détermination du pouvoir des auteurs de ces normes et même l'étendue du contrôle du juge. Il demeure important de souligner que l'opposabilité d'une norme dépend naturellement des dispositions législatives, mais, pour cette hiérarchie, elle dépend aussi de la volonté de l'auteur de la norme qui peut rechercher une plus grande opposabilité en adoptant des dispositions bénéficiant d'un degré de complétude et de précision important. Comme le souligne Jean-Bernard AUBY, « si l'on veut conférer une autorité juridique à un document, il faut qu'il contienne des prescriptions, il ne peut pas se contenter de prévision »¹⁸²⁹.

¹⁸²⁸ R. ROMI, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », *R.J.E.*, numéro spécial 2006, p. 60.

¹⁸²⁹ J.-B. AUBY, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, janvier-mars 1995, p. 33.

- CONCLUSION GÉNÉRALE -

Le Conseil d'État a eu l'occasion d'affirmer que le droit de l'urbanisme constitue indubitablement un « instrument essentiel de régulation de l'utilisation des sols »¹⁸³⁰. Cette qualité justifie à elle seule l'importance que revêt l'interaction de ce droit avec les zonages écologiques, puisque le premier renforce incontestablement l'effectivité des seconds.

Philippe BILLET affirme que la vocation du droit de l'urbanisme est « surtout d'organiser des usages antagonistes »¹⁸³¹. Cette constatation se vérifie pleinement en matière de zonages écologiques et nous avons eu plusieurs fois l'occasion de rappeler qu'il existe une concurrence parfois vive entre le souci de développement et celui de préservation des espaces écologiques. Cette ambivalence se retrouve dans les textes et, principalement, dans les possibilités de déroger à la protection envisagée à travers le zonage¹⁸³². La multiplicité des zonages écologiques est notamment justifiée par la recherche d'un certain équilibre entre ces deux objectifs antagonistes. En dépit des divers efforts entrepris, on constate que les espaces naturels ne demeurent protégés qu'après le « versement du tribut dû au titre du développement »¹⁸³³. Néanmoins, les zonages écologiques contribuent à ce que ce tribut ne soit pas trop important et le droit de l'urbanisme est l'arbitre de cet affrontement.

L'État joue un rôle non négligeable dans l'organisation des relations entre le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques. L'absence d'une décentralisation que l'on pourrait qualifier de « classique », dans laquelle « l'État consent à concéder quelques pouvoirs à des échelons locaux relativement indépendants »¹⁸³⁴, est justifiée par la volonté de ce dernier d'influer sur la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme. Il s'érige ainsi en gardien de la nécessaire cohérence de l'ensemble visant à

¹⁸³⁰ Conseil d'État, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, La documentation française, 1992, p. 9.

¹⁸³¹ P. BILLET, « Quels territoires pertinents pour la protection des sols ? », in K. FOUCHER, R. ROMI (Dir.), « La Décentralisation de l'Environnement : Territoires et Gouvernance », Actes du Colloque de Nantes organisé par la S.F.D.E. et le centre de recherches administratives, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 166.

¹⁸³² Voir par exemple M. CARRAUD, J.-F. DAVIGNON, « La montagne : entre aménagement et protection », *A.J.D.A.*, 20 juin 2005, p. 1278.

¹⁸³³ E. LE CORNEC, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », Thèse, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), Paris, 1997, p. 631.

¹⁸³⁴ J.-B. AUBY, « Décentralisation et pluralisme juridique », in *mélanges Paul Amselek, Bruylant*, 2005, p. 39.

garantir le respect des liens normatifs avant tout recours juridictionnel. Cette volonté peut assurément être assimilée à un manque de confiance dans les compétences des collectivités locales en la matière qui, selon une idée reçue, serait « inféodées aux intérêts locaux ou aux intérêts économiques »¹⁸³⁵. On assiste depuis de nombreuses années à une recentralisation de ces compétences. Celle-ci, déjà perceptible dès les lois Montagne et Littoral¹⁸³⁶, s'est très nettement poursuivie par la mise en place des D.T.A.¹⁸³⁷ et est encore omniprésente. Cette situation se rencontre également pour les zonages écologiques non issus du Code de l'urbanisme comme le démontre la réforme de 2006¹⁸³⁸ qui amène les parcs nationaux à élargir leurs compétences en établissant une charte très largement inspirée de celle existant pour les parcs naturels régionaux en ce qui concerne l'aire d'adhésion.

Cette analyse est aussi parfaitement transposable à la réforme de 2002 relative aux réserves naturelles¹⁸³⁹ : le législateur a créé deux catégories principales de réserves, les réserves naturelles nationales et les réserves naturelles régionales¹⁸⁴⁰. En se basant sur l'intitulé de ces protections, on serait tenté d'y voir la matérialisation d'une décentralisation. Pourtant cette réforme est très nettement marquée par la volonté du législateur de maintenir l'importance du rôle de l'État dans ce domaine. Une partie de la doctrine semble d'ailleurs approuver ce positionnement. Ainsi Laurent LE CORRE, évoquant l'existence d'un principe de subsidiarité, qui apparaîtrait « en filigrane », précise cependant que la rédaction de la loi « permet à l'État de conserver (...) une importante marge de manœuvre pour protéger les milieux que des Conseils régionaux

¹⁸³⁵ M. PRIEUR, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in K. FOUCHER, R. ROMI (Dir.), « La Décentralisation de l'Environnement : Territoires et Gouvernance », Actes du Colloque de Nantes organisé par la S.F.D.E. et le centre de recherches administratives, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 203.

¹⁸³⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.R.F.* du 10 janvier 1985, p. 320. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1986, p. 200.

¹⁸³⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.R.F.* du 5 février 1995, p. 1973. Voir à ce sujet H. COULOMBIE, J.-P. REDON, « Le droit du littoral : domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes », *Litec*, 1992, p. 35. G. J. MARTIN, « Les D.T.A. et les normes et documents d'environnement », *Droit et ville*, n° 50, 2000, p. 97 et suivantes.

¹⁸³⁸ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *J.O.R.F.* du 15 avril 2006, p. 5682.

¹⁸³⁹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *J.O.R.F.* du 28 février 2002, p. 3808.

¹⁸⁴⁰ Article L. 332-2 du Code de l'environnement issu de la réforme de 2002.

auraient « omis » de classer en réserve naturelle régionale »¹⁸⁴¹. À l’opposé, d’autres auteurs dénoncent la faiblesse de la décentralisation initiée par cette réforme. Ainsi, Chantal CANS regrette que l’essence de ce texte ne traduise pas « le transfert de compétences de l’État, mais la suppression du caractère déterminant de la volonté initiale des propriétaires »^{1842, 1843}. En effet, il ne s’agit pas en l’espèce d’un transfert de compétences déjà existantes de l’État¹⁸⁴⁴, mais de la création de nouvelles prérogatives au profit de la Région¹⁸⁴⁵. En définitive, l’État préfère préserver ses compétences et organiser une coopération avec les différentes collectivités, voire procéder à la création de nouvelles compétences à leurs profits, plutôt que d’opérer un réel transfert de compétences.

Le besoin urgent de réforme les zonages écologiques se dégage de cette étude afin d’opérer une clarification des relations entre les normes. S’il ne fait aucun doute qu’il existe bien une hiérarchisation entre la majeure partie des zonages écologiques et les normes du droit de l’urbanisme, elle demeure incomplète et extrêmement complexe, tenant notamment à la fragilité du lien principalement pour les servitudes d’utilité publique, mais aussi à l’indétermination de certains liens telle la compatibilité qui souffre d’un usage quasi systématique par le législateur sans réelle définition de sa portée. Un premier mouvement de réforme a été amorcé. L’évolution précitée des parcs, de 2006, met en place de véritables points d’ancrage entre les parcs nationaux et le droit de l’urbanisme sans toutefois parvenir clarifier totalement leurs relations : ici encore, le concept flou de compatibilité nuit à l’intégration satisfaisante de ces derniers en droit de l’urbanisme. Il convient néanmoins de poursuivre l’effort conduisant à une

¹⁸⁴¹ L. LE CORRE, « Apports de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité à la protection et à la gestion de la nature », *Environnement*, juin 2002, chron. n° 11, p. 8.

¹⁸⁴² C. CANS, « La fausse décentralisation des réserves naturelles », *Droit de l’environnement*, n° 98, mai 2002, p. 114.

¹⁸⁴³ L’allusion à la place des propriétaires par cet auteur est justifiée par la disparition des réserves naturelles volontaires qui traduisaient la volonté des propriétaires de propriété privée de faire bénéficier leur bien d’une protection particulière basée sur la présence d’espèces de la faune et de la flore sauvage présentant un intérêt scientifique et écologique (Ancien article L. 332-11 du Code de l’environnement). Le législateur a prévu que ces dernières deviennent des réserves naturelles régionales (article L. 332-11 issu de la réforme de 2002).

¹⁸⁴⁴ L’État conserve ses compétences en matière de création des réserves naturelles (article L. 332-2 du Code de l’environnement), on ne peut donc pas qualifier de décentralisation la création de nouvelles compétences de la région.

¹⁸⁴⁵ P. BILLET, « L’an III des réserves naturelles », *JCP administrations et collectivités territoriales*, 30 mai 2005, Aperçu rapide n° 224, p. 847.

meilleure reconnaissance mutuelle car, comme l'affirme Chantal CANS, « une chose est certaine : une réflexion globale sur le devenir du droit des espaces protégés en France s'imposera malgré tout (...). Faute de quoi, l'éparpillement juridique ne fera que croître »¹⁸⁴⁶.

Cet éparpillement juridique est incontestablement un frein majeur à la réalisation d'un objectif de gestion intégrée, préconisé notamment pour les zones côtières que ce soit au niveau international, communautaire ou même national¹⁸⁴⁷. La définition de ce concept de gestion intégrée des zones côtières a été définie par Michel PRIEUR qui la présente comme « l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages »¹⁸⁴⁸. L'auteur ajoute que, pour qu'elle puisse être effective, elle « exige la création d'instruments institutionnels et normatifs assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, à la fois sur le plan territorial et décisionnel et impose de traiter les problèmes non pas au coup par coup mais de façon globale et en tenant compte de l'interaction entre tous les éléments qui composent l'environnement. »¹⁸⁴⁹. Selon les critères posés par Christophe MARQUES^{1850, 1851}, la gestion intégrée des zones côtières suppose donc à la fois une exigence d'intégration et une approche intégrée.

L'exigence d'intégration est encore très largement perfectible comme le démontrent les développements de cette thèse. Les réformes se succèdent par à-coups et sont principalement basées sur l'existence de liens de compatibilité dont nous venons de souligner à la fois la complexité et les imperfections. De plus, l'instrument juridique

¹⁸⁴⁶ C. CANS, « La fausse décentralisation des réserves naturelles », *op. cit.*.

¹⁸⁴⁷ Voir l'article d'O. LOZACHMEUR, « Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national », D.M.F., mars 2005, n° 657, p. 259 et suivantes. Pour l'action de l'Union européenne en la matière voir D. LE MORVAN, « Le littoral atlantique dans l'Union européenne : vers une intégration », in M. BODIGUEL, « Le littoral entre nature et politique », L'Harmattan, 1997, p. 35 et suivantes.

¹⁸⁴⁸ Conseil de l'Europe, « Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et code de conduite européen des zones côtières », Sauvegarde de la nature, 1999, n° 101, p. 11.

¹⁸⁴⁹ Ibid.

¹⁸⁵⁰ C. MARQUES, « La stratégie communautaire de conservation du milieu marin depuis 1986 : Contribution à l'étude des principes d'intégration et de coresponsabilité », thèse, 2005, Université de Bretagne Occidentale, p. 65.

¹⁸⁵¹ Voir les développements concernant la définition du principe d'intégration dans l'introduction.

symbolisant le mieux la volonté de gestion intégrée des zones côtières, à l'exception des régimes dérogatoires pour la Corse et les collectivités d'outre-mer, et susceptible d'apporter une réelle solution en la matière est le S.M.V.M.¹⁸⁵². Mais le très faible nombre d'adoptions d'un tel schéma peut être interprété comme l'expression du manque de volontarisme en faveur d'une telle démarche même s'il est probablement un peu trop tôt pour se prononcer sur les résultats de la dernière réforme de 2005 qui laisse présager une légère amélioration.

Quant à l'approche intégrée, on ne peut que constater l'absence de volonté de parvenir à un tel objectif. L'exemple de la loi du 14 avril 2006 relative à la réforme des parcs est, à cet égard, significatif. Au lieu de rechercher une gestion intégrée entre les différents parcs, c'est l'exclusion ou l'indifférence qui est très nettement prônée. Ainsi, le nouvel article L. 131-2 du Code de l'environnement précise que le territoire d'un parc national ne peut comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional. Aucune solution n'est apportée pour qu'une gestion concertée d'un territoire, à défaut d'être intégrée, puisse être mise en place. L'indifférence est, quant à elle, de rigueur dans les zones côtières lorsqu'il existe à la fois un parc naturel régional et un parc naturel marin. Si l'on peut affirmer que les parcs naturels régionaux fournissent un exemple abouti d'exigence d'intégration puisqu'ils contribuent nettement à une prise en considération à la fois des préoccupations de développement économique et de protection écologique, il est certain que l'approche intégrée est mise en échec lors de la mise en place d'un parc naturel marin sur un même territoire. En effet, les dispositions instituant cette nouvelle catégorie de parc ne prévoient aucunement une quelconque concertation ou collaboration entre ces deux catégories de parcs, même lorsqu'ils sont mis en place sur un même territoire comme c'est le cas entre le parc naturel régional d'Armorique et le nouveau parc naturel marin de la mer d'Iroise¹⁸⁵³. On peut objecter que le président d'un parc naturel régional est automatiquement membre du conseil de gestion d'un parc naturel marin¹⁸⁵⁴, mais il l'est au même titre que les représentants d'organisations représentatives des organisations professionnelles ou d'utilisateurs. Cette participation ne suffit pas à établir l'existence d'une possible gestion intégrée, tout au plus, le parc peut, par ce biais, être informé des activités de l'autre

¹⁸⁵² J.-M. BÉCET, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 228.

¹⁸⁵³ Créé par le décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise, *J.O.R.F.* du 2 octobre 2007, p. 16192.

¹⁸⁵⁴ Nouvel article L. 334-4 du Code de l'environnement.

parc. Certes, la cohérence des actions des collectivités concernées est requise, mais elle semble nettement insuffisante pour produire une réelle gestion intégrée puisse être observée. Le choix même des territoires semble un obstacle à cette qualification puisque le découpage territorial du parc naturel marin exclut les îles et la rade de Brest qui sont englobées, en grande partie, dans le territoire actuel du parc naturel régional d'Armorique¹⁸⁵⁵.

Si on peut affirmer que la première mention du concept de gestion intégrée des zones côtières dans un texte juridique en droit interne date de 2000¹⁸⁵⁶, il est toutefois probable qu'il faille attendre de nombreuses années pour évaluer les premiers résultats d'une telle stratégie dans notre droit. Néanmoins l'action internationale récente semble être porteuse d'espoir. En effet, l'adoption du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée marque le dynamisme qui entoure cette notion¹⁸⁵⁷.

Il est certain que la protection des espaces naturels par le biais des zonages écologiques ne peut faire l'économie de cette réflexion globale, notamment en raison des tumultueuses relations qu'ils entretiennent avec le droit de l'urbanisme.

¹⁸⁵⁵ Voir annexe n° 5.

¹⁸⁵⁶ Décret du 7 juillet 2000 portant création du comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, *J.O.R.F.* du 11 juillet 2000, p. 10503. Le texte se borne à affirmer que le comité ainsi créé a pour mission le développement de « l'information du public sur les récifs coralliens et la gestion intégrée des zones côtières » sans apporter de définition de ce concept.

¹⁸⁵⁷ Protocole à la Convention de Barcelonne sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée du 16 février 1976, du 21 janvier 2008 relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée

- BIBLIOGRAPHIE -

Ouvrages généraux

- ALIBERT Raphaël, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir », Payot, Paris, 1926, 391 pages.
- ARISTOTE, « Métaphysique », Éditions J. Vrin, Paris, 1974, 309 pages.
- AUBRY Charles et RAU Charles Frédéric, « Droit civil français », tome 4, Litec, 5^{ème} édition, Paris, 1942, 493 pages.
- BEURIER Jean-Pierre, CHAUMETTE Patrick et PROUTIERE-MAULION Gwenaëlle, « Droits maritimes - Exploitation et protection de l'océan, tome III », Juris Service, Lyon, 1995, 310 pages.
- BLUM Claude (Dir.), « Le nouveau Littré », Éditions Garnier, Paris, 2005, 1957 pages.
- BLUMANN Claude et DUBOIS Louis, « Droit institutionnel de l'Union européenne, 2^{ème} édition », Litec, Paris, 2005, 605 pages.
- BONNARD Roger, « Le contrôle juridictionnel de l'administration (réédition de Delagrave éditions, Paris, 1934) », Dalloz, Paris, 2006, 266 pages.
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, « Contribution à la théorie générale de l'État : spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français », tome 1, Sirey, Paris, 1920, 837 pages.
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, « Confrontation à la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les Institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation », Sirey, Paris, 1933, 174 pages.
- CHAPUS René, « Droit administratif général », Montchrestien, tome 1, 15^{ème} édition, Paris, 2001, 1399 pages.
- CHAPUS René, « Droit du contentieux administratif », Montchrestien, 12^{ème} édition, Paris, 2006, 1489 pages.
- COMBACAU Jean et SUR Serge, « Droit international public », Montchrestien, 5^{ème} édition Paris, 2001, 815 pages.
- CORNU Gérard, « Droit civil », Montchrestien, 9^{ème} édition, Paris, 1999, 679 pages.
- CORNU Gérard, « Vocabulaire juridique », P.U.F., 8^{ème} édition, Paris, 2000, 925 pages.
- DAILLER Patrick et PELLET Alain, « Droit international public », L.G.D.J., 7^{ème} édition Paris, 2002, 1510 pages.
- DE LAUBADÈRE André, VENEZIA Jean-Claude et GAUDEMET Yves, « Traité de droit administratif », tome 1, L.G.D.J., Paris, 1990, 975 pages.
- DESCARTES René, « Discours de la méthode », Flammarion, Paris, 2000, 189 pages.

- DUEZ Paul et DEBEYRE Guy, « Traité de droit administratif », Dalloz, Paris, 1952,
- DUGUIT Léon, « Traité de droit constitutionnel », tome 2, la théorie générale de l'État, Éditions De Baucard, Paris, 1928, 888 pages.
- DUPUIS Georges, GUÉDON Marie-José et CHRÉTIEN Patrice, « Droit administratif », Armand Colin, 8^{ème} édition, Paris, 2002, 656 pages.
- EISENMANN Charles, « Cours de droit administratif », tome II, L.G.D.J., Paris, 1983, 908 pages.
- FLEINER Fritz, « Les principes généraux du droit administratif allemand, traduction de Charles Eisenmann », Delagrave, Paris, 1933, 280 pages.
- GODFRIN Philippe et DEGOFFE Michel, « Droit administratif des biens », Armand Collin, 7^{ème} édition, Paris, 2005, 507 pages.
- GOELZER Henri, « Dictionnaire latin », Éditions Garnier, Paris, 1986, 733 pages.
- HESSE Philippe-Jean, BEURIER Jean-Pierre, CHAUMETTE Patrick, TASSEL Yves, Mesnard André-Hubert et REZENTHEL Robert, « Droits maritimes - Droit du littoral, droit portuaire, tome III », Éditions Juris Service, Lyon, 1995, 312 pages.
- KANT Emmanuel, « Critique de la raison pure », traduit par Jules Barni et Paul Archambault, Éditions Garnier-Flammarion, Paris, 1987, 725 pages.
- KELSEN Hans, « Théorie pure du droit », 2^{ème} édition, traduction par Charles Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, 496 pages.
- LACHAUME Jean-François, « Droit administratif », 13^{ème} édition, P.U.F., Paris 2002, 912 pages.
- LEIBNIZ Gottfried Wilhelm, « Essai de la théodicée sur la bonté de Dieu, la bonté de l'homme et l'origine du mal suivi de la monadologie », Éditions Aubier, Paris, 1972, 522 pages.
- LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre et Genevois Bruno, « Les grands arrêts de la jurisprudence administrative », Dalloz, 15^{ème} édition, Paris, 2005, 974 pages.
- MARTY Gabriel et RAYNAUD Pierre, « Droit civil : introduction générale à l'étude du droit », Sirey, 2^{ème} édition, Paris, 1972, 532 pages.
- MAURER Hartmut, « Droit administratif allemand, traduction de Michel Fremont », L.G.D.J., Paris, 1995, 421 pages.
- MOREAU Jacques, « Droit public », tome 2, Droit administratif, Economica, Paris, 1995, 534 pages.
- MORRAND-DEVILLER Jacqueline, « Cours de droit administratif des biens », Montchrestien, 2^{ème} édition, Paris, 2001, 889 pages.

- PIC DE LA MIRANDOLE Jean, « De la dignité de l'homme », traduit par Olivier Boulnois et Gueseppe Tognon, Paris, 1993, 353 pages.
- ROUQUETTE Rémi, « Petit traité du procès administratif », Dalloz, Paris, 2006, 738 pages.
- ROUSSEAU Jean-Jacques, « Émile ou de l'éducation », Éditions Garnier-Flammarion, Paris, 1966, 629 pages.
- SALMON Jean (Dir.), « Dictionnaire de droit international public », Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 pages.
- SIMON Denys, « Le système juridique communautaire », P.U.F., 3^{ème} édition, Paris, 2001, 779 pages.
- TIMSIT Gérard, « Thèmes et systèmes de droit », P.U.F., Paris, 1986, 205 pages.
- VAN DE KERCHOVE Michel et OST François, « Le système juridique entre ordre et désordre », L.G.D.J., Paris, 1988, 254 pages.
- VIRRALY Georges, « La pensée juridique », L.G.D.J., Paris, 1998, 225 pages.
- WALINE Marcel, « Droit administratif », Sirey, Paris, 1944, 201 pages.

Ouvrages spécialisés

- ACOT Pascal, « Histoire de l'écologie », P.U.F., Paris, 1988, 285 pages.
- AGACHE Donat-Alfred, AUBURTIN Marcel et REDONT Édouard, « Comment reconstruire nos cités détruites ? Notions d'urbanisme s'appliquant aux villes, bourgs, villages », Armand Collin, Paris, 1915, 259 pages.
- AUBY Jean-Bernard et PÉRINET-MARQUET Hugues, « Droit de l'urbanisme et de la construction », Montchrestien, 7^{ème} édition, Paris, 2004, 1115 pages.
- BARDET Jean-Gaston, « Problèmes d'urbanisme », Dunod, Paris, 1941, 371 pages.
- BÉCET Jean-Marie, « Le droit de l'urbanisme littoral », Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2002, 257 pages.
- BÉCET Jean-Marie et LE MORVAN Didier, « Le droit du littoral et de la mer côtière », Économica, Paris, 1991, 341 pages.
- BILLAUDOT Françoise et BESSON-GUILLAUMOT Michèle, « Environnement, urbanisme, cadre de vie : le droit et l'administration », Montchrestien, Paris, 1979, 765 pages.

- BOUBLI Bernard, GÉLU Christian, HUYGUE Michel, NEUMAYER Pierre, TIXIER Jean-Luc, KURGANSKY Alexandre et STEMMER Bernard, « memento pratique Urbanisme-Construction », Editions Francis Lefebvre, Levallois-Perret, 2005, 1453 pages.
- CALDÉRARO Norbert, « Droit du littoral », Le Moniteur, Paris, 1993, 672 pages.
- CALDÉRARO Norbert, « Loi littoral et loi montagne : guide de la jurisprudence commentée », Édition Formation Entreprise, Paris, 1998, 670 pages.
- COULOMBIE Henri et REDON Jean-Pierre, « Le droit du littoral : domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes », Litec, Paris, 1992,
- COURRECH Jean et GALAN Pierre, « Les préemptions en droit de l'urbanisme », Masson, 1990, 158 pages.
- DAGONET François, « Nature », Vrin, Paris, 1990, 232 pages.
- Danan Yves Maxime et PERNELLE Jacques, « Procédures d'aménagement et d'urbanisme », Dalloz, Paris, 1990, 244 pages.
- DE CANDOLE Alphonse, « Histoire des sciences et des savants depuis deux siècles », Fayard, Paris, 1987, 313 pages.
- DE MALAFOSSE Jean, « Le droit de l'environnement, le droit à la nature, aménagement et protection », Montchrestien, Paris, 1973, 262 pages.
- DELORT Robert et WALTER François, « Histoire de l'environnement européen », P.U.F., Paris, 2001, 352 pages.
- FAGET Jacques, « Justice et travail social. Le rhizome pénal », Éditions Érès, Toulouse, 1992, 208 pages.
- FERRY Luc, « Le nouvel ordre écologique : l'arbre, l'animal et l'homme », Grasset, Paris, 1992, 218 pages.
- FÉVRIER Jean-Marc et DEVÈS Claude (Dir.), « Le réseau écologique européen Natura 2000 », LITEC, 2004, p237.
- GALMICHE Colette et RODRIGUEZ Jésus, « Les agences d'urbanisme : repère et témoignages », Direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Paris, 2004, 221 pages.
- GUYOMARD Jacques, « L'intégration de l'environnement dans les politiques intra-communautaires », Éditions Apogée, Rennes, 1995, 128 pages.
- HAUMONT Francis, « Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », Bruylant, Bruxelles, 2007, 392 pages.
- HOSTIOU René et STRUILLOU Jean-François, « Expropriation et préemption », Litec, 2^{ème} édition, Paris, 2004, 402 pages.

- HUSSERL Edmund, « La crise des sciences européennes et la phénoménologie transcendantale », traduit par Gérard Granel, Gallimard, 1976, 589 pages.
- INSERGUET-BRISSET Véronique, « Droit de l'environnement », Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2005, 303 pages.
- JACQUOT Henri et PRIET François, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 4^{ème} édition, Paris, 2001, 815 pages.
- JADOT Benoît LAMBOTTE Françoise, MISONNE Delphine, ORBAN D. E., XIVRY Etienne, PÂQUES Michel, SAMBON Jacques, « Le zonage écologique », Cedre, 2002, 302 pages.
- LAMARQUE Jean, « Droit de la protection de la nature et de l'environnement », L.G.D.J., Paris, 1973, 974 pages.
- LARRÈRE Catherine et LARRÈRE Raphaël, « Du bon usage de la nature : pour une philosophie de l'environnement », Aubier, Paris, 1997, 355 pages.
- LE CORBUSIER, « Destin de Paris », Éditions Fernand Sorlot, Paris, 1941, 63 pages.
- LE CORBUSIER, « La Charte d'Athènes », Éditions De Minuit, Paris, 1957, 190 pages.
- LEBRETON Jean-Pierre, « Droit de l'urbanisme », P.U.F., Paris, 1993, 479 pages.
- MAKOWIAK Jessica (Dir), « La mise en place du réseau Natura 2000, les transpositions nationales », Presses Universitaires De Limoges, Limoges, 2005, 361 pages.
- MORRAND-DEVILLER Jacqueline, « Le droit de l'environnement », Que Sais-Je? n° 2334, 6^{ème} édition, P.U.F., Paris, 2004, 128 pages.
- NAIM-GESBERT Éric, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », Bruylant, Bruxelles, 1999, 808 pages.
- OST François, « La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit », Éditions La Découverte, Paris, 1995, 346 pages.
- PÉRIGNON Sylvain, « Le nouvel ordre urbanistique : urbanisme, propriété et liberté », Répertoire Defrénois et les Éditions du Cridon, Paris, 2004, 221 pages.
- PEYRONY Jean et HINGRAY Marie-Clotilde, « Le schéma de développement de l'espace communautaire », La Documentation Française, Paris, 2002, 103 pages.
- PRIEUR Loïc, « La loi littoral : analyse des dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme », La Lettre du Cadre Territorial, Voiron, 2002, 187 pages.
- PRIEUR Michel, « Droit de l'environnement », Dalloz, 5^{ème} édition, 2004, 1001 pages.
- RAMADE François, « Dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement », 2^{ème} édition, Dunod, Paris, 2002, 1075 pages.
- ROMI Raphaël, « Les espaces humides », L'harmattan, Paris, 1992, 122 pages.

- ROMI Raphaël, « L'Europe et la préservation juridique de l'environnement », Victoires Éditions, 3^{ème} édition, Paris, 2004, 174 pages.
- ROMI Raphaël, « Droit et administration de l'environnement », Montchrestien, 5^{ème} édition, Paris, 2004, 595 pages.
- ROMI Raphaël, Bossis Gaëlle et Rousseaux Sandrine, « Droit international et européen de l'environnement », Montchrestien, Paris, 2005, 368 pages.
- SAINT MARC Philippe, « Socialisation de la nature », Stock, Paris, 1971, 393 pages.
- SERRE Michel, « Le contrat naturel », Flammarion, Paris, 1992, 191 pages.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 13^{ème} édition, Paris, 2000, 667 pages.

Thèses

- ALVES Carlos-Manuel, « La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire », 2 tomes, Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2002, 903 pages.
- BOURGOIS Jean-Pierre, « L'erreur manifeste d'appréciation : la décision administrative, le juge, et la force de l'évidence », Villeneuve d'Ascq, L'espace Juridique, 1988, Université de Lille, 1986, 341 pages.
- CAUDAL-SIZARET Sylvie, « La protection intégrée de l'environnement en droit public français », 2 tomes, Université Jean Moulin - Lyon III, 1993, 735 pages.
- CHAUPRADE Nicolas, « Les parcs naturels régionaux : d'un territoire d'expérimentation à un outil de coordination locale », Université de Paris 13, 2003, 478 pages.
- CRUCHAUDET Frédéric, « Les réseaux et la protection juridique de l'environnement », Université Jean Moulin, Lyon, 2001, 1143 pages.
- CRUCIS Henry-Michel, « Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française », Université de Nantes, 1985, L.G.D.J., Paris, 1991, 377 pages.
- DAVID Michaël, « La décentralisation de l'environnement : Essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales », Université de Bordeaux 4, 2000, 476 pages.
- DE BÉCHILLON Denys, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'État », Université de Pau, 1996, Économica, 1993, 577 pages.

- DE SOTO Jean, « Contribution à la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux », Université de Paris, 1941, 279 pages.
- DEVEZE Mireille, « Le zonage en milieu montagnard », Université de Nice Sophia-Antipolis, 1997, 375 pages.
- ÉTIENNE Claire, « La politique communautaire d'aménagement intégré des zones côtières », Université de Rennes 1, 2000, 734 pages.
- GUEGUEN-HALLOUET Gaëlle, « L'application du droit communautaire aux ports maritimes - Contribution à l'étude du régime juridique communautaire des activités d'intérêt général », 2 tomes, Université de Bretagne Occidentale, 1999, 732 pages.
- INSERGUET Jean-François, « La spécificité du régime juridique des actes administratifs en droit de l'urbanisme : l'exemple du plan d'occupation des sols », Université de Limoges, 1997, 457 pages.
- INSERGUET-BRISSET Véronique, « Propriété publique et environnement », Université de Lille 3, L.G.D.J, 1994, Paris, 1991, 315 pages.
- LABROT Véronique, « Réflexions sur une « incarnation progressive » du droit, l'environnement marin, patrimoine naturel de l'humanité », Université de Bretagne Occidentale, 1994, 838 pages.
- LACHAUME Jean-François, « La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français », Université de Poitiers, 1966, L.G.D.J Paris, 1964, 343 pages.
- LARROSA Valérie, « Recherches sur la notion de hiérarchie en droit administratif français », Université de Toulouse, 1998, 1118 pages.
- LE CORNEC Erwan, « La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme », Université de Paris I, Paris, 1997, 718 pages.
- LE GALL Valérie, « Le régime juridique des compétences déconcentrées des administrations civiles de l'État au regard de l'acceptation française de la notion de déconcentration », Université de Rennes, 2003, 672 pages.
- LE MORVAN Didier, « Les communautés européennes et la protection de l'environnement marin », Université de Bretagne Occidentale, 1984, 493 pages.
- LE ROY Richard, « La construction juridique du littoral », Université de Bretagne Occidentale, 1992, 350 pages.
- LOZACHMEUR Olivier, « La consécration du concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national », Université de Nantes, 2002, 764 pages.
- MANCIA Magali, « La prise en compte de la nature par le droit de l'urbanisme », Université de Nice Sophia-Antipolis, 2005, 755 pages.

- MARQUES Christophe, « La stratégie communautaire de conservation du milieu marin depuis 1986 : Contribution à l'étude des principes d'intégration et de coresponsabilité », Université de Bretagne Occidentale, 2005, 368 pages.
- MISCHLICH Florence, « La préservation des espaces naturels par le zonage », Université de Toulon et du Var, 1994, 647 pages.
- PASZKIER Kathleen, «Loi « montagne » et loi « littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux « dispositions particulières », illustrations du phénomène de territorialisation du droit », Université de Nice Sophia-Antipolis, 2001, 413 pages.
- PRIET François, « La décentralisation de l'urbanisme - Essai sur la réforme de 1983-1985 », Université d'Orléans, 1995 L.G.D.J Orléans, 1992, 446 pages.
- PRIEUR Loïc, « Droit et littoral : recherche sur un système juridique », Université de Bretagne Occidentale, 2001, 470 pages.
- QUERMONNE Jean-Louis, « Évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français », Université de Caen, 1952, 281 pages.
- ROBIN Jean-Pierre, « Le conflit environnement / développement dans les documents d'urbanisme : l'exemple des S.D.A.U. et des P.O.S. dans la bande littorale et le moyen-pays des Alpes Maritimes », Université de Nice, 1984, 351 pages.
- SAOUT Alan, « La construction progressive d'un droit de l'eau : contribution à l'analyse systémique du droit », Université de Bretagne Occidentale, 2007, 368 pages.
- STILMUNKES Josette, « Recherches sur l'application du principe de l'indépendance des législations dans le contentieux de la légalité de l'urbanisme », Université d'Orléans, 1996, 538 pages.
- VENEZIA Jean-Claude, « Le pouvoir discrétionnaire », Université de Paris, 1958, L.G.D.J Paris, 1956, 176 pages.
- WALINE Marcel, « Les mutations domaniales : étude des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs », Université de Paris, 1925, 204 pages.

Articles

- ALBISSON Paul, « POS, espaces boisés classés : les critères de la protection », *Le moniteur des travaux publics*, 18 juillet 1997, n° 48, pp. 34 à 35.
- ALLAND Denis, « L'applicabilité directe du droit international considéré du point de vue de l'office du juge : des habits neufs pour une vieille dame », *R.G.D.I.P.*, 1/1998, pp. 203 à 244.
- AMIEL Hubert, « Maîtrise de l'urbanisation : un enjeu pour la montagne - Grandes notions et règles de l'urbanisme en montagne », *R.F.D.A.*, mai-juin 2005, pp. 512 à 514.
- AMSELEK Paul, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », *R.D.P.*, 1978, pp. 5 à 19.
- ARRIGHI De Casanova Jacques, « Établissements publics et domanialité publique - Réflexions sur la célébration discrète d'un mariage de raison », *A.J.D.A.*, 20 juin 1985, pp. 347 à 350.
- AUBY Jean-Bernard, « Les récentes réformes de l'urbanisme et de la politique foncière », *Droit & Ville*, 1978, n° 5, pp. 201 à 220.
- AUBY Jean-Bernard, « Sur l'étude de la hiérarchie des normes en droit public », in *Mélanges R. Pelloux*, l'Hermès, Paris, 1980, pp. 21 à 37.
- AUBY Jean-Bernard, « Le statut des espaces naturels littoraux : décrets n° 89-694 du 20 septembre 1989 et n° 89-734 du 13 octobre 1989 », *R.D.I.*, avril-juin 1990, pp. 155 à 162.
- AUBY Jean-Bernard, « Contraventions de grande voirie », *JurisClasseur Administratif*, Novembre 1995, fasc. n° 1170.
- AUBY Jean-Bernard, « Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme », *R.D.I.*, janv-mars 1995, n° 17, pp. 39 à 50.
- AUBY Jean-Bernard, « Droit de l'urbanisme et droit européen », *A.J.D.A.*, 20 octobre 1995, pp. 667 à 673.
- AUBY Jean-Bernard, « Décentralisation et pluralisme juridique », in *mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, pp. 39 à 52.
- AUBY Jean-Bernard, « Quelques réflexions sur l'État du droit de l'urbanisme », in *mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, pp. 31 à 40.
- BARRAL Virginie, « Johannesburg 2002 : Quoi de neuf pour le développement durable? », *R.G.D.I.P.*, 2003-2, pp. 415 à 432.

- BARTOLOMEI Charles, « La maîtrise des sols dans les parcs naturels régionaux : l'exemple du parc naturel régional de St-Amand-Raisme », J.C.P, 1976, éd. G, I, p. 2792.
- BASCHWITZ Jacques, « La préemption dans les Z.I.F., les Z.A.D. et les périmètres sensibles », Répertoire Defrénois, 1977, n° 31.340, pp. 321 à 360.
- BÉCET Jean-Marie, « Décentralisation et urbanisme littoral », R.J.E., 4/ 1993, pp. 531 à 540.
- BÉCET Jean-Marie, « Les schémas de mise en valeur de la mer », R.J.E., 4/ 1990, pp. 505 à 511.
- BÉCET Jean-Marie, « A propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral », R.J.E., 1/ 1992, pp. 49 à 61.
- BÉCET Jean-Marie, « A propos de la première directive territoriale d'aménagement, la D.T.A. Alpes-Maritimes », D.M.F., janvier 2005, n° 665, pp. 83 à 92.
- BENOÎT Lilian, « La paysage comme milieu : la Convention européenne du paysage à l'heure de son approbation par la France », Environnement, décembre 2004, étude n° 19.
- BENOÎT-CATTIN Phillipe, « Structure et contenu du Plan local d'urbanisme, démultiplication des documents de nature réglementaire », Construction-Urbanisme, mai 2002, pp. 6 à 9.
- BENOÎT-CATTIN Philippe, « SCOT et schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) », Construction-Urbanisme, avril 2005, comm. n° 90.
- BERNASCONI Jacques, « Réflexion sur le zonage », J.C.P, 1982, éd. G, I, p. 3084.
- BERRAMDANE Abdelkhaleq, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », R.D.P., 1997, pp. 1717 à 1751.
- BILLET Philippe, « Emplacements réservés et protection de l'environnement », Droit de l'environnement, novembre 2004, n° 123, pp. 212 à 216.
- BILLET Philippe, « Protection de la nature, Espaces naturels sensibles », R.J.E., 1/ 2004, pp. 97-99.
- BILLET Philippe, « Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive "montagne" à la loi sur le développement des territoires ruraux », Environnement, mai 2005, étude n° 9.
- BILLET Philippe, « L'an III des réserves naturelles », J.C.P. administrations et collectivités locales, 30 mai 2005, Aperçu rapide n° 224, pp. 847 à 848.
- BILLET Philippe, « L'évaluation des incidences des documents d'urbanisme (D. n° 2005-608, 27 mai 2005 : JO 29 mai 2005, p. 9499 », J.C.P. administrations et collectivités locales, 13 juin 2005, n° 24, actualités n° 270, pp. 929 à 930.

- BILLET Philippe, « L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (D. n° 2005-613, 27 mai 2005 : JO 29 mai 2005, p. 9593 », J.C.P. administrations et collectivités locales, 13 juin 2005, n° 24, actualités n° 271, pp. 931 à 932.
- BILLET Philippe, « La place des espaces naturels sensibles dans le droit de la protection des espaces naturels », R.J.E., 2/ 2006, pp. 153 à 161.
- BILLET Philippe, « La mer à la montagne, ou la nouvelle application de la loi littoral aux abords des lacs de montagne. A propos du décret n° 2006-993 du 1er août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L 145-1 du code de l'urbanisme », J.C.P. administrations et collectivités locales, 11 septembre 2006, n° 37, pp. 1140 à 1142.
- BILLET Philippe, « Les parcs naturels régionaux au risque des territoires », R.J.E., 2006, n° spécial, pp. 11 à 21.
- BILLET Philippe, « Quels territoires pertinents pour la protection des sols ? », in Foucher Karine, Romi Raphaël (Dir.), « La Décentralisation de l'Environnement : Territoires et Gouvernance », Actes du Colloque de Nantes organisé par la S.F.D.E. et le centre de recherches administratives, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, pp. 159 à 170.
- BLANCHET Dominique, « Le droit de l'urbanisme dans les départements et les régions d'outre-mer », D.A.U.H., 2004, n° 8, pp. 215 à 247.
- BLEHAUT-DUBOIS Valérie, « A "l'école des chartes" », A.J.D.A., 20 décembre 2004, pp. 2431 à 2437.
- BOCKEL Alain, « Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration », A.J.D.A., juillet-août 1978, pp. 355 à 370.
- BONICHOT Jean-Claude, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée », A.F.D.U.H., 2001, pp. 47 à 57.
- BONICHOT Jean-Claude, « L'ordonnance du 8 décembre 2005 et le nouveau régime des autorisations d'urbanisme », B.J.D.U., 6/ 2005, pp. 403 à 407.
- BONICHOT Jean-Claude, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle? », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses universitaires d'Orléans, 2006, pp. 49 à 60.
- BONNARD Roger, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuvre d'Adolf Merkl », R.D.P., 1928, pp. 668 à 696.
- BORDEREAUX Laurent, « La circulaire du 15 septembre 2005 sur les espaces remarquables du littoral », D.M.F., décembre 2005, n° 665, pp. 1043 à 1052.
- BOUIN Frédéric, « Les conditions d'ouverture au public dans les espaces naturels sensibles », R.J.E., 2/ 2006, pp. 163 à 169.
- BOUTET Didier, « Les effets de l'exception d'illégalité », R.D.P., 1990, pp. 1735 à 1753.

- BOUYSSOU Fernand, « Le contentieux administratif des plans d'occupation des sols », E.D.C.E., 1983, n° 34, pp. 81 à 98.
- BRAIBANT Guy, « Le principe de proportionnalité », in Mélanges offerts à Marcel Waline, le juge et le droit public, tome II, L.G.D.J., Paris, 1974, pp. 297 à 306.
- BRETON Jean-Marie, « Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe) », R.J.E., 1/2003, pp. 61 à 77.
- BROUANT Jean-Philippe, « Les D.T.A et les documents d'aménagement du territoire », Droit & Ville, 2000, n° 50, pp. 77 à 91.
- BROUANT Jean-Philippe, JACQUOT Henri et LEBRETON Jean-Pierre, « Développement durable, urbanisme et droit », R.F.D.A., juillet-août 2006, pp. 750 à 758.
- BROUANT Jean-Philippe et JEGOUZO Yves, « Statut et portée des « projets de territoire » : l'exemple de la charte de parc naturel régional », A.J.D.A., 22 juin 2004, pp. 1256 à 1259.
- BRUNO Bernard, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », A.J.P.I., 10 décembre 1985, p. 860.
- BUSSON Benoist, « Le nouveau régime de protection des espaces littoraux sensibles. Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme », Droit de l'environnement, mai 2004, n° 118, pp. 90 à 92.
- CANS Chantal, « Typologie des procédures de protection des milieux naturels », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 530-10.
- CANS Chantal, « Réserves naturelles et autres protections spéciales », Dalloz Action Urbanisme, 1997, pp. 1023 à 1033.
- CANS Chantal, « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentrique », Droit de l'environnement, juillet-août 2000, n° 80, pp. 10 à 12.
- CANS Chantal, « La fausse décentralisation des réserves naturelles », Droit de l'environnement, mai 2002, n° 98, pp. 113 à 120.
- CANS Chantal, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », A.J.D.A., 10 février 2003, pp. 210 à 218.
- CANS Chantal, « La charte de l'environnement : évolution ou révolution du droit français de l'environnement ? », Droit de l'environnement, septembre 2005, n° 131, pp. 194 à 203.
- CARRAUD Michel et DAVIGNON Jean-François, « La montagne : entre aménagement et protection », A.J.D.A., 20 juin 2005, pp. 1278 à 1284.
- CHAPUS René, « De la soumission au droit des règlements autonomes », D., 1960, chron. XXII, pp. 119 à 126.

- CHARLES Hubert, « Urbanisme et montagne », A.J.D.A., 20 mai 1993, n° spécial, pp. 125 à 130.
- CHARLEZ Annie, « La protection des espaces », in Cornu Marie, Fromageau Jérôme (Dir.), « Genèse du droit de l'environnement : Droit des espaces et des pollutions », Vol II, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 259 à 267.
- CHARPENTIER Jean, « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », in les hommes et l'environnement, quels droits pour le XXI^{ème} siècle? Mélanges en l'honneur d'Alexandre Kiss, Éditions Frison-Roche, 1998, pp. 17 à 21.
- CHASSAGNE Marie-Élisabeth, « L'urbanisme au village, réforme de l'urbanisme et aménagement rural », A.J.P.I., janvier 1978, pp. 5 à 17.
- CHASSAGNE Marie-Élisabeth, « Aménagement de l'espace rural : la zone d'environnement protégée », Études foncières, été 1981, n° 12, pp. 9 à 13.
- CHAUVIN Nicolas, « Les cartes communales », A.F.D.U.H., 2001, pp. 73 à 81.
- CHAVELET Catherine, « Z.N.I.E.F.F. : un outil de démocratie éclairée », Études foncières, juin 1990, n° 47, pp. 26 à 27.
- CHEVALIER Jacques, « La dimension symbolique du principe de légalité », R.D.P., 1990, pp. 1651 à 1675.
- COLLART DUTILLEUL François et ROMI Raphaël, « Propriété privée et protection de l'environnement », A.J.D.A., 20 septembre 1994, p571-582.
- COMOLET Arnaud et DECONINCK Aline, « Le principe d'intégration historique et interprétation », R.E.D.E., 2/ 2001, pp. 152 à 167.
- COMTE Pierre, « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux des plans d'occupation des sols », R.F.D.A., janvier-février 1990, pp. 72 à 79.
- CONSTANTIN François, « La nature juridique des chartes des parcs naturels régionaux », R.J.E., 3/ 1985, pp. 318 à 323.
- CORNIL Laurent, « Instruments internationaux et communautaires de protection de l'environnement », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 440.
- COSTA Jean-Paul, « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », A.J.D.A., juillet-août 1988, pp. 434 à 437.
- COULET William, « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », A.J.D.A., juin 1976, pp. 291 à 299.
- COULET William, « La « loi montagne » ou la recherche d'un compromis entre développement et protection », Droit & Ville, 1987, n° 24, pp. 163 à 178.
- COULOMBIÉ Henri, « Littoral : le retour vers l'équilibre (1re partie) », B.J.D.U., 1/ 2006, pp. 2 à 10.

- COULOMBIÉ Henri, « Littoral : le retour vers l'équilibre (2ème partie) », B.J.D.U., 2/ 2006, pp. 82 à 91.
- COULOMBIÉ Henri et TRONCHON Pierre, « Aménagement et protection du littoral », JurisClasseur Construction, 1996, fasc. n° 9-10.
- COUTTENIER Pierre, « Périmètre sensible, espaces naturel sensible et domanialité publique : le droit n'est pas un long fleuve tranquille », Les petites affiches, 22 février 1993, n° 23, pp. 9 à 13.
- CRISTINI René, « Le département et l'aménagement urbain : les espaces naturels sensibles », R.F.D.A., mai-juin 1986, pp. 304 à 316.
- CRISTINI René, « Protection des espaces naturels sensibles du département », JurisClasseur Collectivités territoriales, 2005, fasc. n° 1172-20.
- CRISTINI René, QUIOT Gérard, DANNA Pierre-Paul, HERMANN Jeanine, LISSANDRO Guy et PASZKIER Kathleen, « Urbanisme, environnement et protection du patrimoine », A.F.D.U.H., 1996, pp. 229 à 269.
- DAHAN Franck, « Les droits de préemption », La gazette du Palais, 19 juin 2003, n° 170, pp. 20 à 28.
- DANNA Pierre-Paul, « La procédure d'élaboration des directives territoriales d'aménagement », Droit & Ville, 2000, n° 50, pp. 219 à 235.
- DANNA Pierre-Paul, « Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ? », R.F.D.A., mars-avril 2000, pp. 367 à 383.
- DAVIGNON Jean-François, « La condition juridique des lacs - Domanialité publique et protection de la nature », A.J.D.A., novembre 1979, pp. 3 à 14.
- DE GASTINES Louis, « La distinction jurisprudentielle du domaine public par rapport au domaine privé », D., 1978, chronique XLIV, pp. 249 à 256.
- DE KLEMM Cyrille, « La convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en Méditerranée », R.J.E., 4/ 1990, pp. 577 à 598.
- DE LAUBADÈRE André, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'État français », in Mélanges offerts à Marcel Waline, le juge et le droit public, tome II, L.G.D.J., Paris, 1974, pp. 531 à 549.
- DE SAADELEER Nicolas, « La conservation des habitats naturels en droit communautaire », in « Natura 2000 et le droit : Aspects juridique de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France, Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve, le 26 septembre 2002 », Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 9 à 64.
- DE VISSCHER Paul, « Les tendances internationales des constitutions modernes », R.C.A.D.I., 1952-I, Vol. 80, pp. 511 à 578.

- DEHARBE David, « Les finalités de la désignation des sites : les documents d'objectifs », in Février Jean-Marc, Dévès Claude (Dir.), « Le réseau écologique européen Natura 2000 », Litec, Paris, 2004, pp. 71 à 87.
- DEHARBE David, « Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable », JurisClasseur Environnement, avril 2005, comm. n° 6, pp. 29 à 31.
- DÉJEANT-PONS Maguelonne, « Dans quelle mesure la coopération transfrontalière peut-elle contribuer à la constitution de Réseau écologique paneuropéen », in 1er symposium international du réseau écologique paneuropéen, la nature ne connaît pas de frontières : vers des réseaux écologiques transfrontaliers, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, pp. 153 à 160.
- DÉLIVRÉ-GILG Cendrine, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », R.J.E., 2/ 2006, pp. 139 à 151.
- DELLUC Manuel, « ZPPAUP du patrimoine d'hier à celui de demain », Le moniteur des travaux publics et du bâtiment, 23 janvier 1998, pp. 28 à 29.
- DEMOUVEAUX Jean-Pierre, « La naissance du droit de l'urbanisme », Études foncières, janvier-février 2006, n° 119, pp. 32 à 34.
- DEPERNE Hervé, « Le contrôle de légalité des actes d'urbanisme », Revue de la recherche juridique - Droit prospectif, 4/ 1998, pp. 1339 à 1345.
- DESPAX Michel, « La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement Kiss », in Les hommes et l'environnement, Mélanges en l'honneur d'Alexandre 1998, pp. 391 à 407.
- DEVÈS Claude, « Les instruments de gestion des sites Natura 2000 entre réglementation et contractualisation », in Février Jean-Marc, Dévès Claude (Dir.), « Le réseau écologique européen Natura 2000 », Litec, Paris, 2004, pp. 93 à 116.
- DISTEL Michel, « Les zones d'environnement protégé, commentaire du décret n° 77-754 du 7 juillet 1977 », A.J.P.I., décembre 1977, pp. 931 à 939.
- DOUCET Philippe, « Cohésion territoriale de l'Union européenne, la gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique », Les cahiers de l'urbanisme, juin 2007, n° 64, pp. 6 à 11.
- DOUMENQ Michel, « Conservation de la vie sauvage. - Loi du 10 juillet 1976 », JurisClasseur Environnement, février 1992, fasc. n° 450.
- DRAPIER Monique, « La protection des espaces verts contre l'urbanisme », Urbanisme, mai-juin 1993, n° 177-178, pp. 53 à 59.
- DROBENKO Bernard, « Natura 2000 et droit de l'urbanisme », in Février Jean-Marc, Dévès Claude (Dir.), "Le réseau écologique européen Natura 2000", Litec, Paris, 2004, pp. 201 à 226.

- DROBENKO Bernard, « Le droit de préemption des espaces naturels sensibles comme technique de maîtrise foncière environnementale », R.J.E., 2/ 2006, pp. 125 à 137.
- DROBENKO Bernard, « Les paradoxes de la légalité en droit de l'urbanisme », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2006, pp. 195 à 208.
- DUFAU Jean, « Protection juridique du domaine public », JurisClasseur Administratif, fasc. n° 406-10.
- DUPUY Pierre-Marie, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle », R.G.D.I.P., 1997-4, pp. 873 à 903.
- DUPUY René-Jean, « Réflexions sur le patrimoine commun de l'humanité », Droits, 1985, n° I, pp. 63 à 71.
- DURAND Paul, « La décadence de la loi dans la constitution du 4 Octobre 1958 », J.C.P., 1959, I, 1470.
- DUROUSSEAU Michel, « Quelle gouvernance pour les espaces naturels sensibles des départements? », R.J.E., 2/ 2006, pp. 177 à 183.
- DUTHEILLET DE LAMOTE Olivier, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité », in Juger l'administration, administrer la justice : mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Dalloz, 2007, pp. 315 à 328.
- EISENMANN Charles, « Le droit administratif et le principe de légalité », E.D.C.E., fascicule n° 11, 1957, pp. 25 à 40.
- FATÔME Etienne, « À propos des rapports entre domaine public et droit de l'urbanisme », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2006, pp. 209 à 221.
- FERRARI Pierre, « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », in recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, Éditions Cujas, Paris, 1975, pp. 215 à 229.
- FERRARI Pierre, « Commentaire de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 relative au statut de la collectivité territoriale de la Corse », A.J.D.A., octobre 1991, pp. 701 à 714.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Parcs naturels régionaux », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 3510.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Développement durable », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 2400.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Accès à la nature : détermination des responsabilités », Environnement, juin 2006, n° 6 comm. n° 65.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Les parcs à l'heure de la réforme », Environnement, 2006, pp. 9 à 14.

- FÉVRIER Jean-Marc, « Le droit des parcs aujourd'hui », R.J.E., 2006, n° spécial, pp. 29 à 46.
- FIÉVET Gilles, « Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », R.B.D.I., 2001/1, pp. 128 à 184.
- FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement », Environnement, janvier 2006, chron. n° 1.
- FRAISSE Régis, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », R.F.D.A., janvier-février 2000, pp. 77 à 91.
- FRAISSEIX Patrick, « Le juge administratif et l'article L. 146 du code de l'urbanisme : onze années d'interprétation prétorienne », R.F.D.A., juillet-août 1998, n° 14, pp. 834 à 858.
- FROMAGEAU Jérôme, « La notion historique de patrimoine commun », La revue juridique d'Auvergne, Vol. 98/4, les thémales de RIOM 1998, pp. 30 à 34.
- FROMONT Michel, « Le principe de proportionnalité », A.J.D.A., juin 1995, pp. 156 à 166.
- GALAN Pierre, « Plan d'occupation des sols - contenu », JurisClasseur Construction-Urbanisme, fasc. n° 7-50.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Le zoning ou la nuit transfigurée », Culture technique, 1986, n° spécial « l'usine et la ville 1836-1986 : 150 ans d'urbanisme », pp. 57 à 63.
- GAZZANIGA Jean-Louis, LARROUY-CASTERA Xavier et OURLIAC Jean-Paul, « À propos de la protection des captages destinés à l'alimentation en eau potable des collectivités humaines », Revue de droit rural, novembre 1997, n° 257, pp. 558 à 562.
- GENEVOIS Bruno, « Les autorisations administratives en matière de réhabilitation de l'habitat ancien », Droit & Ville, 1979, n° 8, pp. 97 à 112.
- GILLIG David, « Application du principe d'indépendance des législations », Environnement, février 2006, comm. n° 23.
- GIVAUDAN Antoine, « La Z.E.P. Quelque chose de simple pour l'espace rural ? », Revue de droit rural, 1978, pp. 93 à 96.
- GODFRIN Gilles, « Approbation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) des bassins miniers nord-lorrains », Construction-Urbanisme, novembre 2005, comm. n° 251.
- GODFRIN Gilles, « Les espaces boisés classés, incontestables et intouchables », Construction-Urbanisme, juillet 2006, n° 7, comm. n° 175.
- GODFRIN Gilles, « Deux nouvelles DTA en Normandie et dans les Pays de la Loire », Construction-Urbanisme, septembre 2006, n° 9, comm. n° 201.

- GODFRIN Gilles, « La charte des parcs nationaux s'imposera aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales », Construction-Urbanisme, mai 2006, comm. n° 118.
- GONZALEZ Gérard, « Entre nécessité publique et protection de l'environnement : que reste-t-il du droit de la propriété foncière immobilière? », C.J.E.G., mars 1994, n° 497, pp. 75 à 113.
- GONZALEZ Gérard, « Le contentieux de la désignation des sites », in Février Jean-Marc, Dévès Claude (Dir.), "Le réseau écologique européen Natura 2000", Litec, Paris, 2004, pp. 53 à 69.
- GOSSEMENT Arnaud, « Réflexions relatives aux moyens d'action des parcs naturels régionaux », R.J.E., 2006, n° spécial, pp. 41 à 46.
- GRABOY-GROBESCO Alexandre, « Les équipements autorisés sur le littoral, la notion de proximité immédiate de l'eau dans la bande des 100 mètres », Études foncières, hiver 1990-2000, n° 85, pp. 16 à 22.
- GRANIER Jean-Paul, « Les incidences du contrôle juridictionnel des plans d'occupation des sols sur la validité des permis de construire », J.C.P., 1988, p. 3358.
- GROULIER Cédric, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun », A.J.D.A., 23 mai 2005, pp. 1034 à 1042.
- GUIAVARC'H Gweltaz, « Le montage d'une opération immobilière - Le principe d'indépendance des législations », A.J.D.I., 10 juin 1999, pp. 582 à 597.
- GUIBAL Michel, « De la proportionnalité », A.J.D.A., octobre 1978, pp. 477 à 487.
- HAURIOU André, « Le pouvoir discrétionnaire et sa justification », in mélanges R. Carré de Malberg, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977, pp. 231 à 240.
- HÉLIN Jean-Claude, « L'écriture des chartes des parcs naturels régionaux et le droit », R.J.E., 4/ 1997, pp. 489 à 497.
- HERNADEZ-ZAKINE Carole, « A la recherche du droit perdu : l'exemple des DOCOB des sites Natura 2000 », Revue de droit rural, février 2003, pp. 91 à 108.
- HERTZOG Robert, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in mélanges Paul Amselek, Bruylant, 2005, pp. 445 à 470.
- HEUMANN Claude, « Dix ans de jurisprudence du Conseil d'État (1967 à 1976) », E.D.C.E., 1976, n° 28, pp. 17 à 35.
- HOCREITÈRE Patrick, « La pathologie des POS, Séminaire d'Actualité de Droit de l'urbanisme : Montpellier, 1er mars 1991, p 12 », cité in G. LIET-VAUX, « Plan local d'urbanisme – contenu légal », JurisClasseur Construction-Urbanisme, fasc. n° 7-51, n° 148 et suivants.
- HOCREITÈRE Patrick, « Les principes du juge administratif en matière d'adaptations mineures », Les petites affiches, 26 janvier 1987, n° 11, pp. 12 à 13.

- HOCREITÈRE Patrick, « L'administration de l'État », A.J.D.A., 20 mai 1993, numéro spécial droit de l'urbanisme, bilan et perspective, pp. 178 à 183.
- HOCREITÈRE Patrick, « Sur la portée normative de L 110 du Code de l'urbanisme », Droit administratif, novembre 1993, pp. 1 à 2.
- HOCREITÈRE Patrick, « L'apport des documents qualifiés de directives territoriales d'aménagement », Droit & Ville, 2000, n° 50, pp. 135 à 149.
- HOCREITÈRE Patrick, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », Droit administratif, février 2001, chron. n°3, pp. 4 à 6.
- HOCREITÈRE Patrick, « Les POS ne sont pas devenus des PLU », Le moniteur des travaux publics, 28 juin 2002, n° 5144, pp. 82 à 83.
- HOCREITÈRE Patrick, « Plan local d'urbanisme et projet d'aménagement et développement durable », R.D.I., janvier-février 2003, pp. 7 à 22.
- HOCREITÈRE Patrick, « A propos de la présentation et du contenu du règlement des plans locaux d'urbanisme », Droit administratif, août - septembre 2003, chron. n° 15, pp. 11 à 14.
- HOCREITÈRE Patrick, « L'abrogation partielle de la loi littoral autour des lacs de montagne de plus de 1000 hectares », A.J.D.A., 23 octobre 2006, pp. 1930 à 1937.
- HOSTIOU René, « Espaces remarquables du littoral : le changement dans la continuité », A.J.D.A., 21 février 2005, pp. 370 à 372.
- HOUIST Guy, « Les directives territoriales d'aménagement et la loi littoral », R.J.E., 1997, n° spécial, les dix ans de la loi littoral, pp. 17 à 21.
- HUGLO Christian et LEPAGE-JESSUA Corinne, « L'étude d'impact écologique selon la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et son décret d'application », Gazette du Palais, 1978, II, pp. 524 à 546.
- HUMBERT Geneviève, « Protection de la montagne », JurisClasseur Environnement, novembre 1999, fasc. n° 515.
- IBANEZ Patrice, « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation? Instruments de planification stratégique, in colloque « La loi Montagne en région PACA : 20 après ? » », R.F.D.A., mai/juin 2005, pp. 520 à 525.
- INSERGUET-BRISSET Véronique, « Le renforcement de la protection de l'environnement par l'approbation publique, les dispositions de la loi 95-101 du 2 février 1995 », Les petites affiches, 14 avril 1995, n° 45, pp. 9 à 13.
- JACQUET-MONSARRAT Hélène, « Politique d'aménagement de la montagne : territorialisation ou uniformisation? Instruments de planification stratégique, in colloque "La loi Montagne en région PACA : 20 après ?" », R.F.D.A., mai/juin 2005, pp. 515 à 519.

- JACQUEZ-DUBOIS Laure, « Le petit jardin et le promoteur. Quel statut pour les espaces verts protégés? », Construction-Urbanisme, février 2001, Chron. n° 2, pp. 5 à 8.
- JACQUOT Henri, « L'articulation de la charte avec les autres documents d'urbanisme ou de planification de l'environnement », R.J.E., 4/ 1997, pp. 499 à 510.
- JACQUOT Henri, « Les effets des D.T.A à l'égard des documents et des autorisations d'urbanisme », Droit & Ville, 2000, n° 50, pp. 51 à 67.
- JACQUOT Henri, « Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine », A.F.D.U.H., 2001, pp. 39 à 45.
- JACQUOT Henri, « Espaces boisés classés », D.A.U.H., 2003, fasc. II, p. 510.
- JACQUOT Henri, « La gestion des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des POS/PLU », A.J.D.A., 8 septembre 2003, pp. 1534 à 1542.
- JACQUOT Henri, « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », D.A.U.H., 2006, n° 9, pp. 71 à 85.
- JANIN Pierre, « La décentralisation et la protection de l'environnement : réflexions préliminaires sur la loi du 7 janvier 1983 », in C.R.I.P., S.F.D.E., " Décentralisation, urbanisme et environnement : actes de la journée d'études organisée par le Centre de Recherches sur les Institutions Publiques et la section Rhône-Alpes de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, 27 janvier 1983, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 91 à 100.
- JÉGOUZO Yves, « Les espaces partiellement affectés à la protection de la nature », Droit rural, avril 1979, n° 76, pp. 125 à 131.
- JÉGOUZO Yves, « La prise en compte de l'environnement dans le zonage des plans d'occupation des sols », Revue juridique du Centre-Ouest, 1988, n° 1, pp. 171 à 185.
- JÉGOUZO Yves, « La révision du schéma directeur de la région Île-de-France. Problèmes juridiques et perspectives », R.F.D.A., mars-avril 1990, pp. 180 à 187.
- JÉGOUZO Yves, « La décentralisation de l'urbanisme », A.J.D.A., 20 mai 1993, numéro spécial droit de l'urbanisme, bilan et perspective, pp. 168 à 177.
- JÉGOUZO Yves, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », A.J.D.A., 20 septembre 1994, pp. 607 à 616.
- JÉGOUZO Yves, « La création des parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement », R.J.E., 4/1997, pp. 473 à 487.
- JÉGOUZO Yves, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de d'urbanisme », B.J.D.U., 4/2001, pp. 226 à 236.
- JÉGOUZO Yves, « Les plans et programmes doivent être précédés d'une évaluation environnementale », R.D.I., juillet-août 2004, pp. 344 à 346.

- JÉGOUZO Yves, « La création et la gestion des parcs naturels régionaux : valeur et limite du processus contractuel dans le domaine de l'aménagement et de la protection de l'environnement », R.J.E., 4/2004, pp. 473 à 487.
- JÉGOUZO Yves, « L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes », A.J.D.A., 14 novembre 2005, pp. 2100 à 2106.
- JÉGOUZO Yves, « Parution tardive du décret précisant le nouveau régime des réserves naturelles », A.J.D.A., 30 mai 2005, p. 1087.
- JÉGOUZO Yves, « L'évaluation environnementale des plans et programmes », in mélanges en l'honneur de Henri Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2006, pp. 311 à 325.
- JÉGOUZO Yves, « Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme », A.J.D.A., 5 février 2007, pp. 249 à 253.
- JÉGOUZO Yves, « Simplification du régime des parcs naturels régionaux », A.J.D.A., 14 mai 2007, p. 941.
- JÉGOUZO Yves et HÉLIN Jean-Claude, « Urbanisme et décentralisation commentaire de la loi du 7 janvier 1983 », R.D.I., avril-juin 1983, n° 5, pp. 145 à 166.
- KELSEN Hans, « Aperçu d'une théorie générale de l'État », R.D.P., 1928, pp. 561 à 646.
- KISS Alexandre, « L'état du droit de l'environnement en 1981 », J.D.I., 1981, pp. 499 à 543.
- KISS Alexandre, « Dix ans après Stockholm, une décennie de droit international de l'environnement », A.F.D.I., 1982, pp. 784 à 793.
- KISS Alexandre, « L'apport du droit international à la protection de la biodiversité », in 20 ans de protection de la nature, Hommage au professeur Michel DESPAX, S.F.D.E., Presses universitaires de Limoges, 1997, pp. 171 à 178.
- KISS Alexandre et DOUMBE-BILLE Stéphane, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio-de-Janeiro, 3-14 juin 1992) », A.F.D.I., 1992, pp. 823 à 843.
- KISS Alexandre et SICAUT Jean-Didier, « La conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972) », A.F.D.I., 1972, pp. 603 à 628.
- KISSANGOULA Justin, « A propos du principe de l'indépendance des législations et des procédures dans le contentieux administratif », Revue de la recherche juridique - Droit prospectif, 1/2004, pp. 261 à 292.
- KORNPROBST Bruno, « La compétence liée », R.D.P., 1961, pp. 935 à 958.
- KÜLVIK Mart, « Le réseau écologique paneuropéen, faire jouer les synergies », Naturopa, 1998, n°. 87, pp. 28 à 40.
- L'HUILLIER Jean, « La délimitation des domaines de la loi et du règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 », D., 1959, pp. 173 à 178.

- LACAVE Michel, « L'évolution du droit de l'urbanisme en France depuis la seconde guerre mondiale », in l'interventionnisme économique de la puissance publique – Études en l'honneur du Doyen Georges Péquignot, Centre d'études et de recherches administratives, Montpellier, mai 1984, tome 2, pp. 393 à 405.
- LACHAUD Jacques, « La ville dévoreuse d'espace rural », Revue de droit rural, février 1993, n° 210, pp. 55 à 58.
- LAMORLETTE Bernard, « La compatibilité des documents d'urbanisme », Études foncières, décembre 1990, n° 49, pp. 34 à 41.
- LAMORLETTE Bernard et DEMOUVEAUX Jean-Pierre, « L'erreur manifeste d'urbanisme », Études foncières, mars 1994, n° 62, pp. 20 à 25.
- LANFRANCHI Marie-Pierre, « Le principe d'intégration, quelles articulations entre les politiques commerciales et les politiques environnementales ? », in S. MALJEAN-DUBOIS (Dir), « L'outil économique en droit international et européen de l'environnement », la Documentation française, 2002, pp. 127 à 143.
- LANORD Magali, « L'effectivité du droit international en droit interne : l'indispensable chaînon communautaire », R.D.U.E., 4/ 2003, pp. 849 à 885.
- LAQUIÈZE Alain, « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative », Revue administrative, 1999, n° 308, pp. 150 à 163.
- LARRALDE Dominique, « La plan local d'urbanisme », Construction-Urbanisme, mai 2001, n° 5, chron. n° 10, pp. 17 à 20.
- LARRIEU Jacques, « Du nouveau à propos des « cinquante pas géométriques » dans les départements d'outre-mer », Les petites affiches, 6 janvier 1994, pp. 8 à 10.
- LARROUY-CASTERA Xavier, « Chartes des parcs naturels régionaux et droit de l'urbanisme : des relations encore incertaines », Revue de droit rural, octobre 1998, n° 266, pp. 472 à 478.
- LATOURNERIE Marie-Aimée, « Les critères de la domanialité publique », C.J.E.G., novembre 1989, pp. 357 à 364.
- LE COQ Vincent, « La loi SRU et les documents d'urbanisme », Droit administratif, février 2001, chron. n°4, pp. 6 à 11.
- LE CORNEC Erwan, « La loi littoral : définitions, applicabilités, contrôles », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 510-10.
- LE CORNEC Erwann, « L'opposabilité des schémas de mise en valeur de la mer », D.M.F., décembre 1996, n° 566, pp. 1180 à 1197.
- LE CORNEC Erwann, « La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer », D.M.F., avril 1997, n° 570, pp. 418 à 431.

- LE CORNEC Erwan, « Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique », Droit administratif, octobre 1997, pp. 4 à 8.
- LE CORRE Laurent, « Zones humides : protection - gestion », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 3020.
- LE CORRE Laurent, « Réseau Natura 2000 : règles de constitution du réseau et régime juridique des sites Natura 2000 », JurisClasseur Environnement, fasc. n° 545.
- LE CORRE Laurent, « Apports de la loi du 27 février 2002 relatives à la démocratie de proximité à la protection et à la gestion de la nature », Environnement, juin 2002, Chron. n° 11, pp. 8 à 9.
- LE CORRE Laurent et NOURY Arnaud, « Un inventaire du patrimoine naturel : les ZNIEFF », R.J.E., 4/ 1996, pp. 387 à 407.
- LE LOUARN Patrick, « Du périmètre à l'espace...Une évolution attendue de la législation des périmètres sensibles (2è partie) », R.J.E., 2/3 1986, pp. 188 à 208.
- LE LOUARN Patrick, « Les politiques départementales de protection des espaces naturels sensibles sur le littoral », Les petites affiches, 2 janvier 1995, n° 1, pp. 11 à 13.
- LE LOUARN Patrick, « Les espaces naturels sensibles départementaux entre protection écologique et concurrence d'usage », Droit de l'environnement, octobre 2002, n° 102, pp. 246 à 249.
- LE LOUARN Patrick, « Le droit de l'environnement est-il soluble dans le droit de l'urbanisme », Droit de l'environnement, janvier/février 2002, n° 95, pp. 2 à 6.
- LE LOUARN Patrick, « Les repentirs du législateur en matière d'urbanisme : commentaire de la loi n° 2003-590, Urbanisme et Habitat », Droit de l'environnement, décembre 2003, n° 114, pp. 254 à 258.
- LE MORVAN Didier, « Le littoral atlantique dans l'Union européenne : vers quelle intégration? », in M. BODIGUEL, « Le littoral entre nature et politique », L'Harmattan, Paris, 1997, pp. 35 à 50.
- LEBRETON Jean-Pierre, « Plan d'occupation des sols. Généralités, contenu », JurisClasseur Collectivités territoriales, fasc. n° 1160.
- LEBRETON Jean-Pierre, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », A.J.D.A., juillet-août 1991, pp. 491 à 496.
- LEBRETON Jean-Pierre, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », A.J.D.A., 20 mai 1993, n° spécial, pp. 20 à 27.
- LEBRETON Jean-Pierre, « L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire », Les petites affiches, 17 juillet 1996, n° 86, pp. 4 à 9.
- LEBRETON Jean-Pierre, « L'encadrement des directives territoriales d'aménagement par le droit de l'urbanisme », Droit & Ville, 2000, n° 50, pp. 36 à 50.

- LEBRETON Jean-Pierre, « La plan local d'urbanisme », A.F.D.U.H., 2001, pp. 65 à 71.
- LEBRETON Jean-Pierre, « Le contenu du plan local d'urbanisme après la loi du 3 juillet 2003 », A.J.D.A., 8 septembre 2003, pp. 1545 à 1551.
- LEBRETON Jean-Pierre, « Le plan local d'urbanisme - Contenu », JurisClasseur Collectivités territoriales, octobre 2003, fasc. n° 1167.
- LEBRETON Jean-Pierre, « La hiérarchie des normes d'urbanisme vue des Grands Lacs », Études foncières, novembre-décembre 2004, n° 112, pp. 21 à 25.
- LEBRETON Jean-Pierre et Jacquot Henri, « La refonte de la planification urbaine », A.J.D.A., 20 janvier 2001, pp. 27 à 40.
- LENCLOS Jean-Louis, « La taxe départementale des espaces naturels sensibles », R.J.E., 2/1997, pp. 189 à 198.
- LIET-VAUX Georges, « Plan local d'urbanisme - contenu légal », JurisClasseur Construction-Urbanisme, fasc. n° 7-51.
- LIET-VAUX Georges, « Des dangers de l'exception d'illégalité, ou de l'interdiction de rien faire qui ne soit autorisé par la loi », in l'interventionnisme économique de la puissance publique – Études en l'honneur du Doyen Georges Péquignot, Centre d'études et de recherches administratives, Montpellier, mai 1984, pp. 435 à 446.
- LISSOUCK Félix-François, « Le littoral entre protection renforcée et pression de l'urbanisme. Réflexions sur la portée des décrets d'application de mars 2004 », R.J.E., 1/2005, pp. 33 à 48.
- LOUIS-LUCAS Paul, « Soixante années de planification urbaine », Droit & Ville, 1980, n° 9, p 77-105.
- LOUIS-LUCAS Paul, « Expropriation et Urbanisme », Droit & Ville, 1981, n° 12, p. 6 à 34.
- LOUIS-LUCAS Paul, « Les droits de préemption du code de l'urbanisme », Les petites affiches, février 1994, n° 22, pp. 3 à 4.
- LOZACHMEUR Olivier, « Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national », D.M.F., mars 2005, n° 657, pp. 259 à 277.
- LUCCHINI Laurent, « Le contenu et la portée de l'agenda 21 », in S. Maljean-Dubois, R. Medhi (Dir.), « Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable, colloque des 15 et 16 janvier 1999, Éditions Pedone, 1999, pp. 69 à 77.
- LUCHAIRE François, « Les sources des compétences législatives et réglementaires », A.J.D.A., juin 1979, pp. 3 à 16.

- LUSSON-LEROUSSEAU Nicole, « Les schémas de mise en valeur de la mer », Droit littoral et mer, juillet-septembre 1983, n°. 8, pp. 24 à 33.
- MAILLOT Dominique, « Le représentant de l'État, l'urbanisme et la décentralisation », in l'interventionnisme économique de la puissance publique – Études en l'honneur du Doyen Georges Péquignot, Centre d'études et de recherches administratives, Montpellier, mai 1984, pp. 445 à 460.
- MARCOU Gérard, « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement du territoire et urbanisme », A.J.D.A., 12 juillet 2004, pp. 1403 à 1410.
- MARTIN Gilles J., « Les D.T.A. et les normes et documents d'environnement », Droit & Ville, 2000, n° 50, pp. 97 à 103.
- MARTIN Jean-Paul, « Urbanisme, environnement et légalité : les nouvelles conditions du contrôle des décisions locales in Décentralisation, urbanisme et environnement », Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 119 à 128.
- MAUDUIT Sylvie, « La notion de compatibilité en droit de l'environnement », B.D.E.I., 3/1997, pp. 2 à 10.
- MESNARD André-Hubert, « L'évolution du droit de l'environnement dans ses rapports avec le droit de l'aménagement du territoire et avec le droit de l'urbanisme », R.J.E., 2/1976, pp. 3 à 28.
- MESNARD André-Hubert, « La « loi littoral » : nature et portée », R.F.D.A., septembre-octobre 1986, pp. 677 à 686.
- MESNARD André-Hubert, « Les instruments juridiques de la planification urbaine », Droit & Ville, 1992, n° 34, pp. 119 à 135.
- MESNARD André-Hubert, « Le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime », D.M.F., mai 1996, n° 560, pp. 529 à 536.
- MESNARD André-Hubert, « La liberté communale dans l'élaboration du PLU », Études foncières, novembre-décembre 2001, n° 94, pp. 24 à 25.
- MICHOUD Léon, « Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration », Revue générale d'Administration, septembre-octobre 1914, tome III, pp. 5 à 13.
- MINDU Patrick, « Plan d'occupation des sols et environnement », R.J.E., 4/ 1995, pp. 537 à 557.
- MISCOPEIN Pierre, « La loi Pasqua : les directives territoriales d'aménagement », Études foncières, mars 1995, n° 66, pp. 9 à 12.
- MISONNE Delphine, « Le zonage en droit de l'environnement : inventaire et critères de désignation », in C.E.D.R.E. (Dir.), "Le zonage écologique", Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 13 à 61.
- MODERNE Franck, « Les projets d'intérêt général ou une anticipation des règles juridiques », Les cahiers de l' I.A.T.E.U.R, 1986, n° 7/8, pp. 75 à 76.

- MODERNE Franck, « La décentralisation et le littoral », D.M.F., décembre 1988, n° 471, pp. 707 à 730.
- MONIN Marcel, « 1989 : Réflexions à l'occasion d'un anniversaire : trente ans de hiérarchie des normes », D., 1990, pp. 27 à 32.
- MORANGE Georges, « La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 », D., 1959, pp. 21 à 26.
- MORRAND-DEVILLER Jacqueline, « Rapport de synthèse du colloque de Toulouse 1992 », Droit & Ville, 1992, n° 35, p177-189.
- MORRAND-DEVILLER Jacqueline, « Commentaire de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », A.J.D.A., 20 juin 1995, pp. 439 à 453.
- MOUGENOT Catherine et MELIN Éric, « Entre science et action : le concept de réseau écologique », Natures, sciences, sociétés, 2000, Vol. 8, n° 3, pp. 20 à 30.
- MOULINARD Christian, MONÉDIAIRE Gérard et TEXIER Alain, « Urbanisme et environnement », R.J.E., 4/ 1982, pp. 372 à 385.
- MUSSO Dominique, « Le schéma d'aménagement de la Corse », Gazette du Palais, 16 mars 1991, doctrine pp. 99 à 105.
- NEFRAMI Elestheria, « Accords internationaux », JurisClasseur Europe Traité, fasc. n° 192.
- PASTOREL Jean-Paul, « Le nouveau statut de la Corse », R.F.D.A., mai-juin 2002, pp. 685 à 695.
- PERELMANN Charles, « Ce qu'une réflexion sur le droit peut apporter au philosophe », Archives de philosophie du droit, 1962, n° 7, pp. 35 à 43.
- PÉRIGNON Stéphane, « La sortie du POS : PLU ou carte communale », Construction-Urbanisme, mai 2001, chron. n° 9.
- PÉRINET-MARQUET Hugues, « Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles », R.J.E., 2/ 1997, pp. 173 à 182.
- PÉRINET-MARQUET Hugues, « Le nouvel article L 111-1-1 du code de l'urbanisme. L'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme. », R.F.D.A., septembre - octobre 1995, pp. 905 à 913.
- PETIT Yves, « Les circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux », R.D.P., septembre-octobre 1993, pp. 1291 à 1350.
- PIOT Jean-Marie et TROUILLY Pascal, « Plan d'occupation des sols de Paris », JurisClasseur Construction-Urbanisme, fasc. n° 24.
- PIRON Olivier, « Z.N.I.E.F.F. : de l'inventaire scientifique à la qualification juridique », Études foncières, juin 1990, n° 47, pp. 28 à 29.

- PIRON Olivier, « 1943-1993 un anniversaire oublié », *Études foncières*, mars 1994, n° 62, pp. 34 à 36.
- PITTARD Yves, « La "loi littoral" et la réglementation de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, septembre-octobre 1986, pp. 687 à 702.
- PONTIER Jean-Marie, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *A.J.D.A.*, 20 octobre 1997, pp. 723 à 730.
- PREBISSY-SCHNALL Catherine, « À la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme », *Les petites affiches*, 4 août 2004, n° 155, pp. 3 à 12.
- PRIET François, « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », *Revue juridique du Centre-Ouest*, 1995, n° 15, pp. 15 à 31.
- PRIET François, « Intercommunalité et urbanisme après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 », *A.F.D.U.H.*, 2000, n° 4, pp. 89 à 106.
- PRIEUR Michel, « Réflexions introductives sur la notion de patrimoine commun privé », *La revue juridique d'Auvergne*, Vol. 98/4, les Thémiales de RIOMS 1998, pp. 21 à 29.
- PRIEUR Michel, « Urbanisme et environnement », *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, n° spécial, pp. 80 à 88.
- PRIEUR Michel, « Pour une véritable politique départementale de protection et de gestion des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/ 1997, pp. 171 à 172.
- PRIEUR Michel, « Les mesures complémentaires de protection des espaces naturels sensibles », *R.J.E.*, 2/ 1997, pp. 183 à 187.
- PRIEUR Michel, « La mise en oeuvre du droit communautaire de l'environnement en France », in Dutheil de la Rochère Jacqueline (Dir.), "Le droit communautaire de l'environnement : mise en oeuvre et perspectives", *La documentation française*, 1998, pp. 73 à 90.
- PRIEUR Michel, « La gestion et la protection des sites Natura 2000 en France », in « Natura 2000 et le droit : Aspects juridique de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France, Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve, le 26 septembre 2002 », *Bruylant*, 2002, pp. 289 à 296.
- PRIEUR Michel, « Les nouveaux droits », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1157 à 1163.
- PRIEUR Michel, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles? », *R.J.E.*, 2/ 2006, pp. 185 à 191.
- PRIEUR Michel, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible? », in Foucher Karine, Romi Raphaël (Dir.), « La Décentralisation de l'Environnement : Territoires et Gouvernance », *Actes du Colloque de Nantes organisé par la S.F.D.E. et le centre de recherches administratives, Presses universitaires d'Aix-Marseille*, 2006, pp. 199 à 212.

- RAUNET Michèle, « Zone d'aménagement concerté et plan local d'urbanisme », A.J.D.A., 8 septembre 2003, p. 1553.
- RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Vers une remise en cause du principe jurisprudentiel d'indépendance des législations : l'exemple de la prise en compte de la qualité du sol et du sous-sol, de l'air et de l'eau dans les documents d'urbanisme », Droit de l'environnement, janvier/février 2002, n° 95, pp. 20 à 22.
- RÉMOND-GUILLOUD Martine, « Le patrimoine de l'humanité, viatique pour le XXIème siècle », La revue juridique d'Auvergne, Vol. 98/4, les Thémiales de RIOM 1998, pp. 99 à 104.
- RÉMOND-GUILLOUD Martine, « Ressources naturelles et choses sans maître », D., 1985, pp. 27 à 34.
- RÉMOND-GUILLOUD Martine, « L'avenir du patrimoine », Esprit, novembre 1995, pp. 59 à 72.
- RENARD Vincent, « Les outils de la politique foncière. Éléments de comparaison dans quelques pays européens », A.J.D.A., 20 mai 1993, n° spécial Droit de l'urbanisme : bilan et perspectives, pp. 155 à 160.
- RISLER Georges, « Les plans d'aménagement et d'extension des villes », Mémoires et documents du Musée social, 1912, n° 11, pp. 301 à 359.
- RIVERO Jean, « Regard sur les institutions de la Vè République », D., 1958, pp. 259 à 264.
- ROMI Raphaël, « La place du département en matière de protection de l'environnement - Vers une revalorisation? », Les petites Affiches, 22 juin 1990, n° 75, p. 9.
- ROMI Raphaël, « La région et l'administration de l'environnement : des potentialités à développer », A.J.D.A., juin 1990, pp. 457 à 461.
- ROMI Raphaël, « La répartition des compétences d'environnement : une « décentralisation » très retenue et trop orientée », Cahiers du C.N.F.P.T., 1993, n° 38, pp. 50 à 61.
- ROMI Raphaël, « Comment le droit contemporain combine-t-il les préoccupations d'environnement et le développement de la montagne? », Les petites Affiches, 21 février 1996, n° 23, p. s46.
- ROMI Raphaël, « Départements et environnement », JurisClasseur Environnement, mai 2002, fasc. n° 162.
- ROMI Raphaël, « La Corse et l'environnement : de la confirmation à l'expérimentation », R.F.D.A., juillet-août 2002, pp. 702 à 707.
- ROMI Raphaël, « Parcs nationaux : une nouvelle donne en forme de rapprochement avec les PNR ? », Droit de l'environnement, juillet-août 2006, n° 140, pp. 217 à 219.

- ROMI Raphaël, « Cohérence, compatibilité, opposabilité : teneur et portée de l'obligation créée par la charte des parcs naturels », R.J.E., 2006, n° spécial, pp. 55 à 60.
- ROMI Raphaël, « Parcs nationaux : fin ou renouveau d'un modèle juridique? », R.J.E., 1/2007, pp. 37 à 52.
- ROUVIÈRE Jacques, « Réflexions sur l'erreur manifeste », E.D.C.E., 1988, n° 39, pp. 65 à 68.
- SABLIÈRE Pierre, « Indépendance, complémentarité, connexité, fusion, ou équivalence des procédures administratives concernant une même opération », C.J.E.G., mai 1989, n° 444, pp. 145 à 163.
- SANDEVOIR Pierre, « La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public », A.J.D.A., février 1966, pp. 84 à 90.
- SAVARIT Isabelle, « Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ? », R.F.D.A., mars-avril 1998, pp. 305 à 316.
- SAVINAS-HUBERTY Marie-Hélène, « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme », Le quotidien juridique, 19 février 1991, n° 22, pp. 2 à 13.
- SAVOIE Henri et TOUVET Laurent, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Commentaire libre du rapport du Conseil d'État », R.F.D.A., juillet-août 1992, pp. 709 à 720.
- SCHERRER Franck, « Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers », Annales des Ponts et Chaussées, 2000, n° 93, pp. 16 à 22.
- SESTIER Jean-François, « La prise en compte de l'environnement par la loi du 7 janvier 1983, une décentralisation limitée », in Décentralisation, urbanisme et environnement, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 101 à 148.
- SÈVE René, « Introduction », Archives de philosophie du droit, 1986, tome 31, pp. 1 à 10.
- SIMON Denys et RIGUAUX Anne, « Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement », R.J.E., 3/1991, pp. 269 à 332.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « L'élaboration et la gestion des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales », B.J.D.U., 6/2000, p388 - 393.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « Loi solidarité et de renouvellement urbains, la transition vers les nouveaux documents de planification », Le moniteur des travaux publics et du bâtiment, 8 décembre 2000, pp. 96 à 99.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « L'ardente obligation de cohérence territoriale », A.J.D.A., 8 septembre 2003, pp. 1528 à 1534.

- STEICHEN Pascale, « Quels statuts juridiques pour les sites Natura 2000? », *Études foncières*, mars-avril 2004, n° 108, pp. 7 à 12.
- TANGUY Yves, « Inconstructibilité de la zone des 100 mètres : la jurisprudence du tribunal administratif de Rennes », *Annuaire de droit maritime et aérospatial*, 1989, Vol. 10, pp. 225 à 233.
- TANGUY Yann, « Une déconcentration erratique : l'environnement », *Cahiers du C.N.F.P.T.*, 1993, n° 38, pp. 5 à 13.
- TAVERNIER Paul, « La nature juridique des biens du domaine propre du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres - contribution à l'étude du domaine des établissements publics », *A.J.D.A.*, 20 novembre 1981, pp. 513 à 523.
- TIGROUDJA Hélène, « Le juge administratif français et l'effet direct des engagements internationaux », *R.F.D.A.*, janvier-février 2003, pp. 154 à 168.
- TIMSIT Gerard, « Compétence liée et principe de légalité », *D.*, 1964, pp. 217 à 222.
- TOULEMONDE Bernard, « Les périmètres sensibles », *A.J.D.A.*, décembre 1978, pp. 645 à 649.
- TOURNIER Aurélie, « Les tribulation du droit des chartes : regards d'une juriste de parc », *R.J.E.*, 2006, n° spécial, pp. 65 à 74.
- TRAORÉ Seydou, « Le zonage principal des PLU dans la loi SRU », *B.J.D.U.*, 6/ 2001, pp. 395 à 404.
- TRAORÉ Seydou, « La nouvelle « évaluation environnementale » des documents d'urbanisme », *Environnement*, avril 2006, Étude n° 6.
- TRAORÉ Seydou, « Une relance des schémas de mise en valeur de la mer : nouveaux modes d'élaboration et nouvelles catégories », *Droit de l'environnement*, n° 155, janvier-février 2008, pp. 21 à 27.
- TRÉMEAU Jérôme, « Le contenu des documents d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 6/ 2000, pp. 382 à 387.
- TROPER Michel, « La pyramide est toujours debout ! Réponse à Paul Amselek », *R.D.P.*, 1978, pp. 1523 à 1536.
- TRUILHÉ-MARENGO Eve, « Contractualisation, réglementation : Quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? », *R.J.E.*, 2/ 2005, pp. 131 à 146.
- UNTERMAIER Jean, « De la compensation comme principe général du droit de l'implantation de télésièges en site classés », *R.J.E.*, 4/ 1986, pp. 381 à 388.
- VAN DE KERCHOVE Michel, « La pyramide est-elle toujours debout ? », in *mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, pp. 471 à 479.

- VAN DE KERCHOVE Michel et OST François, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2000, n° 44, pp. 1 à 82.
- VENEZIA Jean-Claude, « Les mesures d'application », In *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 673 à 679.
- VERMEULEN Michel, « La DTA moyen de rationalisation des choix étatiques », *Droit & Ville*, 2000, n° 50, pp. 236 à 252.
- VIGOUROUX Christian, « La hiérarchie de normes en montagne (Loi Montagne, loi Busson, loi relative à l'aménagement du territoire, directives territoriales d'aménagement) », *Les petites affiches*, 21 février 1996, n° 23, pp. 4 à 9.
- WACHSMANN Patrick, « Le kelsénisme est-il en crise? », *Droits*, 4/ 1986, pp. 53 à 64.
- WALINE Marcel, « Les idées maîtresses de deux grands publicistes français : Léon Duguit et Maurice Hauriou », *L'année politique française*, 1929, n° 16, pp. 385 à 409.
- WALINE Marcel, « Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », *R.D.P.*, 1930, pp. 197 à 223.
- WALINE Marcel, « Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 », *R.D.P.*, 1959, pp. 699 à 717.
- YOUSRY Lily, « Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en matière de zonage des P.O.S. », *R.D.I.*, octobre-décembre 1985, pp. 335 à 338.

Notes de jurisprudence

BÉCET Jean-Marie, « Observations sous CE, 27 février 1995, Association de défense des quartiers de Fréjus, Fréjus-plage, Villepey et Saint-Aygulf ; CE, 1er juillet 1994, Ministre de l'environnement, du logement, des transports et de la mer et commune du Lavandou ; TA Rennes, 16 novembre 1995, Association « les amis de Carantec » », D.M.F., mars 1996, n° 558, pp. 334 à 337.

BÉCET Jean-Marie, « note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », D.M.F., juin 2006, n° 671, pp. 547 à 556.

BÉLIER Sandrine, « L'applicabilité de la directive « habitats » en France. Commentaires sur CE, 9 juillet 2001, Association fédérative régionale pour la protection de la nature Haut-Rhin, req. n° 234555 », Droit de l'environnement, septembre 2001, n° 91, pp. 203 à 206.

BENOÎT Lilian, « Espaces naturels sensibles. Création d'une zone de préemption. But. Note sous CE, sect., 22 février 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant et époux Bigot, req. n° 208769 », Environnement, avril 2002, comm. n° 16, p. 15.

BENOÎT Lilian, « Note sur CE, 30 décembre 2002, Association fédérative régionale pour la protection de la nature Haut-Rhin, req. n° 232752 », Environnement, mars 2003, comm. n° 28.

BENOÎT Lilian, « La charte constitutive n'est pas un document d'urbanisme et elle n'est pas opposable aux tiers, note sur CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres, req. n° 198124 », Environnement, mai 2004, comm. 48, p. 24.

BENOÎT Lilian, « Affaire de la pollution de l'étang de Berre : La France et EDF mis en cause par le Cour de justice des communautés européennes, note sur C.J.C.E., 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région c/ Électricité de France (E.D.F.), aff. C-213/03 », Environnement, janvier 2005, comm. n° 2.

BILLET Philippe, « Protection de la nature, note sur CE, 30 juillet 1997, Association S.O.S. environnement Portes, req. n° 159446 », R.J.E., 1/ 1998, pp. 131 à 132.

BILLET Philippe, « Note sur CE, 22 février 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant et autres, req. n° 208769 », R.J.E., 1/ 2004, pp. 97 à 99.

- BILLET Philippe, « Le juge des référés, la rave-party et les petits oiseaux, note sur TA Châlon-en-Champagne, ordonnance, 29 février 2005, Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne, req. n° 0500828, 0500829, 0500830 », J.C.P. administrations et collectivités territoriales, mai 2005, n° 21, comm. 1216, pp. 834 à 837.
- BILLET Philippe, « Note sous CE, 7 juin 2006, n°277562, Dpt Var : Juris-Data n° 2006-070252 », JCP éditions administrations et collectivités territoriales, 3 juillet 2006, n° 27, comm. 1154.
- BONICHOT Jean-Claude, « Comment déterminer les « espaces proches du rivages » ? Observations sous CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, req. n° 251534 », B.J.D.U., 2/ 2004, pp. 91 à 95.
- BONNARD Roger, « Note sous CE, 3 juillet 1931, Ville de Clamart », Recueil Sirey, 3ème partie, 1932, pp. 1 à 4.
- BORN Charles-Hubert, « Les problèmes liés à la transposition de l'article 6 de la directive « Habitats ». Observations sous C.J.C.E, 6 avril 2000, Commission c/ France, aff. C-256/98 », Aménagement-Environnement : urbanisme et droit foncier, 2001/1, pp. 22 à 29.
- BORN Charles-Hubert, « La marge d'appréciation des États lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation. Observations sous C.J.C.E., 7 novembre 2002, The Quenn c/ Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte : First Corporate Shipping Ltd, en présence de World Wide Fund for Nature UK (WWF) et Avon Wildlife Trust, aff. C-371/98 », Aménagement-Environnement : urbanisme et droit foncier, 2001/1, pp. 57 à 64.
- BOUKAERT Jan, « Note sur C.J.C.E., 2 août 1993, Commission des Communautés européennes c/ Royaume d'Espagne, aff. C-355/90 », R.J.E., 1/ 1995, pp. 67 à 87.
- BUSSON Benoist, « Commentaire sous CE, 11 mars 1998, Ministre de l'agriculture c/ M. Pouyau, req. n° 144301 », Droit de l'environnement, juillet-août 1998, n° 60, pp. 9 à 11.
- CHARLES Hubert, « Note sous CE, 14 novembre 1990, Mme Collin et comité de défense de l'avenue Ortolan, req. n° 109154, 109372 », Dalloz, ,II 1991, pp. 149 à 150.
- COLLIGNON Jean-Guy, « Note sous CE, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, req. n° 86275 », Dalloz, 1975, pp. 50 à 55.
- CONSTANTINESCO Valentin, « Note sur C.J.C.E., 5 avril 1979, Ministère public c/ Tullio Rati, aff. 148/78 », Journal du droit international, 1981, pp. 179 à 184.
- DANNA Pierre-Paul, « note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », A.J.D.A., 27 février 2006, pp. 434 à 439.

- DE BÉCHILLON Denys, « L'applicabilité des directives communautaires dans la jurisprudence du Conseil d'État, note sur CE, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, req. n° 74052 », R.D.P., 1991, pp. 759 à 791.
- DELHOSTE Marie-France, « Théorie du bilan, environnement, propriété note sur CE, 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix et autres (3 espèces)», », R.F.D.A., septembre-octobre 2006, pp. 990 à 997.
- DIBOUT Patrick, « L'effet des directives européennes, note sur C.J.C.E., 19 janvier 1982, Becker, aff. 8/81 », Droit fiscal, 1982, pp. 965 à 970.
- DOMESTICI-MIET Marie-José, « Note sous CE, 21 novembre 1980, Mazubert, req. n° 11611 », Dalloz, 1983, pp. 509 à 514.
- DOPPELHAMMER Martina, « Note sur C.J.C.E., 18 mars 1999, Commission c/ France, aff. C-166/97 », Revue du marché unique européen, 1999, n° 2, pp. 259 à 262.
- DUFAU Jean, « Note sous CE, 30 mars 1973, Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c/ Sieur Schwetzoff et autres, Req. n° 88151 », A.J.D.A., juillet-août 1973, pp. 366 à 369.
- FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, « Chronique constitutionnelle et parlementaire française, note sur DC n° 74-54 du 15 janvier 1975, loi relative à l'interruption volontaire de grossesse », R.D.P., 1975, pp. 185 à 200.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Le juge communautaire et la notion de projet sur un site Natura 2000. Note sur C.J.C.E., 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelsbeschermingverniging, aff. C-127/02 », A.J.D.A., 17 janvier 2005, pp. 101 à 103.
- FÉVRIER Jean-Marc, « note sous CE, 7 juin, 2006, n°277562, Dpt Var : Juris-Data n° 2006-070252 », Environnement, juillet 2006, comm. 78.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Contestation d'un permis de construire et indépendance des législations », Environnement, août 2006, n° 8, comm. 94.
- GADBIN Daniel, « Chronique de jurisprudence communautaire, note sur C.J.C.E., 11 juillet 1996, Regina contre Secretary of State for the Environment, ex parte : Royal Society for the Protection of Birds, aff. C-44/95 », Revue de droit rural, 1998, pp. 151 à 152.
- GENEVOIS Bruno, « Note sur CE, 20 octobre 1989, Nicolo, req. n° 108243 », R.F.D.A., septembre-octobre 1989, pp. 824 à 833.
- GILSDORF Peter, « Les organes institués par des accords communautaires : effets juridiques de leurs décisions. Note sur C.J.C.E. 20 septembre 1990, Sevince, aff. C-192/89 », Revue du Marché Commun, 1992, pp. 328 à 338.
- GONZALES Gérard, « Note sous TA Montpellier, 8 novembre 1990, Époux Lapeyre », C.J.E.G., avril 1991, pp. 123 à 127.

- GRAVELEAU Philippe, « Note du TA Lyon, 21 novembre 2001, Barral, req. n° 9904474 », Gazette du Palais, 31 décembre 2002, n° 365, p. 26.
- GRAVELEAU Philippe, « Note sous CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098 », Gazette du Palais, 31 décembre 2002, n° 365, p. 24.
- GRIMONPREZ Benoît, « Charte ne vaut pas loi, note sur CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et autres, req. n° 198124 », Revue de droit rural, octobre 2004, pp. 541 à 542.
- HERVÉ-FOURNEREAU Nathalie, « Commentaire sur C.J.C.E., 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheur de l'étang de Berre et de la région c/ Électricité de France (E.D.F.), aff. C-213/03 », R.J.E., 2/ 2005, pp. 198 à 217.
- JACQUOT Henri, « Difficultés liées au principe d'indépendance des législations de l'urbanisme et de la protection de la nature en ce qui concerne la conservation des biotopes, note sous TA Strasbourg, 21 décembre 1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature c/ Ville de Wissembourg et football club d'Altenstadt », A.J.D.A., 20 avril 1993, pp. 320 à 321.
- JACQUOT Henri et LALUQUE Lydie, « Annulation d'un schéma directeur pour insuffisance de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Note sur CAA Lyon, 13 mai 2003, Association Lac d'Annecy Environnement et autres, req. n° 98LY00792, 98LY00824, 98LY00838 », A.J.D.A., 22 mars 2004, pp. 610 à 613.
- JÉGOUZO Yves, « Note sur TA Orléans, 29 mars 1988, M. Jacques Rommel et autres, req. n° 87316 », Dalloz, 1989, pp. 491 à 492.
- JÉGOUZO Yves, « Incidences de la déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols sur les autorisations d'urbanisme – Réflexions sur les effets de la jurisprudence « Gepro » », C.J.E.G., janvier 1991, pp. 1 à 14.
- JÉGOUZO Yves, « Observations sous CE, sect., 22 février 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant et époux Bigot, req. n° 208769 », R.D.I., mai-juin 2003, pp. 197 à 198.
- LAMORLETTE Bernard, « Note sur CE, avis, 17 janvier 1997, Association de défense du site de l'environnement de Galluis, req. n° 183072 », Droit administratif, mars 1997, comm. n° 111, p. 208.
- LAROQUE Pierre, « Note sur CE, 23 février 1934, Lainé, req. n° 20926 », Sirey, 1935. III. 9.
- LE CORNEC Erwan, « Sur l'application de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. Note sur CAA Nantes, 24 mars 1999, Association Manche nature, req. n° 97NT02524 et CE, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, req. n° 168029 », D.M.F., janvier 2000, n° 600, pp. 57 à 67.

- LE CORRE Laurent, « Comment apprécier le respect de la loi Littoral par une directive territoriale d'aménagement ? note sous CE, 27 juillet 2005, Comité de sauvegarde du port Vauban, vieille-ville et Antibes-est, req. n° 264336 », Construction-Urbanisme, novembre 2005, comm. n° 250.
- LE GARREC Marcel-Yves, « La procédure de désignation des zones spéciales de conservation dans le cadre de la mise en oeuvre du réseau "Natura 2000", note sur C.J.C.E., 7 novembre 2002, The Quenn c/ Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte : First Corporate Shipping Ltd, en présence de World Wide Fund for Nature UK (WWF) et Avon Wildlife Trust, aff. C-371/98 », D.M.F., mars 2001, n° 613, pp. 244 à 254.
- LE MIRE Pierre, « Observation sous CE, 29 juillet 1994, Commune de Frontignan c/ Société en nom collectif Nebot, req. n° 85532 », A.J.D.A., 20 décembre 1994, pp. 920 à 921.
- LEBRETON Jean-Pierre, « Revue de jurisprudence administrative - Droit immobilier, note sur CE, 17 novembre 1995, Union juridique Rhône-Méditerranée, req. n° 159855 », R.D.P., juillet-août 1996, pp. 1210 à 1211.
- LYON-CAEN Gérard, « Note sur C.J.C.E., 4 décembre 1974, Van Duyn, aff. 41/74 », R.T.D.E., 1976, pp. 141 à 144.
- MAUGÜÉ Christine, « Note sous CE, 16 juin 1995, Préfet des Yvelines, req. n° 140022 », Droit administratif, juillet 1995, comm. 475, p. 24.
- MAUGÜÉ Christine et SCHWARTZ Rémy, « Chronique générale de jurisprudence administrative française, note sur CE, 28 février 1992, S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France, req. n° 56776, 56777 », A.J.D.A., 20 mai 1992, pp. 329 à 332.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, « Note sous CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres, req. n° 118573, 118867 », A.J.D.A., novembre 1992, pp. 758 à 761.
- NÉGRI Vincent, « Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Note sous CAA Nancy, 18 décembre 2003, Ministre de la Culture et de la Communication c/ M. Blondelle et l'association « Les Amis de la Baume », req. n° 98NC01928 », R.J.E., 3/ 2005, pp. 355 à 362.
- NOUZHA Christophe, « Le référé-liberté, instrument de protection du droit fondamental à l'environnement. Note sur TA Châlon-en-Champagne, ordonnance, 29 février 2005, Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux et Fédération des Conservatoires d'espaces naturels c/ Préfet de la Marne, req. n° 0500828, 0500829, 0500830 », Environnement, août 2004, comm. n° 61.
- ODENT Bruno, « Observation sous CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », J.C.P., 1975, II, p. 8064.

- PÉRIGNON Sylvain, « Note sur CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098 », Répertoire Defrénois, 31 novembre 2001, n° 22, pp. 1346 à 1348.
- PHÉMOLANT Brigitte et RAUNET Michèle, « note sur CAA Nantes, 5 février 2002, M. et Mme Loyer c/ Commune de la Turballe, req. n° 00NT00761 », B.J.D.U., 3/ 2002, p. 227.
- PLUNIAN Sébastien, « La notion de « groupe de constructions » pour l'application des règles prescrivant l'urbanisation en continuité. Commentaire de TA Grenoble, 18 mai 2006, n° 0305473, Brondex », Droit administratif, août 2006, n° 8, comm. n° 142.
- POCHARD Marcel, « Qu'est-ce qu'une activité exigeant la proximité immédiate de l'eau? Conclusion sur CE, 23 juillet 1993, Commune de Plouguerneau C/ Roudaut et a., req. n° 127513 », B.J.D.U., 1/ 1994, p3 à 6.
- PONTIER Jean-Marie, « L'homme est-il un loup pour le loup, note sur CE, 20 avril 2005, Association pour la protection des animaux sauvages, convention vie et nature pour une écologie radicale, société protectrice des animaux, association France nature environnement c/ ministère de l'écologie et du développement durable, req. n° 271216 », A.J.D.A., 4 juillet 2005, pp. 1400 à 1403.
- PRIEUR Michel, « Note sous TA Bordeaux, 29 novembre 1994, Association de défense des propriétaires fonciers de la commune de Cadaujac », R.J.E., 3/ 1997, pp. 442 à 443.
- QUIMBERT Mikael, « Natura 2000 : un cadre juridique de plus en plus strict pour le développement des activités sur le littoral. Note sur C.J.C.E., 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelsbeschermingvereniging, aff. C-127/02 », D.M.F., février 2005, n° 656, pp. 161 à 167.
- QUIOT Gérard, « Note sous CE, 13 décembre 1978, Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Corniche des Maures », D., 1979, pp. 497 à 502.
- RAYNAUD Fabien et FOMBEUR Pascale, « Chronique générale de jurisprudence administrative française, note sur CE, 6 février 1998, Tête et Association de sauvegarde de l'Ouest Lyonnais, req. n° 138777, 147424, 147425 », A.J.D.A., 20 mai 1998, pp. 403 à 407.
- RIGAUX Anne, « Note sur C.J.C.E., 11 janvier 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu Srl, aff. C-403/98 », Europe, mars 2001, Comm. n° 92, pp. 16 à 17.
- ROMI Raphaël, « Note sur TA Caen, 12 mai 1998, Association Manche nature », Droit de l'environnement, septembre 1998, n° 61, pp. 9 à 12.
- ROMI Raphaël, « Contentieux Natura 2000 suite. Note sur CE, 22 juin 2001, Association coordination nationale Natura 2000, req. n° 219995 », Droit de l'environnement, octobre 2001, n° 92, pp. 223 à 224.

- SAVY Robert, « Remarques sur le permis de construire tacite et les dérogations, note sur CE, 18 juillet 1973, Ville de Limoges, req. n° 86275 », A.J.P.I., octobre 1974, pp. 782 à 785.
- SIMON Denys, « Note sur C.J.C.E., 27 septembre 1979, SpA Eridania, aff. 230/78 », Journal du droit international, 1981, pp. 184 à 191.
- SIMON Denys, « Note sur C.J.C.E., 7 décembre 2000, Commission c/ France, aff. C-374/98 », Europe, février 2001, comm. n°46, pp. 11 à 12.
- TOUVET Laurent, « Observations sous CE, 16 juin 1995, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres », B.J.D.U., 4/ 1995, p. 321.
- TOUVET Laurent, « Observations sous CE, sect., 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines et CE, sect., 3 juillet 1998, Département des Yvelines », B.J.D.U., 6/1998, p. 448.
- VERPEAUX Michel, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », R.F.D.A., mai-juin 2002, pp. 459 à 468.
- WALINE Marcel, « Note sur CE, 30 mai 1952, Dame Kirkwood, req. n° 16690 », R.D.P., 1952, pp. 781 à 784.
- WALINE Marcel, « La compatibilité des grands travaux d'équipement avec les schémas directeurs d'urbanisme, note sous CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », R.D.P., 1974, pp. 1780 à 1784.

Conclusions de commissaires du gouvernement

- ARRIGHI DE CASANOVA Jacques, « Conclusions sur CE, 29 juillet 1998, Syndicat intercommunal du golf de l'Adour, req. n° 158543, 160965 », B.J.D.U., 5 1998, pp. 344 à 348.
- BARBILLON Jean-Yves, « Conclusions sur CAA Paris, 18 janvier 2001, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 99PA04098 », B.J.D.U., 5/ 2001, pp. 357 à 361.
- BOISSARD Sophie, « Coupures d'urbanisation et classement des espaces boisés : quelles exigences de la loi littoral ? Conclusions sur CE, 15 octobre 2001, Mme Sevet, req n° 219.883 », B.J.D.U., 6/ 2001, pp. 414 à 416.
- BONICHOT Jean-Claude, « Conclusions sur CE, 8 janvier 1993, Association des riverains du front de Seine-Parc de Passy, req. n° 130157 », Petites affiches, 29 mars 1993, n° 38, pp. 8 à 12.
- BONICHOT Jean-Claude, « Conclusions sur CE, 10 mars 1997, Association Seine-et-marnaise de sauvegarde de la nature, req. n° 163959 », B.J.D.U., 5/ 1997, pp. 315 à 318.
- BONICHOT Jean-Claude, « Quel est le contrôle exercé par le juge administratif sur les schémas de mise en valeur de la mer ? Conclusions sur CE, 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'étang des Mouettes et de l'environnement, req. n° 170406, CE, 7 juillet 1997, Mme Madaule et autres, req. n° 170375, 176414 », B.J.D.U., 5/ 1997, pp. 315 à 319.
- BONICHOT Jean-Claude, « Faut-il notifier le recours formé contre un programme d'aménagement d'ensemble? Conclusions sur CE, avis, 17 janvier 1997, Association de défense du site de l'environnement de Galluis, req. n° 183072 », B.J.D.U., 1/1997, pp. 58 à 61.
- BONICHOT Jean-Claude, « Comment classer les terrains dans le POS d'une commune littoral ? Comment déterminer le COS ? Conclusions sur CE, 17 juin 1998, Association de l'amicale des loisirs et du temps libre Longevillais et autres, req. n° 168977, CE, 17 juin 1998, Association des propriétaires Longevillais, req. n° 169463, CE, 17 juin 1998, Mme Daviet, req. n° 169216 », B.J.D.U., 5/ 1998, pp. 333 à 338.
- BRAIBANT Guy, « Conclusions sur CE, 28 mai 1971, Ministre de l'Équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est », req. n° 78825 », Rec., pp. 410 à 423.
- CALDERARO Norbert, « Conclusions sur TA Nice, 24 mars 1994, M Alain Michel, req. n° 89-1221 », B.J.D.U., 3/ 1994, pp. 75 à 77.
- CHAHID-NOURAI Noël, « Conclusions sur CE, 3 février 1989, compagnie Alitalia, req. n° 74052 », R.F.D.A., mai-juin 1989, pp. 391 à 345.

- COLLIN Pierre, « Quel est le régime juridique de la zone des « cinquante pas géométriques » ? Conclusions sur CE, 18 février 2004, Consorts Gallet de Saint Aurin », B.J.C.L, 5/ 2004, pp. 325 à 328.
- COMBREXELLE Jean-Denis, « Conclusions sur CE, 27 avril 1998, Commune d'Ecotay-L'Olme, req. n° 170665 », B.J.D.U., 4/1998, pp. 272 à 274.
- DE SILVA Isabelle, « Bande des 100 mètres : que faut-il entendre par « espaces urbanisés » : Conclusions sur CE 10 novembre 2004, Mme Olivier Delmas, req. n° 258768 », B.J.D.U., 2/2005, pp. 94 à 97.
- DELARUE Jean-Marie, « Conclusions sur CE, 20 décembre 1995, Mme Vedel et M. Jannot, req. n° 132183, 142913 », R.F.D.A., mars-avril 1996, pp. 313 à 327.
- DONNAT Francis, « Quelle est la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestions des eaux ? Conclusions sur CE, 9 juin 2004, Association « Alsace Nature » du Haut-Rhin, req. n° 254174 1ère espèce », B.J.C.L, 9/2004, pp. 613 à 615.
- FRYDMAN Patrick, « Conclusions sur CE, 20 octobre 1989, Nicolo, req. n° 108243 », R.F.D.A., septembre-octobre 1989, pp. 813 à 823.
- FRYDMAN Patrick, « Conclusions sur CE, 29 février, Association Unimate-65, associations Sepanso-bearn et écologie Bigorre, req. n° 112910, 115044 et E.D.F. c/ Association Unimate-65, req. n° 131674 », C.J.E.G., juillet-août 1994, pp. 443 à 456.
- GENEVOIS Bruno, « Conclusions sur CE, 22 décembre 1978, Cohn-Bendit, req. n° 11604 », D., 1979, pp. 155 à 159.
- GENEVOIS Bruno, « Conclusions sur CE, 17 décembre 1982, Société Angelica optique Centraix, req. n° 35554 », Rec., 1982, pp. 419.
- GENTOT Michel, « Conclusions sur CE, 8 juillet 1977, Dame Rie, Association pour la sauvegarde et de développement de Talmont et autres, req. n° 01160 », Rec., pp. 316 à 327.
- GENTOT Michel, « Conclusions sur CE, 22 février 1974, Adam et autres, Communes de Bernolsheim et Mommenheim, req. n° 91848, 93520 », R.D.P., 1975, pp. 486 à 495.
- GUILLAUME Emmanuel, « Conclusions sur CE, 7 octobre 1988, Fédération française des sociétés de protection de la nature et ligue française pour la protection des oiseaux, req. n° 92193 », A.J.D.A., 20 janvier 1989, pp. 34 à 38.
- GUYOMAR Mattias, « Quelle est la portée juridique des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ? Conclusions sur CE, 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement et autres, Fédération nationale SOS environnement et autres, req. n° 256511, 256540, 256552, 256554 2ème espèce », B.J.C.L, 2004, pp. 615 à 616.

- LABETOULLE Daniel, « Conclusions sur CE, 23 mars 1979, Commune de Bouchemaine, req. n° 09860 », Rec., 1979, pp. 127 à 131.
- LAINÉ Laurent, « Conclusions sur TA Besançon, 31 décembre 1992, SAFER de Franche-Comté », Petites affiches, 29 décembre 1993, n° 156, pp. 4 à 7.
- LAMY François, « État et département peuvent-ils organiser deux droits de préemption sur le même territoire ? Conclusions sur CE, section, 3 juillet 1998, Préfet du département des Yvelines et sur CE, section, 3 juillet 1998, Département des Yvelines », B.J.D.U., 6/ 1998, pp. 440 à 446.
- LAMY François, « Conclusions sur CE, sect., 22 février 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trioux, du Leff et de leur milieu vivant et époux Bigot, req. n° 208769 », B.J.D.U., 2/ 2002, pp. 126 à 131.
- LAROQUE Martine, « Conclusions sur CE, 28 février 1992, société Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France, req. n° 87753 », A.J.D.A., 20 mars 1992, pp. 210 à 224.
- LE CHATELIER Gilles, « Conclusions sur CE, sect, 12 février 1993, commune de Gassin, req. n° 128251 et 129406 », J.C.P., 1993 II, 22163.
- LETOURNEUR Maxime, « Conclusions sur CE, 30 mai 1952, Dame Kirkwood, req. n° 16690 », R.D.P., 1952, pp. 784 à 794.
- LONG Marceau, « Conclusions sur CE, 9 mai 1958, Delort », A.J.D.A., 1958, pp. 331 à 332.
- MAUGÜÉ Christine, « Conclusions sous CE, 16 juin 1995, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres », B.J.D.U., 4/ 1995, pp. 320 à 321.
- OLSON Terry, « Comment apprécier l'urbanisation dans la bande des 100 mètres? Conclusions sur CE, 12 janvier 2005, Commune d'Arzon (deux espèces) », B.J.D.U., 2/ 2005, pp. 135 à 138.
- PHÉMOLANT Brigitte, « Conclusions sur CAA Paris, 18 mai 1999, Commune de Clairefontaine-en-Yvelines, req. n° 98PA00778 », B.J.D.U., 4/ 99, pp. 254 à 259.
- POCHARD Marcel, « Conclusions sur CE, 15 mai 1992, Commune de Cruseilles, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer c/ Association « Frapna Haute-Savoie », Club alpin français et autres, req. n° 118573, 118867 », Droit administratif, septembre 1992, pp. 1 à 5.
- ROBINEAU Yves, « Conclusions sur CE, 5 juin 1981, Association fédération régionale de protection de la nature, req. n° 21346, 21585 », C.J.E.G., 1981, pp. 158 à 160.
- SEBAN Alain, « Conclusions sur CE, 17 novembre 1999, M. Fosto, req. n° 186258 », B.J.D.U., 1/ 2000, p. 18 à 21.
- STRUILLOU Yves, « Conclusions sur CE, 5 avril 2006, Société Les Hauts de Saint-Antoine, req. n° 272004 », B.J.D.U., 3/ 2006, pp. 166 à 168.

TOUFFAIT Adolphe, « Conclusions sur C.Cass, chambre mixte, 24 mai 1975, Administration des douanes c/ Société des cafés Jacques Vabre », D., 1975, pp. 497 à 505.

TOUVET Laurent, « Conclusions sur CE, 10 février 1997, Association pour la défense des sites de Théoule et autres, req. n° 125534 », B.J.D.U., 1/ 97, pp. 19 à 21.

TOUVET Laurent, « Conclusions sur CE, 21 juin 2000, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin », B.J.D.U., 3/ 2000, pp. 191 à 195.

Rapports

AULONG Stéphanie, « La directive 92/43/CEE dite « Habitats, Faune, Flore » : Analyse comparative de sa mise en oeuvre en Europe. », Rapport final pour le CNASEA, Station Biologique de la Tour du Valat, décembre 2002, Montpellier, 116 pages.

BADRE Michel, BARATIN François, BIDOU Dominique, BOURGAU Jean-Marie, CRAVERO Gérard et LEJEUNE Daniel, « Rapport sur Natura 2000 », Mission d'audit de modernisation, Inspection Generale De L'environnement, janvier 2006, 51 pages.

BALLAND Pierre, DUCHAMP Jacques, LAURAIN Claude, LEGRAIN Dominique et PRATS Michèle, « La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels », Rapport de l'inspection générale de l'Environnement, n° IGE/02/027, Ministère de l'écologie et du Développement durable, Rapport de l'inspection générale de l'environnement, 5 mars 2003, 101 pages.

COMITÉ STRATÉGIQUE DE LA DATAR, « Une nouvelle politique de développement des territoires de la France - Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire, Rapport au premier ministre », Datar, Paris, 29 janvier 2003, 74 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, « SDEC, schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de L'Union européenne », Office Des Publications Officielle Des Communautés Européennes, 1999, Luxembourg, 94 pages.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, « Notre avenir à tous », Éditions Du Fleuve, Québec, 1987, 432 pages.

COMMISSIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Rapport de la commission sur la mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages », COM (2003) 845 final, 5 janvier 2004, Bruxelles, 33 pages.

- CONSEIL D'ÉTAT, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, La Documentation Française, 1992, Paris, 203 pages.
- CONSEIL D'ÉTAT, « La norme internationale en droit français », La Documentation Française, 2000, Paris, 190 pages.
- CONSEIL DE L'EUROPE, « Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et code de conduite européen des zones côtières », Sauvegarde de la nature, n° 101, Strasbourg, 1999, 123 pages.
- D.A.T.A.R., « La guide méthodologique pour la mise en place des pays », Paris, juin 2007, 60 pages.
- GÉLARD Patrice, « l'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire », N° 421 Rapport Du Sénat, Paris, 21 juillet 2004, 92 pages.
- GÉLARD Patrice, « Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la Charte de l'environnement », Rapport Du Sénat N° 352, Paris, juin 2004, 84 pages.
- GIRAN Jean-Pierre, « Les Parcs Nationaux », Rapport au Premier ministre, juin 2003, 89 pages.
- GIRAUDEL Catherine (Dir.), « La protection conventionnelle des espaces naturels : en droit français et comparé », recherche réalisée pour le Ministère de l'environnement, Crudeau-Upresa, septembre 1997, 144 pages.
- GUICHARD Olivier, « Vivre ensemble », Rapport de la commission de Développement des responsabilités locales, La Documentation Française, 1976, Paris, 516 pages.
- HÉRISSON Pierre et ALTHAPÉ Louis, « La réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours », N° 18 Les Rapports Du Sénat, 2000-2001, 54 pages.
- KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie, « Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement », Rapport De L'assemblée Nationale N° 1595, Paris, mai 2004, 214 pages.
- LE GRAND Jean-François, « Mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages », Rapport d'information du Sénat, n° 309, avril 1997, 45 pages.
- LE GUEN Jacques, « L'application de la loi littoral », Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, n°1740, 21 juillet 2004, 99 pages.

PIQUARD Michel (Dir.), « Perspectives pour l'aménagement du littoral français, rapport au gouvernement, novembre 1973 », La Documentation Française, 1974, 266 pages.

PRÉFECTURE DE LA GIRONDE, « Schéma de mise en valeur de la mer du Bassin d'Arcachon », Rapport, 2004, 167 pages.

PRÉFECTURE DU MORBIHAN, « Schéma de mise en valeur de la mer du Golfe du Morbihan », Rapport, 2005, 130 pages.

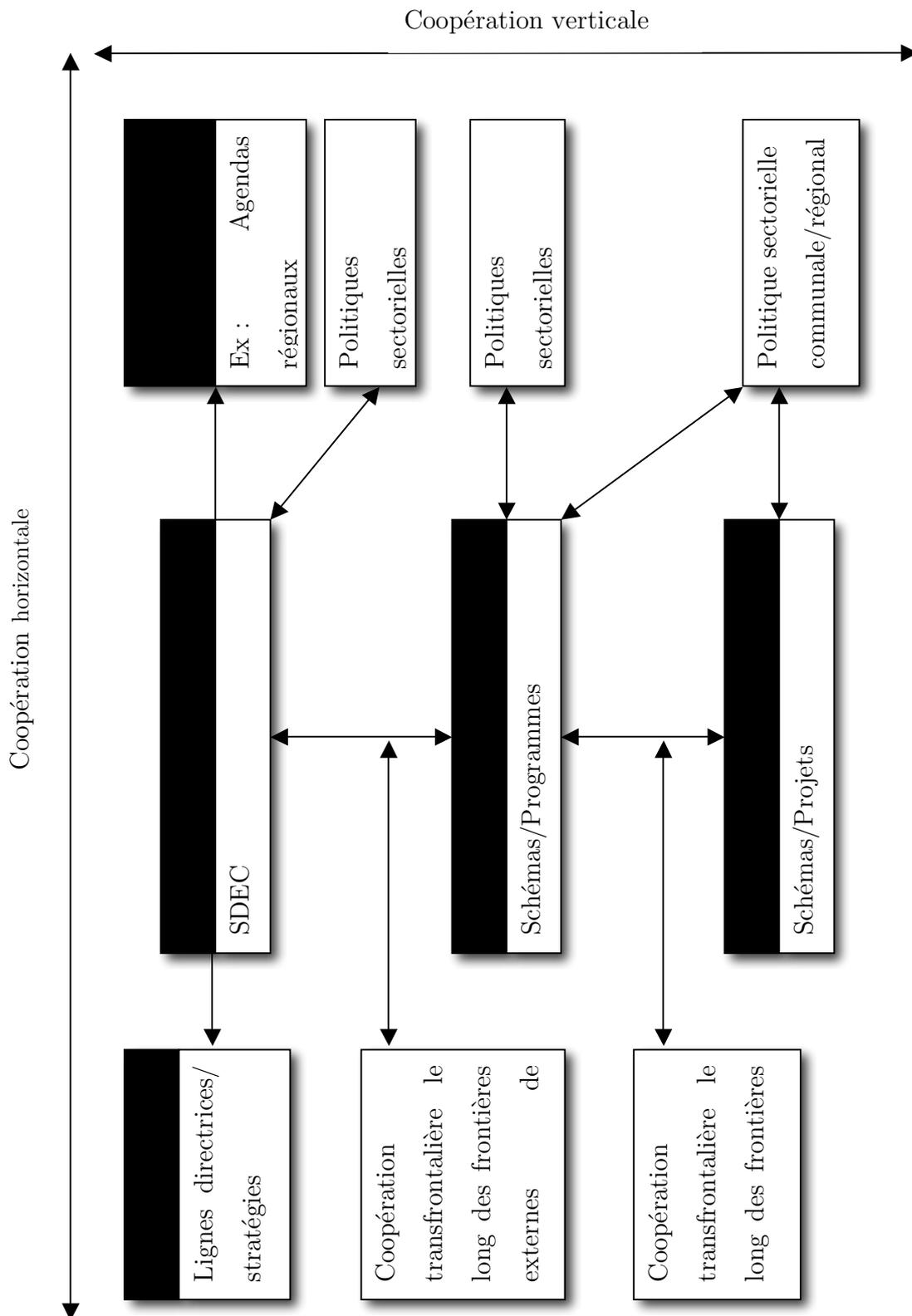
- ANNEXES -

Annexe n° 1 : Tableau de la conservation des zones humides par le biais des zonages écologiques nationaux existants¹⁸⁵⁸

	Site Ramsar France	Désignation	Superficie (ha)	Autres protections					
				Réserve naturelle	Arrêté biotope	Site classé	Site inscrit	Site Natura 2000	Parc naturel régional
Basse-Normandie	Marais du Cotentin et du Bessin, Baie des Veys	8/04/91	32 500	x	x			x	x
	Baie du Mont Saint-Michel	14/10/94	62 000			x		x	
Bretagne	Golfe du Morbihan	8/04/91	23 000	x	x	x		x	
Centre	La Brenne	8/04/91	140 000	x				x	x
Champagne-Ardenne	Étangs de la Champagne humide	8/04/91	135 000	x	x			x	x
Corse	Étang de Biguglia	8/04/91	1 450	x				x	
	Mares temporaires de Tre Padule de Suartone	2/02/07	218	x				x	
Franche-Comté	Bassin de Drugeon	2/02/03	5 906		x			x	
Languedoc-Roussillon	La petite Camargue	8/01/96	37 000		x	x	x	x	
	Les étangs littoraux de la Narbonnaise	2/02/06	12 334				x		x
Lorraine	Étangs de la Petite Woëvre	8/04/91	5 300				x	x	x
	Étangs du Lindre, forêt du Romesberg et zones voisines	2/02/03	5 308					x	x
Pays de la Loire	Basses Vallées Angevines	1/02/95	6 450					x	
	Grande Brière	1/02/95	19 000			x		x	x
	Lac de Grand-Lieu	1/02/95	6 3000	x		x	x	x	
	Marais salants de Guérande et du Mès	1/09/95	5 200			x	x	x	
Picardie	Baie de Somme	30/01/98	17 000	x	x	x		x	
Poitou-Charente	Marais du Fier d'Ars	2/02/03	4 452	x		x		x	
PACA	Camargue	1/12/86	85 000	x		x	x	x	x
Rhône-Alpes	Lac du Bourget – Marais de Chautagne	2/02/03	5 500		x			x	
	Rives du Lac Léman	8/04/91	3 335	x		x	x	x	
Guadeloupe	Grand Cul-de-Sac Marin de la Guadeloupe	8/12/93	20 000	x					
Guyanne française	Basse-Mana	8/12/93	59 000	x					x
	Marais de Kaw	8/12/93	137 000	x					x

¹⁸⁵⁸ B. BARNAUD, É. FUSTEC, « Conserver les milieux humides : Pourquoi ? Comment ? », Éditions Quae, 2007, p. 188.

Annexe n° 2 : Modalités de coopération prévues pour le S.D.E.C.¹⁸⁵⁹

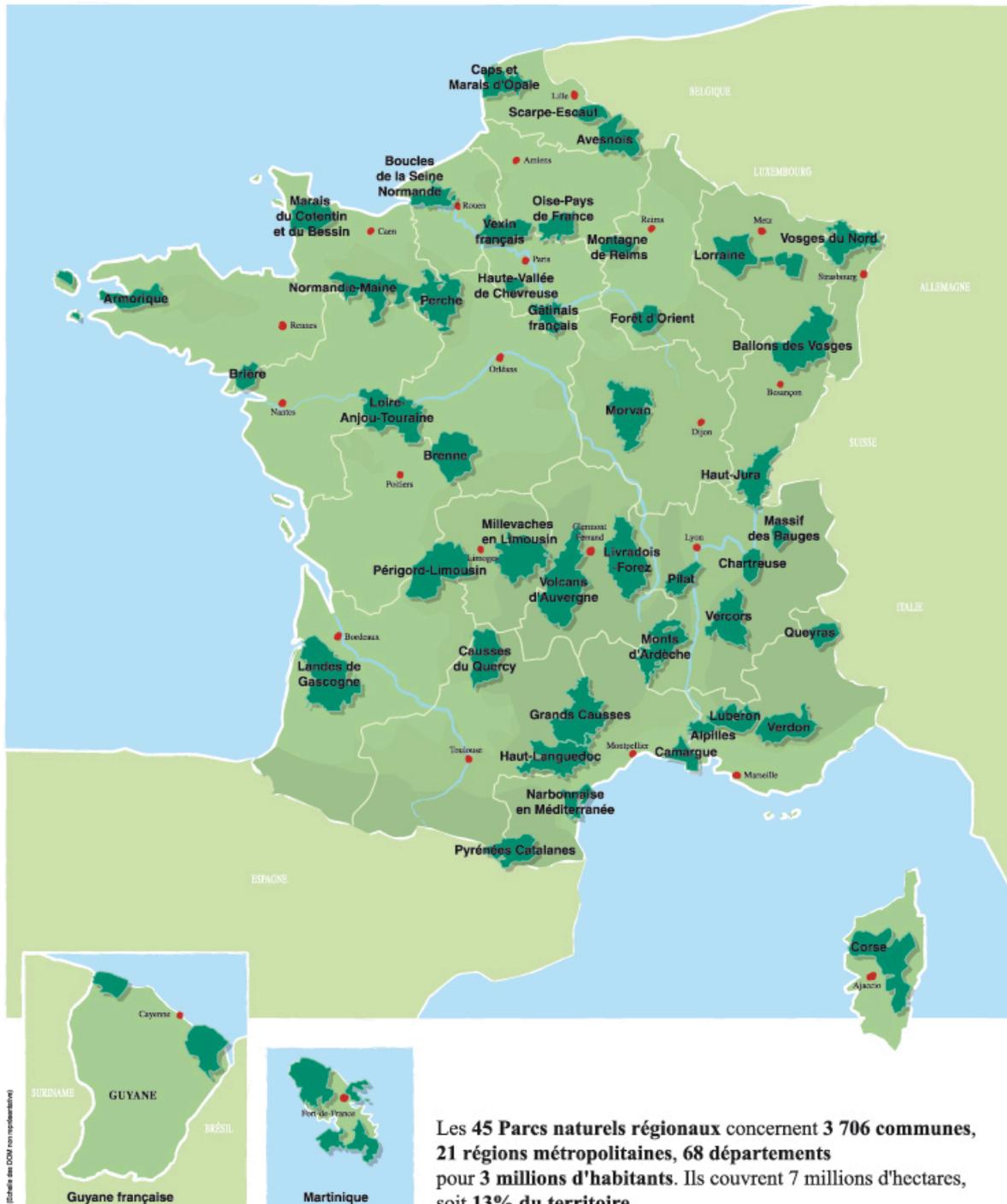


¹⁸⁵⁹ Reproduction de la Figure 7 du document : COMMISSION EUROPÉENNE, « SDEC, schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de L'Union européenne », Office des publications officielle des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p 39.

Annexe n° 3 : La carte des 45 parcs naturels régionaux



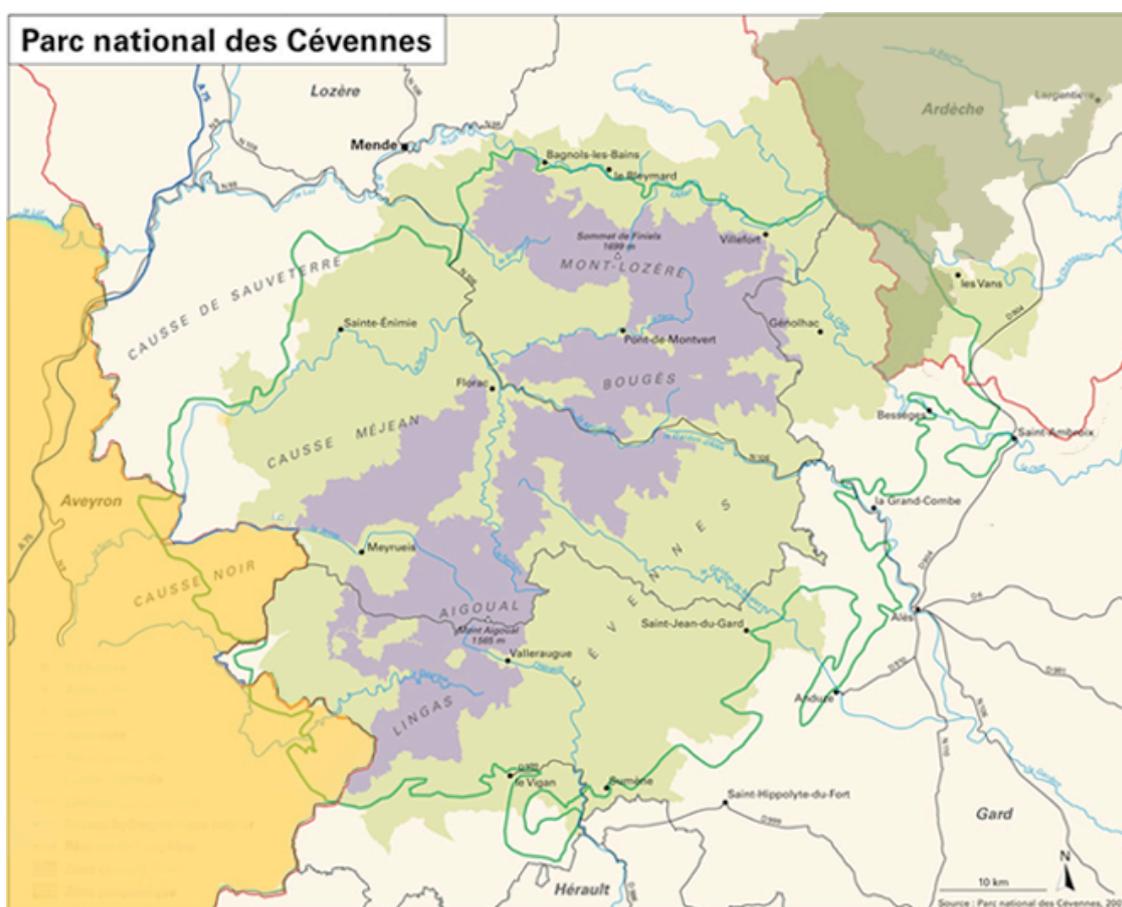
Les 45 Parcs naturels régionaux de France



Fédération des Parcs naturels régionaux de France

9, rue Christiani 75018 Paris - Tél. 01 44 90 86 20 - Fax. 01 45 22 70 78 - E-mail : info@parcs-naturels-regionaux.fr
 Site internet : www.parcs-naturels-regionaux.fr

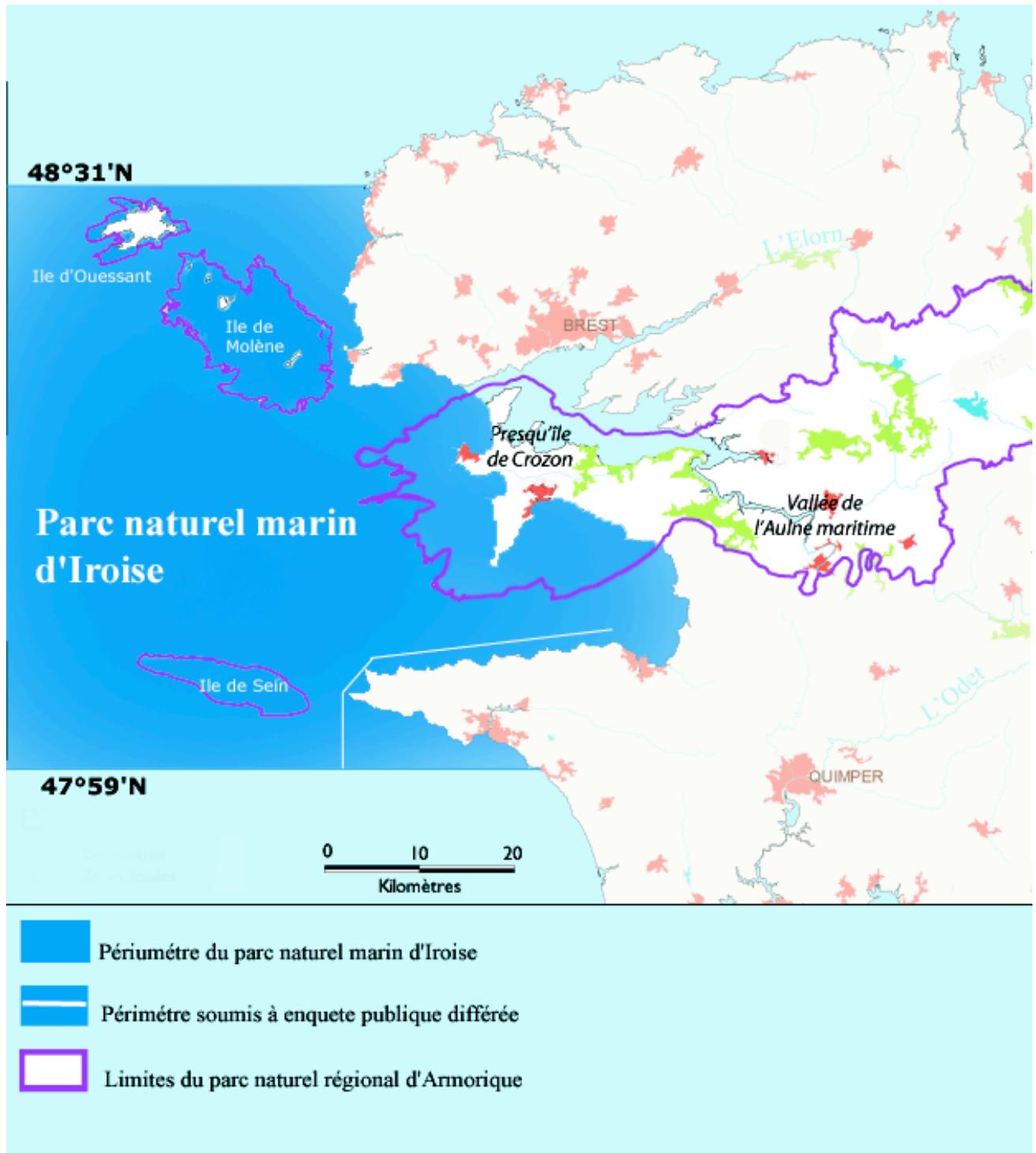
Annexe n° 4 : Zone de superposition du parc national des Cévennes et du parc naturel régional des Monts d'Ardèche¹⁸⁶⁰



-  Parc naturel régional des Grandes Causses
-  Parc national des Cévennes :
 -  zone centrale
 -  zone périphérique
-  Parc naturel régional des Monts d'Ardèche
-  Zone de superposition du Parc naturel régional des Monts d'Ardèche et du Parc national des Cévennes

¹⁸⁶⁰ Travail effectué à partir de la carte du parc national des Cévennes disponible sur le site des parcs nationaux : www.parc-national.com.

Annexe n° 5 : Zones de superposition entre le parc naturel régional d'Armorique et le parc naturel marin d'Iroise¹⁸⁶¹



¹⁸⁶¹ Travail effectué à partir de la carte du parc naturel régional d'Armorique disponible sur le site de ce parc : www.pnr-armorique.fr.

- TABLE DES MATIÈRES -

- INTRODUCTION -	1
<i>Section 1 – Le principe d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme : une effectivité nuancée</i>	7
§1. Le processus de reconnaissance du principe d'intégration : des mouvements convergents	8
A. Une reconnaissance progressive en droit international	8
1. La lente émergence du principe d'intégration	9
a. L'émergence d'un principe d'intégration à la Conférence de Stockholm de 1972 souffrant d'une absence d'opposabilité	9
b. La consolidation du principe d'intégration et son rattachement au concept de développement durable à la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992	11
2. La réaffirmation constante des principes entérinés par la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992	13
B. La reconnaissance parallèle du principe d'intégration en droit communautaire	15
1. Une première reconnaissance par le biais des programmes d'action communautaires en matière d'environnement	15
2. Le renforcement de ce principe dans les traités communautaires	17
§2. Les cadres conceptuels d'accueil du principe d'intégration en droit de l'urbanisme : patrimoine commun et développement durable	19
A. La contribution limitée du concept de « patrimoine commun de la Nation » en droit de l'urbanisme	19
1. L'introuvable définition	19
a. La difficile appréciation du concept patrimoine commun	20
b. Le problème du rattachement du patrimoine commun au concept de nation	22
2. La faible portée juridique	24
B. La modeste effectivité du concept de développement durable en droit de l'urbanisme	28
1. L'émergence tardive du concept en droit de l'urbanisme	28
2. La reconnaissance insatisfaisante par la charte de l'environnement	33
<i>Section 2 – La technique juridique du zonage écologique : instrument privilégié de l'intégration en droit de l'urbanisme</i>	35
§1. La technique juridique du zonage étendue à la protection écologique : une réalité polymorphe	36
A. L'application « originelle » de la technique du zonage par le droit de l'urbanisme	36
1. Une technique ancienne et prédominante dans l'application du droit de l'urbanisme	37
a. Le droit de l'urbanisme précurseur en matière de zonage	37
b. La permanence de l'utilisation de cette technique par le droit de l'urbanisme	38
2. Le paradigme de l'utilisation de la technique du zonage constitué par les documents d'urbanisme	40
a. Les critères d'identification des « documents d'urbanisme »	41
b. Des zonages créateurs de zonages	43
B. L'extension de la technique du zonage à la protection écologique	45
1. Un concept flexible de zonage dont le caractère écologique apparaît délicat à appréhender	45
a. Un concept flexible de zonage	45
b. Une qualification « écologique » délicate à appréhender	47
2. Le caractère polymorphe de la technique juridique du zonage écologique	50
§2. La technique juridique du zonage vecteur d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme : l'influence de la décentralisation	52
A. Les fondements du principe d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme antérieurs à la décentralisation	53

1. L'intégration au service de la protection écologique de la montagne et du littoral	53
a. La reconnaissance juridique de la sensibilité écologique de la montagne	53
b. La reconnaissance de la nécessaire protection du littoral.....	54
2. L'intégration née de la protection de certains espaces particuliers des départements et des communes renforcée par la décentralisation	57
a. La protection des périmètres sensibles de certains départements	57
b. L'instauration de zones d'environnement protégé dans les communes rurales.....	60
B. Le renforcement ultérieur du principe d'intégration des préoccupations écologiques en droit de l'urbanisme par le recours prédominant aux zonages écologiques.....	62
1. L'impact de la décentralisation.....	62
2. Le recours prédominant aux zonages écologiques	65
- PREMIÈRE PARTIE - L'INTÉGRATION PAR « GÉNÉRATION » DE ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME : UNE DÉCENTRALISATION LACUNAIRE.....	69
- CHAPITRE PREMIER - UNE DÉCENTRALISATION INCOMPLÈTE : L'ABSENCE DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES POUR LA PROTECTION DE CERTAINS TERRITOIRES.....	73
<i>Section 1 - La planification réglementaire imposée aux collectivités territoriales : les zonages écologiques de montagne et du littoral.....</i>	<i>79</i>
§1. La création de « zonages écologiques principaux » en montagne et sur le littoral par le législateur	80
A. La prescription de zonages principaux aux communes : la difficile définition de l'applicabilité des lois montagne et littoral	80
1. Un mode de définition des zones de montagne détaché de la qualité intrinsèque du milieu.....	81
a. Une définition économique et géographique de secteurs constituant les zones de montagne	81
b. Le rattachement géographique des zones de montagne à des massifs	84
2. Un mode de définition des zones littorales prenant en compte le caractère écologique du milieu : le faible choix des communes.....	86
a. Un mode de définition des zones littoral reposant sur la contrainte des communes riveraines de la mer ou de certains étangs et lacs.....	86
b. Un mode de définition des zones littoral reposant sur la contrainte ou l'autodétermination des communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux ?	89
B. Une protection imposée par une réglementation spécifique de l'urbanisme communal	92
1. L'urbanisation en continuité dans les zones de montagne et les communes littorales	92
a. Une obligation commune aux différents zonages	93
b. Des exceptions liées au développement économique de ces zones ou à certaines activités	95
2. Les obligations complémentaires prévues pour les zones littorales.....	98
a. Le respect du principe général d'équilibre	98
b. L'obligation des communes d'aménager des coupures d'urbanisme	100
§2. La sujétion des autorités locales dans l'édiction de zonages écologiques complémentaires.....	103
A. L'instauration par le législateur de zonages écologiques complémentaires contraignants	103
1. La mise en place de zonages écologiques spécifiques au milieu montagnard	103
a. L'inconstructibilité d'une bande de 300 mètres des rives de certains plans d'eau	104
b. La préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques montagnards.....	106
2. La mise en place de zonages écologiques littoraux plus contraignants	108
a. La bande des 100 mètres.....	108
b. Les espaces proches du rivage	113

B. L'instauration obligatoire de zonages écologiques complémentaires par la commune.....	116
1. L'obligation pour la commune de définir des zonages écologiques spécifiques	117
a. La compétence liée des communes dans la détermination des espaces boisés les plus significatifs	117
b. La compétence liée de la commune dans la détermination des espaces remarquables ou caractéristiques du littoral.....	120
2. Les régimes dérogatoires, source de pouvoir discrétionnaire, des départements d'outre-mer prévus par la loi littoral	123
a. L'adaptation de la bande côtière : de faibles prescriptions	124
b. L'adaptation des espaces proches du rivage : l'absence de l'obligation d'urbanisation limitée	127
<i>Section 2 - La planification stratégique mise en place par l'administration centrale : les zonages écologiques de protection d'espaces soumis à des enjeux particuliers.....</i>	<i>131</i>
§1. La compétence de l'État dans la détermination de ces outils	134
A. Une application territoriale indépendante du découpage administratif existant	134
1. La compétence de l'État dans la définition de l'application territoriale des DTA : la planification de vastes espaces.....	134
2. La compétence de l'État dans la définition de l'application territoriale des S.M.V.M. : la planification d'espaces étroits.....	137
B. La participation des collectivités territoriales à la procédure	139
1. L'association des collectivités territoriales dans la procédure de mise en place d'une D.T.A.....	140
2. L'importance des communes dans la mise en place d'un S.M.V.M.....	141
§2. La compétence de l'État dans la prescription de règles contraignantes aux collectivités territoriales	144
A. La prescription de zonages aux règles particulières et l'adaptation des lois dans les zones montagne et littoral par les D.T.A.	145
1. La prescription des orientations et des principaux objectifs de l'État en matière d'aménagement et de protection des espaces	145
2. L'adaptation des modalités d'application des lois montagne et littoral aux particularités locales	147
B. La prescription de zonages de protection et des limitations de l'urbanisme par les S.M.V.M.	150
1. La prescription de zonages écologiques.....	151
2. La possible prescription de zones limitant l'urbanisation.....	153
- CHAPITRE SECOND - UNE DÉCENTRALISATION IMPARFAITE : DE LA DÉPENDANCE DU DÉPARTEMENT À L'ENCADREMENT DE LA COMMUNE.....	157
<i>Section 1 – Une décentralisation départementale « sous dépendance » en matière de protection des espaces naturels sensibles</i>	<i>167</i>
§1. Une dépendance importante pour l'exercice d'un mode d'acquisition particulier : la préemption	168
A. Le département : un acteur principal dépendant	169
1. L'apparente liberté du département.....	169
a. Le département titulaire de plein droit.....	169
b. Le financement des prérogatives du département.....	173
2- Une dépendance importante	176
a. La soumission partielle aux documents d'urbanisme	176
b. Le régime des autorisations nécessaires à l'exercice de la politique des espaces naturels sensibles ...	179
B. Les autres acteurs du droit de préemption : l'influence du département	182
1. Des titulaires de second rang par volonté du département	182
a. Un titulaire du droit de préemption particulier : le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	183
b. Des titulaires secondaires nombreux et dépendants de la volonté du département.....	185

2. Les autres acteurs non-titulaires du droit de préemption : la confrontation avec le département	188
a. Le propriétaire d'un bien, déclencheur de la procédure de préemption	188
b. Les titulaires de droit de préemption concurrents	190
b.1. Le droit de préemption dans les zones d'aménagement différées	191
b.2. Le droit de préemption urbain	192
b.3. Le droit de préemption des espaces agricoles et naturels périurbains	193
§2. La dépendance partielle dans l'exercice d'un mode de protection double : de la domanialisation à la réglementation	196
A. La protection autonome par incorporation des espaces naturels sensibles au domaine public : la maîtrise foncière	196
1. L'imprécision des critères de détermination des espaces naturels sensibles pouvant faire l'objet d'une préemption	196
a. L'impossible définition de la nature des espaces concernés	197
b. Le déclin de l'obligation d'ouverture au public	201
2. Le respect de l'autonomie à travers le régime applicable aux biens concernés	203
a. L'incorporation au domaine public par application des critères jurisprudentiels	204
b. Les protections importantes liées à l'incorporation au domaine public et à la volonté du département	208
B. La protection autorisée pour la réglementation des espaces naturels sensibles : la préservation de la qualité des espaces	211
1. La protection des espaces sensibles non acquis par transfert autorisé de compétences des communes dépourvues de P.O.S. ou de P.L.U.	211
a. L'autorisation de la protection des espaces naturels sensibles sur l'ensemble du territoire du département	211
b. L'autorisation de la protection spécifique dans les zones de préemption	213
2. La réglementation difficile des espaces naturels acquis	214
a. La faible consistance des règles imposées par le code de l'urbanisme	214
b. Des modes de gestion des terrains acquis non prévus	215
<i>Section 2 – Une décentralisation encadrée au détriment des communes.....</i>	<i>219</i>
§1. Le choix de la commune dans la mise en place des zonages de protection des milieux naturels des P.L.U. ...	222
A. L'autonomie de la commune dans la mise en place des zones de base : la création des zones naturelles.....	222
1. Les options initiales des communes	223
a. Le choix de l'organe	223
b. La détermination des ambitions de la commune dans le projet d'aménagement et de développement durable	225
2. La liberté de la commune dans la définition des zones et des prescriptions relatives à la protection écologique	227
a. Un choix important de protection par le zonage	227
a.1. Le P.O.S. et l'existence confuse de plusieurs zones naturelles	227
a.2. La clarification sémantique et contextuelle des zonages apportée par le P.L.U.	230
b. Les règles pouvant être affectées aux zones.....	234
b.1. Les prescriptions	234
b.2. Le coefficient d'occupation des sols.....	235
B. L'autonomie de la commune dans la mise en place de zonages complémentaires.....	237
1. La libre protection des espaces naturels.....	237
a. Les zonages de protection d'espaces naturels	237
b. Les zones de luttés contre le morcellement des espaces naturels	241

2. La libre protection des espaces « chlorophylliens ».....	243
a. La protection des espaces verts	243
b. La protection des espaces boisés classés	247
§2. L'encadrement de l'État dans la mise en place des zonages de protection des milieux naturels des P.L.U	250
A. L'encadrement du P.L.U. par l'État.....	250
1. L'encadrement de l'État dans l'élaboration d'un P.L.U.	250
a. La participation obligatoire de l'État : le « porter à connaissance ».....	250
b. La participation volontaire de l'État : l'association et la collaboration.....	252
2. L'intervention de l'État dans le temps	255
B. La soumission des communes à certains projets de l'État.....	256
1. La soumission de la commune à une déclaration d'utilité publique	257
a. L'objet de la déclaration d'utilité publique	257
b. La mise en conformité forcée du P.L.U.	258
2. La soumission de la commune à l'instauration d'une zone d'aménagement différé	259
a. L'objet de l'instauration de cette zone.....	259
b. Une mise en place de ces zones imposée aux communes	260
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	263

- SECONDE PARTIE - L'INTÉGRATION PAR « INCORPORATION » DE ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME : UNE HIÉRARCHISATION COMPLEXE DES NORMES.....269

- CHAPITRE PREMIER - UNE HIÉRARCHISATION ATYPIQUE DES ZONAGES ÉCOLOGIQUES EN DROIT DE L'URBANISME	273
<i>Section 1 – L'identification d'une hiérarchie entre de nombreux zonages écologiques et le droit de l'urbanisme.....</i>	<i>279</i>
§1. Une indépendance des législations relative entre les zonages écologiques non issus du Code de l'urbanisme et le droit de l'urbanisme.....	279
A. Un principe devant aboutir à une absence de liens entre les zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme et le droit de l'urbanisme	280
1. Un principe jurisprudentiel d'application constante en droit de l'urbanisme.....	280
2. Un principe devant faire obstacle à l'existence de relations entre les zonages écologiques étrangers au Code de l'urbanisme et le droit de l'urbanisme.....	283
B. L'instauration de passerelles entre les législations en matière de zonage écologique et de droit de l'urbanisme	286
1. L'instauration de passerelles permettant un renforcement de l'application des normes internationales et communautaires	287
a. L'application du droit international et communautaire par l'instauration ou l'adaptation de zonages écologiques nationaux.....	288
a.1. L'application du droit international par l'adaptation de zonages écologiques nationaux.....	288
α. Les modalités de réception du droit international en droit interne.....	288
β. L'influence des modalités de réception du droit international sur l'instauration de zonages écologiques	290
a.2. L'application du droit communautaire par l'instauration de zonages écologiques nationaux	294

α. Les modalités de réception du droit communautaire en droit interne.....	296
β. L'influence des modalités de réception du droit communautaire sur l'instauration de zonages écologiques.....	298
b. L'application indirecte de ces normes à travers l'instauration de passerelles entre les zonages écologiques internes et le droit de l'urbanisme.....	306
b.1. L'instauration de passerelles entre les zonages Natura 2000 et le droit de l'urbanisme.....	306
b.2. L'instauration de passerelles entre les zonages internes appliquant les normes internationales et le droit de l'urbanisme.....	312
2. La matérialisation des « passerelles » principalement dans les Code de l'urbanisme et de l'environnement	314
a. L'instauration de passerelles par le Code de l'urbanisme ou le Code de l'environnement.....	314
b. L'instauration concomitante de passerelles par les Code de l'urbanisme et de l'environnement.....	320
§2. Une hiérarchie partielle non pyramidale : l'existence de « points de contact » entre des normes issues de différentes branches du droit.....	322
A. La caractérisation de l'existence d'une hiérarchie.....	322
B. La remise en cause du modèle pyramidal classique par l'existence « de points de contact » entre le droit de l'urbanisme et les autres branches du droit.....	326
1. L'impossible identification du caractère pyramidal de la hiérarchie du droit de l'urbanisme.....	326
2. La caractérisation de l'existence d'une hiérarchie du droit de l'urbanisme en rhizome.....	331
<i>Section 2 – La caractérisation d'une hiérarchie matérielle basée sur une formation du droit par degrés</i>	<i>333</i>
§1. L'insuffisance des critères organique et formel pour caractériser la hiérarchie des zonages écologiques en droit de l'urbanisme.....	334
A. L'inapplicabilité d'un critère organique.....	334
1. L'inapplicabilité du fait de l'absence de hiérarchie des autorités décentralisées.....	335
2. L'inapplicabilité du fait de l'existence de co-auteurs d'actes juridiques.....	338
B. L'inapplicabilité du critère formel.....	340
1. L'inapplicabilité du critère basé sur la forme de l'acte.....	341
2. L'inapplicabilité du critère procédural.....	342
§2. Le nécessaire recours au critère matériel et à la théorie de la formation du droit par degrés pour caractériser la hiérarchie en droit de l'urbanisme.....	346
A. L'identification d'une hiérarchie matérielle impliquant la soumission des autorisations d'occuper le sol aux documents d'urbanisme et aux zonages écologiques.....	347
1. Le recours au concept matériel des normes.....	347
a. L'avènement doctrinal du critère matériel antérieurement à la Constitution du 4 octobre 1958.....	348
b. L'ordonnancement prévue par la Constitution du 4 octobre 1958 confirme l'établissement d'une hiérarchie matérielle des normes.....	351
2. La soumission des autorisations d'occupation du sol à l'ensemble des normes matérielles de la hiérarchie	356
a. La théorie de Roger BONNARD.....	356
b. L'application en droit de l'urbanisme : l'exemple de la soumission des permis de construire aux dispositions des documents d'urbanisme locaux et des zonages écologiques.....	360
B. L'adjonction de la théorie de la formation du droit par degrés pour déterminer la place des normes dans la hiérarchie.....	362
1. L'existence d'un lien d'exécution entre les normes de la hiérarchie.....	365
a. La typologie de Jean-Claude VENEZIA.....	366
b. La caractérisation de l'existence de cette typologie dans la hiérarchie des zonages écologiques en droit de l'urbanisme.....	367

2. La pertinence du critère de concrétisation des normes dans l'affectation d'une valeur aux différentes normes de la hiérarchie	370
a. Une double concrétisation	371
a.1. La concrétisation géographique.....	371
a.2. La concrétisation sémantique	375
b. La concrétisation des normes comme moyen de déterminer leur valeur	376
- CHAPITRE SECOND - UNE LÉGALITÉ MULTIFORME DES NORMES DOMINÉE PAR LA DÉTERMINATION DE LEUR SUBSTANCE.....	379
<i>Section 1 – L'établissement d'un rapport entre les différentes composantes de la hiérarchie en droit de l'urbanisme : une graduation complexe du lien normatif</i>	385
§1. Une graduation complexe des normes issue d'un rapport normatif unique.....	386
A. Une double vision doctrinale du rapport normatif.....	386
1. La doctrine « classique » : la multiplicité des rapports normatifs.....	387
2. La doctrine « moderne » : l'unicité du rapport normatif.....	389
B. L'intensité du lien normatif : Une graduation importante et complexe.....	391
1. L'intensité variable du lien normatif : de la conformité à la prise en compte ou en considération	392
a. La forte intensité du lien de conformité.....	392
b. la récente définition jurisprudentielle de la prise en compte ou en considération	394
2. La complexité de l'approche du lien médian prédominant : la compatibilité	396
a. Une définition doctrinale constante	396
b. la difficile perception des frontières de cette notion.....	397
§2. Les variations complexes du lien normatif multiforme en droit de l'urbanisme basées sur la substance de la norme supérieure.....	399
A. La détermination du lien normatif en droit de l'urbanisme : une variation en fonction de sa substance	400
1. La difficile détermination de l'intensité des différents liens normatifs en droit de l'urbanisme	401
a. L'application très contraignante du lien normatif par le juge	401
b. L'application peu contraignante du lien normatif par le juge.....	409
2. La prédominance du lien de compatibilité dans la classification reposant sur le degré de complétude et de précision de la norme supérieure	412
B. L'aménagement de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme par la limitation du rapport normatif à la seule norme supérieure : une « simplification » complexe	423
1. Un principe législatif non appliqué par la jurisprudence	423
2. La complexité de l'application de la limitation du rapport normatif à la seule norme supérieure pour les documents ayant valeur de D.T.A.	426
<i>Section 2 – L'effectivité du rapport normatif entre les différentes normes de la hiérarchie : des variations dépendantes de l'État et de l'étendue du lien normatif</i>	431
§1. L'effectivité non juridictionnelle du rapport normatif entre les documents locaux d'urbanisme et les zonages écologiques : la prééminence de l'État.....	432
A. Le rôle de l'État et de l'auteur des normes supérieures dans l'effectivité du rapport normatif avant son adoption	432
1. La recherche de l'effectivité du rapport normatif par l'obligation du « porter à connaissance » reposant sur l'État	432
2. La recherche de la participation de l'auteur de la norme supérieure	436
B. Le rôle de l'État garant dans l'effectivité du rapport normatif après son adoption	437
1. La fixation de différents délais pour garantir l'effectivité du rapport normatif par l'auteur du P.L.U.....	438
2. L'effectivité du rapport normatif assuré par l'État.....	439

§2. La création et la contestation du rapport normatif entre documents locaux d'urbanisme et zonages écologiques : la prééminence de la substance du lien normatif.....	442
A. L'autonomie dépendante de l'intensité du lien normatif de l'auteur dans l'élaboration des dispositions d'une norme	442
1. L'autonomie de l'auteur de la norme : une graduation du pouvoir discrétionnaire	443
a. La difficile mesure d'une graduation basée sur le degré de détermination de la norme supérieure.....	443
b. Le pouvoir discrétionnaire de l'auteur d'un P.L.U. oscillant en fonction des différentes mesures envisagées et du contenu de la norme supérieure	445
2. La possible limitation du pouvoir discrétionnaire issue des conditions de mise en place de la norme : la co- décision.....	450
B. L'étendue variable du contrôle du juge dépendant de l'intensité du lien normatif.....	452
1. Le contrôle normal du juge en présence de dispositions précises de la norme supérieure ou pour l'appréciation de l'application de certains concepts.....	455
a. Le contrôle normal « classique » dans l'application de certaines dispositions des lois montagne et littoral.....	456
b. Le contrôle normal approfondi de la théorie du bilan pour les opérations complexes d'urbanisme constituant une limitation du pouvoir discrétionnaire	459
2. Le contrôle restreint du juge pour les dispositions peu précises ou moins contraignantes des normes supérieures, la possible évolution du contrôle du lien normatif des documents d'urbanisme.....	463
a. L'application classique du contrôle restreint du contenu des documents d'urbanisme dans la confrontation avec la réalité de l'existant.....	463
b. La difficile perception de l'étendue du contrôle de la compatibilité	466
- CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE -	469
- CONCLUSION GÉNÉRALE -	475
- BIBLIOGRAPHIE -	483
Ouvrages généraux.....	485
Ouvrages spécialisés	487
Thèses	490
Articles.....	493
Notes de jurisprudence.....	516
Conclusions de commissaires du gouvernement.....	523
Rapports	526
- ANNEXES -	529
<u>Annexe n° 1</u> : Tableau de la conservation des zones humides par le biais des zonages écologiques nationaux existants	531
<u>Annexe n° 2</u> : Modalités de coopération prévues pour le S.D.E.C.....	532
<u>Annexe n° 3</u> : La carte des 45 parcs naturels régionaux.....	533
<u>Annexe n° 4</u> : Zone de superposition du parc national des Cévennes et du parc naturel régional des Monts d'Ardèche	534
<u>Annexe n° 5</u> : Zones de superposition entre le parc naturel régional d'Armorique et le parc naturel marin d'Iroise.....	535
- TABLE DES MATIÈRES -	537