



HAL
open science

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Lucien Breteau

► **To cite this version:**

Lucien Breteau. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE. Sciences de l'Homme et Société. Université Lumière - Lyon 2, 2018. Français. NNT: . tel-02398948

HAL Id: tel-02398948

<https://theses.hal.science/tel-02398948v1>

Submitted on 8 Dec 2019

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



UNIVERSITÉ
LUMIÈRE
LYON 2

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

opérée au sein de

l'Université Lumière Lyon 2

École doctorale de

Droit « EDD. 492 »

Discipline de doctorat : Droit

Mention : Droit public

Soutenue publiquement le 21/06/2018 par :

Lucien BRETEAU

**DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

Devant le jury composé de :

Madame Chantal CANS,

Maître de conférences HDR émérite à Le Mans Université, *Rapporteuse*

Madame Emmanuelle DESCHAMPS,

Maître de conférences à Sciences-Po Grenoble

Monsieur Patrick JANIN,

Maître de conférences HDR à l'Université Lyon 2, *Directeur de thèse*

Monsieur Jean-François JOYE,

Professeur à l'Université Savoie Mont Blanc, *Rapporteur*

Monsieur Pascal PLANCHET,

Professeur à l'Université Lyon 2



UNIVERSITÉ
LUMIÈRE
LYON 2

THÈSE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

opérée au sein de

l'Université Lumière Lyon 2

École doctorale de

Droit « EDD. 492 »

Discipline de doctorat : Droit

Mention : Droit public

Soutenue publiquement le 21/06/2018 par :

Lucien BRETEAU

**DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

Devant le jury composé de :

Madame Chantal CANS,

Maître de conférences HDR émérite à Le Mans Université, *Rapporteuse*

Madame Emmanuelle DESCHAMPS,

Maître de conférences à Sciences-Po Grenoble

Monsieur Patrick JANIN,

Maître de conférences HDR à l'Université Lyon 2, *Directeur de thèse*

Monsieur Jean-François JOYE,

Professeur à l'Université Savoie Mont Blanc, *Rapporteur*

Monsieur Pascal PLANCHET,

Professeur à l'Université Lyon 2

AVERTISSEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Au soir de cette formation doctorale, je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont participé à mon soutien lors de la rédaction de la présente thèse.

Ma reconnaissance s'adresse en premier lieu à Monsieur Patrick Janin pour sa direction avisée et déterminante sur le plan scientifique et rédactionnel, ainsi que pour la bienveillance témoignée jusqu'à l'échéance finale.

Des remerciements suivis de mes hautes considérations reviennent également au corps enseignant de l'Université Lumière Lyon II qui m'a accordé sa confiance dans le cadre de mon activité de chargé de travaux dirigés. Ils s'adressent aussi aux membres de l'équipe d'accueil Droits-Contrats-Territoires pour leurs recherches et l'organisation d'activités scientifiques parfois nécessaires à la rédaction de ce travail. À ce titre, je remercie tout particulièrement Monsieur le Doyen Guillaume Protière et Monsieur Christophe Chabrot.

L'impossibilité d'être exhaustif ne pourra que générer des oublis, mais des remerciements plus généraux et personnels se destinent à mes parents, Edwige et Gérard B., pour leur appui indéfectible entretenu durant toutes ces années.

Cette page est également l'occasion de témoigner mon amitié à mes collègues qui ont contribué, sans me disperser, à l'animation de cette période scientifique. Elle est dédiée à Nicolas Ch. et à Yoan V., mais également à ceux qui ont consacré du temps pour la relecture diligente de la présente étude. À ce propos, une reconnaissance toute spéciale, mais indivisible, est adressée à Matthias M., Julien B.-L, Iza C., Marius C., Annabelle D., Clara D., Élise Fr., Jean-Baptiste F., et Pauline S.

Je garderai un souvenir inaltérable de ces moments. Les bénéficiaires de ces remerciements ne cesseront d'accompagner mes meilleurs sentiments.

TABLE DES ABREVIATIONS

ADCF	Association des communes de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFB	Agence française de la biodiversité
AFDI	Annuaire français de droit international
AJCT	Actualité juridique des collectivités territoriales
AJDA	Actualité juridique du droit administratif
ANRT	Atelier national de reproduction des thèses
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
ARF	Association des régions de France
Art.	Article
AUF	Agence universitaire de la francophonie
BDEI	Bulletin du droit de l'environnement industriel
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BJDU	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
Bull. civ	Bulletin de jurisprudence civile
CAA	Cour administrative d'appel
C. cass	Cour de cassation
CCC	Les cahiers du Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
Ch.	Chambres
Chr.	Chronique

CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement durable
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
Coll. Terr. Intercomm.	Collectivités territoriales Intercommunalités
CPER	Contrat de plan État-région ou Contrat de projet État-région
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DA	Droit administratif
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DAUH	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIACT	Direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire
dir.	Sous la direction de
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DSUCS	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directives territoriales d'aménagement et de développement durable
EEE	Espace économique européen
EPCI FP	Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.
ERC	<i>European research council</i> ou Conseil européen de la recherche
et al.	Et autre ou et autres
Fasc.	Fascicule
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Île de France
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GRIDAUH	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
HQE	Haute qualité environnementale

ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFRS	<i>International financial reporting standard</i> ou référentiel comptable applicable aux sociétés cotées sur un marché européen
IRFR	Indicateur de ressources fiscales des régions
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IUCN	Union internationale pour la conservation de la Nature
Jcl A	Jurisclasseur LexisNexis Administration
Jcl Env.	Jurisclasseur LexisNexis Environnement
Jcl Rural	Jurisclasseur LexisNexis Droit rural
JCP A	La semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales
JCP G	La semaine juridique – Édition générale
JCP N	La semaine juridique – Notariale et immobilière
<i>J. O.</i>	Journal officiel de la République française
<i>J.O. U. E.</i>	Journal officiel de l'Union européenne
LPA	Les petites affiches
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
LPA	Les petites affiches
NCC	Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel
NSS	Natures Sciences-Sociétés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OGM	Organismes génétiquement modifiés.
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État.
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PCET	Plan climat-énergie territorial
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PDU	Plan de déplacement urbain
PLH	Programme local de l'Habitat

PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
PUL	Presses universitaires de Lyon
PULIM	Presses universitaires de Limoges
RA	Revue administrative
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
RDI	Revue de droit immobilier
RDR	Revue du droit rural
RD transp.	Revue de droit des transports
Rec. CIJ	Recueil de la Cour internationale de justice
Rec. Dalloz	Recueil Dalloz
REDE	Revue européenne de droit de l'environnement
Revue CGDD	Revue du Commissariat général au développement durable
RFAP	Revue française d'administration publique
RFAS	Revue française des affaires sociales
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFSP	Revue française de science politique
RGDIP	Revue générale de droit international public
RISA	Revue internationale de science administrative
RJE	Revue juridique de l'environnement
RJEP	Revue juridique de l'économie publique
RTDC	Revue trimestrielle de droit civil
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RTDI	Revue trimestrielle de droit immobilier
RFFP	Revue française de finances publiques
RJE	Revue juridique de l'environnement

RJEP	Revue juridique de l'économie publique
RLCT	Revue Lamy des collectivités territoriales
SAR	Schéma d'aménagement régional
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SNTEDD	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
SRCE	Schéma régional climat-énergie-territorial
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
T. A	Tribunal administratif
TSCG	Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UNECE	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
Vol.	Volume
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE I - DES MUTATIONS DU DROIT MATERIEL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PROPICES A UNE ACTION PUBLIQUE DURABLE

Titre I - L'application par les collectivités territoriales d'un *corpus* juridique relatif à la mise en œuvre du développement durable

Chapitre I - La consécration normative du développement durable par les ordres juridiques en droit local

Chapitre II - La portée juridique du développement durable : une relativité normative commune aux principes de la décentralisation et un standard du droit de la gestion publique locale

Titre II – L'évolution du droit matériel de l'administration territoriale favorable au principe de logique juridique du développement durable

Chapitre I - Le principe du développement durable en tant que générateur de principes normatifs appliqués à l'administration territoriale

Chapitre II - La décentralisation environnementale : un moyen de réalisation du principe du développement durable

PARTIE II - DEVELOPPEMENT DURABLE ET MUTATIONS DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Titre I - Développement durable et mutations de l'agencement des structures territoriales

Chapitre I - Développement durable et évolution des principes de l'ordre administratif décentralisé

Chapitre II - Développement durable et recomposition du binôme région-intercommunalité

Titre II - Des mutations du régime politique local favorables à la mise en œuvre du principe de développement durable

Chapitre I - La consécration institutionnelle de la ville durable par la mutation des procédés de représentation

Chapitre II - Développement durable et développement de la démocratie administrative locale

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION

L'étude de la notion de développement durable au prisme des évolutions juridiques des organismes déconcentrés et des personnes publiques décentralisées qui composent l'administration territoriale, présente un paradoxe. Si le droit public a affirmé la place de l'administration dans l'encadrement des activités économiques au gré de considérations non économiques, rien ne semble moins approprié que l'épithète « durable » pour qualifier les réformes relatives à l'organisation territoriale. De ces mutations résulte la remise en cause de principes directeurs de l'administration décentralisée française. C'est ainsi qu'en l'espace de quelques mois, le titre de compétence générale des départements et des régions a été rétabli dans son ancienne rédaction par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, avant que sa suppression ne soit à nouveau engagée par un projet de loi présenté le 18 juin 2014 en Conseil des ministres¹. Ce projet a été adopté par la même majorité parlementaire que celle qui avait rétabli cette clause générale de compétence des départements et des régions, à l'issue du vote de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.²

Les mutations incessantes du droit des collectivités territoriales³ ont amené certains auteurs à s'interroger sur le sens même de la décentralisation.⁴ L'amélioration d'une

¹L'objet du Chapitre 1^{er} de la loi n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (*J. O.*, 28 janv., p. 1 562) a été de rétablir la clause générale de compétence dans son ancienne modalité, à la suite de la limitation de ses degrés d'utilisation par la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales (*J. O.*, 17 déc., p. 22 146), dont l'art. 73 imposait une condition de délibération spécialement motivée qui n'a pas été retenue par le législateur de 2014. Pourtant, moins d'un semestre plus tard, le projet de loi du 18 juin 2014 prévoit qu'« À la clause de compétence générale qui permettait jusqu'à présent aux régions et aux départements d'intervenir en dehors de leurs missions principales, parfois de manière concurrente, souvent de façon redondante, se substitueront des compétences précises confiées par la loi à un niveau de collectivité. »

²Aux termes des nouveaux art. L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, issus des art. 1^{er} et 94 de la loi n° 2015-992 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*J. O.*, 8 août, p. 13 705) : le conseil départemental et le conseil régional règlent par leurs délibérations les affaires de leur collectivité dans les domaines de compétence que la loi leur attribue.

³À ces mutations de l'organisation des compétences peut s'ajouter l'abrogation de la disposition-phare de la loi du 16 déc. 2010 précitée. Le 1^{er} art. de cette loi avait pour objet d'instaurer un élu unique et commun à la collectivité départementale et régionale. Cette disposition a été abrogée par l'art. 48 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (*J. O.*, 18 mai, p. 8 242). Est ainsi rétablie la situation antérieure dans le cadre de laquelle une collectivité territoriale dispose d'une assemblée propre.

⁴R. Degron, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, LGDJ, 2014, p. 66.

architecture territoriale dont l'ordre et la cohérence questionnent⁵, se heurte à la fois à un certain conservatisme historique hostile à la réduction de l'émiettement du bloc communal⁶, et à une volonté de rationalisation exclusivement fondée sur des considérations de *new public management*.⁷ Ce leitmotiv global des réformes territoriales, en partie réalisé par la spécialisation des départements et des régions⁸, remet en cause des critères de distinction des catégories du droit de l'administration locale. En critiquant la décision du Conseil constitutionnel qui considère la suppression de ce titre de compétence comme conforme à la Constitution, Bertrand Faure y oppose l'argument selon lequel « (...) l'entrée dans le droit positif de collectivités territoriales spécialisées exclut, sur le plan des compétences, toute distinction de principe avec l'établissement public défini par sa spécialité d'attribution. »⁹ Dès les origines de ces mutations, essentiellement initiées par la loi du 16 décembre 2010, on pouvait relever que la cause de l'absence de vision globale des réformes de l'organisation institutionnelle territoriale vient du fait qu'elles sont, selon Gérard Marcou « focalisées sur le département et la région, alors que le problème majeur de la France est celui de l'éparpillement communal. »¹⁰ Toujours selon cet auteur : « Le problème n'est donc pas essentiellement un problème de compétences mais davantage un problème de structures institutionnelles. »¹¹

Pour G. Marcou : « (...) depuis la réforme des années 1980, la décentralisation semble en mouvement permanent : acte II, réforme de décembre 2010, futur acte III. Mais ces évolutions manquent cruellement de conception d'ensemble, apparaissant même, au contraire, souvent antinomiques. », in *L'État et les collectivités territoriales. Où va la décentralisation ?*, AJDA, 2013, p. 1556. De son côté, B. Faure parle d'un droit malade de ces normes pour dénoncer ce manque de stabilité de l'organisation territoriale, in *Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes »*, RFDA, 2014, pp 467-472, et plus spéc. p. 467 et p. 470.

⁵C'est donc à partir de ce constat que le législateur de 2010 a opéré une réforme des collectivités territoriales au lieu d'une réforme de la décentralisation, en consacrant dans son titre II une « adaptation des structures aux compétences. » Comme l'a constaté, à l'époque J.-Fr. Brisson : « la définition des compétences provisoirement évacuée, le projet de réforme territoriale concentre dès lors le tir sur l'échafaudage institutionnel issu de la décentralisation avec l'ambition manifeste d'ouvrir la voie à terme à la suppression de certains niveaux d'administration territoriale dont le périmètre est jugé historiquement daté au regard des besoins de l'action publique contemporaine. », in *L'État, grand architecte du local. Analyse juridique du projet de réforme territoriale, Pouvoirs locaux*, 2009, n° 83, p. 85.

⁶Selon G. Marcou la cause de l'absence de vision globale, de l'incohérence, voire même du caractère contradictoire des réformes de l'organisation institutionnelle territoriale vient du fait qu'elles soient « focalisées sur le département et la région, alors que le problème majeur de la France est celui de l'éparpillement communal. », in *L'État et les collectivités territoriales. Où va la décentralisation ?*, *op. cit.*, p. 1 556.

⁷Ar. Duranthon, À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale, *Constitutions*, 2016, p. 677.

⁸Selon Ar. Duranthon : « Rares sont les notions du droit ayant connu autant de tensions que la clause de compétence générale. Le triomphe d'un nouveau paradigme de l'action publique, inspiré par les logiques gestionnaires de *new public management* et cherchant à affirmer une nouvelle rationalité inspirée par l'efficacité économique, a peu à peu convaincu le législateur que sa suppression constituerait le remède bienvenu à ce « mal » de la décentralisation que serait l'entrecroisement des initiatives locales. », *ibid.*, p. 677.

⁹B. Faure, La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ?, AJDA, 2016, p. 2 438.

¹⁰G. Marcou, L'État et les collectivités territoriales. Où va la décentralisation ?, *op. cit.*, p. 1 556.

¹¹*Ibid.*, p. 1556.

L'opportunité d'une telle mutation et de ses conséquences théoriques reste discutable pour le juriste, surtout lorsqu'il remarque son caractère relatif à l'égard du paradigme de l'efficacité économique¹², d'autant plus que la loi précitée du 7 août 2015, dite « loi NOTRe », ne permet pas dans son ensemble de remettre en cause « l'interdit communal. »¹³

L'action publique relative à la protection de l'environnement, pilier essentiel du développement durable, est révélatrice de ces problématiques de l'adaptation des structures et de la clarification de leurs compétences, tant ces enjeux de droit matériel relatifs à la réalisation du développement durable dépendent de l'évolution des territoires institutionnels.¹⁴

Le caractère paradoxal de cette relation entre le développement durable et les mutations de l'administration territoriale est remarquable. D'une part, tel qu'il est traditionnellement envisagé, le développement durable désigne des politiques publiques chargées d'assurer une certaine permanence dans le temps d'un modèle de développement, en opposition avec une rupture plus radicale vis-à-vis du libéralisme économique que pourrait constituer la décroissance.¹⁵ D'autre part, les mutations incessantes et inachevées de l'organisation administrative territoriale lui donnent une instabilité constante. Ce problème trouve une illustration dans le propos de Jacques Chevallier selon lequel : « Le paradoxe de l'institution, c'est qu'elle est tenue d'apparaître aux yeux de tous comme totalité inerte, pour pouvoir continuer à être dynamique et agissante. »¹⁶

Toujours est-il que le développement durable connaît un succès important auprès des institutions publiques locales, ainsi que dans les textes organisant leurs actions et leurs compétences.¹⁷ Sa mise en œuvre juridique se traduit aussi bien par le caractère spontané de

¹²Voir à ce propos : Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, oct. 2017, disponible en ligne sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40128>, p. 18.

¹³V. Aubelle, La commune, entre narcissisme prédateur et principe de réalité, in N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, p. 249.

¹⁴Sans prendre parti sur la nécessité de la réforme institutionnelle, P. Janin rappelle que cette question de l'adaptation des structures demeure une difficulté première de la clarification des compétences en matière environnementale, in Programmation et planification dans le domaine de l'environnement, RJE, n° sp. 2013, pp 43-50, plus particulièrement pp 46-47.

¹⁵Voir à ce propos, J.-J. Gouguet, Développement durable et décroissance. Deux paradigmes incommensurables, in Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2007, pp 127-131.

¹⁶J. Chevallier, L'analyse institutionnelle, in J. Chevallier, L'Institution, PUF, 1981, p. 17.

¹⁷J. Fialaire, Administration locale et développement durable, in J.-L. Pissaloux et G. Orange (dir.), Stratégies de développement durable, L'Harmattan, 2008, p. 44.

l'appropriation de cette notion par les acteurs publics, que par le rôle de promotion d'un développement économique, social et environnemental équilibré, désormais assigné aux personnes publiques par la Constitution elle-même, notamment sur le fondement de l'article 6 de la Charte de l'environnement¹⁸, dont le support normatif est la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.¹⁹ C'est en ce sens que l'on peut parler de façon opportune d'un développement durable territorial lorsque ces politiques publiques sont promues, de façon spontanée ou sous l'influence des réformes territoriales²⁰, par les institutions qui composent l'administration locale.²¹

Fort du constat de la place qu'occupe désormais le développement durable dans les textes régissant les institutions publiques locales, il est nécessaire de définir la notion afin d'aboutir à la détermination de sa qualification et de son contenu en droit (Section I). Cette détermination intellectuelle et juridique permettra de mesurer la portée et le rôle du développement durable dans l'évolution de l'administration publique territoriale (Section II).

Section I - L'objet de l'étude : l'émergence juridique du développement durable en droit interne et son influence certaine sur le droit des organes territoriaux

Le développement durable est apparu en droit français en tant qu'objectif à partir de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement²² aux côtés des principes du droit de l'environnement. Codifié à l'article L. 110-1-II du code de

¹⁸L'art. 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement dispose : 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. Ainsi, pour B. Mathieu, « cet article s'adresse directement au législateur et aux autorités administratives. Il traduit l'objectif constitutionnel de développement durable fixé par les considérants. », Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, CCC, 2004, n° 15, p. 5.

¹⁹Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, relative à la Charte de l'environnement (*J. O.*, 2 mars, p. 3697).

²⁰Des interventions législatives influençant la promotion du développement durable peut concerner l'organisation institutionnelle territoriale. À titre d'exemple, R. Degron a pu considérer que « "la remise à plat" de la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales semble (...) préjudiciable au développement durable territorial », notamment en ce que la remise en cause du conseiller territorial est en décalage avec la volonté affichée d'une gestion locale coordonnée entre collectivité régionale et départementale propre à favoriser une stratégie de développement durable liée à un élu commun aux deux collectivités, *in* Vers un nouvel ordre territorial français en Europe, LGDJ, 2014, p. 66.

²¹Pour Y. Aguila : « (...) certains articles de la Charte, sans renvoyer expressément à des textes d'application, constituent à l'évidence des invitations à l'égard des politiques publiques et des autorités normatives. Il en va ainsi, (...) de l'article 6 (de la Charte de l'environnement). », *in* Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement, NCC, 2014, n° 43, p. 5.

²²Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*J. O.*, 3 fév., p. 1 840).

l'environnement, il est défini comme un objectif « qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »²³ Bien avant le texte de la Charte de l'environnement, cet article L. 110-1-II constitue la première source du développement durable en droit interne.²⁴ Cet élément de définition essentiel, qui tire son origine du rapport de Gro Harlem Brundtland²⁵, sera repris par la Charte constitutionnelle de l'environnement intégrée dans le bloc de constitutionnalité par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 et dont le dernier alinéa du préambule considère « Qu'afin d'assurer un développement durable, 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. »

Cette formule constituant la finalité du développement durable lui-même ayant pu être considérée comme juridiquement inconsistante²⁶, la loi du 12 décembre 2010 portant engagement national pour l'environnement²⁷ consolide son contenu en énonçant que cet objectif répond de façon concomitante et cohérente à cinq engagements. Cette énumération n'est pas stable car l'engagement relatif au développement économique est passé d'« une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables » à « la transition vers une économie circulaire », à la suite de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.²⁸

Un certain désordre règne dans cette énumération. « Pour bien saisir la nature juridique du développement durable tel qu'il résultait de la Conférence de Rio de 1992, il faut distinguer la finalité du développement durable, à savoir la solidarité intergénérationnelle, du moyen destiné à atteindre ce but : l'articulation de plusieurs piliers. »²⁹ Dès lors, il est possible de

²³L'art. 18 de la loi n° 96-1236 du 30 déc. 1996 a fait de la santé un nouvel élément de définition du développement durable à l'art. L. 110-2 du code de l'environnement.

²⁴Ch. Cans, Environnement et développement durable, in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La Doc. française, 2009, p. 9.

²⁵Pour l'ancienne Première ministre norvégienne ayant présidé la rédaction de ce rapport sous l'égide des Nations Unies en préparation de la Conférence de Rio : « Le développement durable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures. », in Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous dit « Rapport Brundtland », 1987, disponible en ligne sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf, p. 37.

²⁶Ch. Cans, Environnement et développement durable, *loc. cit.*, p. 9.

²⁷Loi n° 2010-788 du 12 déc. 2010 portant engagement national pour l'environnement (*J. O.*, 13 juill., p. 12 905).

²⁸Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte (*J. O.*, 18 août, p. 14 263).

²⁹On considère ici avec C. Bardoul que « Pour bien saisir la nature juridique du développement durable tel qu'il résultait de la conférence de Rio de 1992, il faut distinguer la finalité du développement durable, à savoir la

déterminer les engagements relatifs au but du développement durable, à l'instar de l'épanouissement de tous les êtres humains et la lutte contre le changement climatique (§ 1), des autres engagements qui constituent des moyens relatifs à l'objectif de développement durable résultant de l'article 6 de la Charte de l'environnement (§ 2).

§ 1 - La poursuite des engagements relatifs à la finalité du développement durable par l'administration territoriale

Pouvant être qualifiés ironiquement d'« objectifs d'un objectif »³⁰, les engagements énumérés par l'article L. 110-1 du code de l'environnement restent néanmoins constitutifs des principes du droit de l'environnement et imprègnent les activités des institutions territoriales.

Parmi les finalités relatives à ces engagements, certaines sont d'ordre philosophique et politique, si bien que la détermination de leur fonction juridique est difficile. La référence à l'épanouissement des êtres humains figure dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement, elle est également reprise dans le 5^{ème} considérant de la Charte de l'environnement. Cet engagement est symptomatique du fait que la notion de développement durable n'est pas, de prime abord, une notion juridique, même si elle est en voie de consolidation dans ce domaine en tant que principe.³¹ Néanmoins, si cette finalité peut paraître juridiquement naïve³², elle traduit de manière laconique un but de solidarité intragénérationnelle et intergénérationnelle. L'éthique de responsabilité propre au concept de développement durable est en convergence avec un bouleversement de la philosophie politique, marquée par la substitution du concept de responsabilité aux idées de Progrès et de bonheur héritées des Lumières. Considéré comme finalité du développement durable, le rapprochement de l'épanouissement avec le bonheur ne supposerait que d'éviter le malheur. Cette finalité est très proche de l'idée de Progrès, mais s'en distingue par cette approche négative. « Le culte de l'avenir et de la foi dans le Progrès (imaginé comme la somme de tous les progrès) »³³, reposait sur le postulat selon lequel les mutations

solidarité intergénérationnelle, du moyen destiné à atteindre ce but : l'articulation de plusieurs piliers. », in La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 840.

³⁰Ch. Cans, Le développement durable en droit interne : apparences du droit et droit des apparences, AJDA, 2003, p. 214.

³¹Le célèbre dictionnaire intitulé Vocabulaire juridique consacre désormais une entrée à propos du « principe du développement durable ». Cette définition insiste sur la finalité de solidarité intergénérationnelle en faisant référence à une « règle de modération. », G. Cornu (dir.), Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, PUF, 2018, p. 344.

³²A. Van Lang, Les « lois Grenelle » : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ?, Droit administratif, févr. 2011, p. 15.

³³P.-A. Taguieff, Du progrès. Biographie d'une utopie moderne, Librio, 2001, p. 5.

politiques et sociales entraîneraient inexorablement les générations futures vers un bonheur plus grand que celui des générations précédentes. Cette forme préalable de solidarité intergénérationnelle est issue de l'impératif catégorique kantien de travailler pour le bien d'autrui. La qualification d'impératif catégorique suppose donc le caractère désintéressé de l'accomplissement de ce devoir.³⁴

En réduisant cette idée aux fictions juridiques, René Demogue considérerait que rien n'empêchait éventuellement de doter les générations futures d'un patrimoine incomplet, dans la continuité de la fiction *infans conceptus*. Dès 1909, il envisageait une extension des procédés civilistes classiques essentiellement reliés au droit de la famille et au droit de la filiation, pour théoriser juridiquement ce rapport intergénérationnel. Ce lien est parfois appelé transgénérationnel dans la mesure où il ne repose pas exclusivement sur une relation de filiation directe avec la génération suivante, mais plus largement avec toutes les générations futures. Ainsi, « Il faut poser ce postulat moral que l'humanité actuelle doit travailler pour l'humanité future ce qui veut dire que le sujet de droit doit comprendre plus de personnes à naître que de vivants. »³⁵ Si la maxime *Infans conceptus pro nato habetur quoties de commodis ejus agitur* ou les donations en faveur de mariage sont autant d'exemples relevés par l'auteur, sa volonté d'extension critique de ces dispositifs limitatifs et particuliers était sans appel. « (...) [Ces] cas particuliers, reconnus dans un code où manquent tant les visées lointaines et les larges horizons, ne peuvent être considérés comme des exceptions. Ils impliquent, par une sorte de force même des choses, une utilité générale de la solution que nous indiquons. Une personne ou la loi peuvent faire bénéficier de certains droits des personnes futures. »³⁶

Ces finalités du développement durable vont s'autonomiser par rapport à l'idée de Progrès fondamentalement remise en cause au XX^{ème} siècle. Les conséquences sociales des mutations engendrées par la révolution industrielle, ainsi que les deux guerres mondiales ayant eu cours durant la première moitié du XX^{ème} siècle, décrites par le préambule de la Charte des Nations Unies comme « un fléau qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à

³⁴Pour E. Kant : « Comme notre amour de nous-mêmes ne peut être séparé du besoin d'être aussi aimé par d'autres (et d'en être aidé en cas de danger), comme nous faisons ainsi de nous-mêmes une fin pour les autres et que cette maxime ne peut jamais obliger autrement que parce qu'elle est qualifiée pour former une loi universelle, par suite, par le biais de la volonté de faire aussi des autres une fin pour nous, le bonheur d'autrui est une fin qui est aussi un devoir. », in *Métaphysique des mœurs*. Deuxième partie. Doctrine de la vertu, 1795, rééd. J. Vrin, 1996, p. 65.

³⁵R. Demogue, *La notion de sujet de droit. Caractère et conséquences*, RTDC, 1909, p. 22.

³⁶*Ibid.*, p. 22. M.-A. Hermitte considère R. Demogue comme le premier juriste à avoir envisagé cette transmission de droits subjectifs aux générations futures, in J.-P. Markus (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, 2012, p. 175.

l'humanité d'indicibles souffrances »³⁷, vont révéler le caractère profondément crisogène des relations au sein de cette prétendue « famille humaine ». ³⁸ Les simples constats de la misère dans laquelle vivait la classe ouvrière au XIX^{ème} siècle ou des crimes commis lors des grands conflits armés du XX^{ème} siècle permettent d'avancer le caractère erroné de cette philosophie de l'Histoire fondée sur cette idée de Progrès. Pire encore, à cette idée aurait pu se substituer, à l'extrême opposé, une idée de déclin. Une telle vision, inspirée par la dangerosité et la cruauté croissante des grands événements de l'Histoire, laissait songer à l'aboutissement d'un chaos généralisé, voire à la menace d'extinction de l'Humanité. La fin de la guerre froide a largement désamorcé cette menace ultime qu'aurait représenté un conflit total entre deux superpuissances nucléaires. Cependant, ce qui a pu être appelé la fin de l'Histoire n'empêche pas de constater la perpétuation d'un autre défi global. Ce dernier présente les traits d'une crise écologique liée au changement climatique et à l'épuisement des ressources naturelles.³⁹

L'enjeu du développement durable est de répondre à ce défi global en planifiant un modèle de développement qui, en plus de permettre la pérennisation des activités spécifiques à l'Homme, consiste avant tout à les protéger en ce qu'elles dépendent de la nature. Le développement durable peut de ce point de vue être considéré comme un plan qui vise à « exorciser la peur de l'extinction de l'espèce humaine »⁴⁰, liée à son mode de développement. Selon la synthèse proposée par Jean-Philippe Pierron, le développement durable s'inscrit dans

³⁷Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.

³⁸Cette expression empreinte d'universalisme qui suggère l'existence d'une communauté humaine solidaire est employée par le premier considérant du Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « *Considérant* que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. »

³⁹Selon la définition donnée par le politiste F. Cerutti : un défi global est un problème « qui affecte tous les aspects de la vie humaine présente et future [et qui] constitue une menace physique qui peut frapper gravement ou mortellement tout le monde sur terre et que l'on ne contrera avec quelques chances de succès que si la quasi-totalité des pays et des peuples agissent ensemble. », in *Le réchauffement de la planète et les générations futures*, Pouvoirs, 2008, n° 127, p. 109. Bien souvent ces défis globaux ont pour origine les activités humaines. Si l'auteur met en évidence la dangerosité pour l'ensemble de l'Humanité de la prolifération de l'armement nucléaire, il faut constater la particularité du lien que représentent ces menaces globales avec l'influence des activités humaines sur la nature, à l'instar du réchauffement climatique. On peut donc, dans la continuité de cet auteur, parler de crise écologique pour désigner de façon plus générale les défis globaux essentiellement nés de l'impact écologiquement néfaste des activités humaines sur la nature. Lesdites activités étant réputées mettre en danger l'écosystème par une modification du climat ou une altération des ressources naturelles. En ce sens, l'alinéa 13 de la 1^{ère} résolution de la Déclaration de Johannesburg dispose que : « L'environnement mondial demeure fragile. L'appauvrissement de la diversité biologique se poursuit, les ressources halieutiques continuent de diminuer, la désertification progresse dans les terres naguère fertiles, les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices, les pays en développement de plus en plus vulnérables, et la pollution de l'air, de l'eau et du milieu marin empêche des millions d'individus d'accéder à un niveau de vie correct. », Organisation des Nations Unies, 4 sept. 2002, Déclaration de Johannesburg, Rapport du sommet mondial pour le développement durable, A/CONF/199/20.

⁴⁰P. Blandin, Développement durable ou adaptabilité durable ? De la nécessité d'une éthique évolutionniste., in P. Matagne (dir.), *Les enjeux du développement durable*, L'Harmattan, 2005, pp 27-28.

l'optique de créer une « communauté humaine relevant d'un lien de solidarité qui se caractérise, en aval, par un concept de responsabilité sans réciprocité vis-à-vis des générations futures. »⁴¹

L'idée de justice environnementale est l'élément théorique le plus important du développement durable puisque le rapport Brundtland fait état de cette idée, reprise par la Constitution française dans le dernier alinéa du Préambule de la Charte de l'environnement. Il est indéniable que ce principe de responsabilité théorisé par Hans Jonas, se présente comme un certain désenchantement de l'« idée de progrès », ou du « principe espérance. »⁴² Si le connecteur temporel reste la solidarité intergénérationnelle, celle-ci ne se caractérise plus comme une promesse d'aboutissement de la progression généalogique vers le bonheur. Cette solidarité se présente plutôt comme un devoir de préservation des ressources naturelles au profit des autres générations. Dès lors, si la coexistence de ces deux finalités montre qu'il ne s'agit pas de substituer la peur à l'espérance⁴³, il ne nous semble pas possible d'assimiler le développement durable en droit interne à un nouveau millénarisme scientifique tel qu'illustré par les Agendas 21.⁴⁴

Ce rapport à cette idée d'épanouissement, voire de bonheur, imprègne également les politiques publiques locales. Les politiques publiques du paysage initiées par la Convention européenne de sauvegarde des paysages, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004⁴⁵, en constituent un exemple saisissant. Pour Michel Prieur, « ces politiques sont utiles et peuvent être mises en relation avec la notion d'épanouissement puisque le paysage fait partie des éléments familiers de la vie quotidienne et contribue à son sentiment d'appartenance à un lieu et à une communauté d'habitants. Il contribue de ce fait à l'équilibre mental et psychique des individus. » Il en résulte

⁴¹J.-Ph. Pierron, *Penser le développement durable*, Ellipses, 2009, p. 59.

⁴²Selon H. Jonas : « Pas plus que l'espérance, la peur ne doit inciter à remettre à plus tard la véritable fin – la prospérité de l'homme sans diminution de son humanité – et, en attendant, à détruire cette même fin par les moyens. C'est ce que feraient des moyens qui ne respecteraient pas des hommes de propre temps. Un héritage dégradé dégradera en même temps les héritiers. », in *Le principe responsabilité*, 1979, rééd. Flammarion, 2013, p. 424. Pour M. Delmas-Marty, le philosophe précité oppose ici le principe responsabilité au principe espérance d'Ernst Bloch, d'où l'idée d'une « heuristique de la peur » qui se substitue à l'idée de Progrès. Cependant, selon M. Delmas Marty, « Hans Jonas entend lancer un appel au "courage d'assumer la responsabilité" à l'égard des générations futures », Préface, in J.-P. Markus (dir.), *Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?*, Dalloz, 2012, p. 8.

⁴³*Ibid.*, p. 8.

⁴⁴S'il ne s'agit pas de substituer la peur à l'espérance, il ne nous semble pas possible d'assimiler le développement durable à un nouveau millénarisme, *contra* J.-J. Gougnet, *Développement durable et décroissance. Deux paradigmes incommensurables*, in *Mélanges en l'honneur de M. Prieur*, Dalloz, 2007, pp 128-129.

⁴⁵Conseil de l'Europe, *Convention européenne du paysage* ratifiée à Florence le 20 oct. 2000, disponible en ligne sur : <https://rm.coe.int/168008062a>.

pour l'auteur que « pour les habitants du lieu ou les gens de passage, le paysage constitue un facteur de bien-être ou de mal-être. »⁴⁶

La connexion avec la finalité du développement durable est d'autant plus patente lorsque le paysage est qualifié par le dernier alinéa de la Convention de « ressource commune » et se définit comme « un élément du patrimoine commun » envers lequel la société doit mettre en œuvre « des moyens de préservation (...) pour les générations présentes et futures. »⁴⁷

Cette notion de paysage, en plus d'intéresser la définition du développement durable de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, la rend plus complète. « Là où à la différence de la Déclaration de Rio, la loi néglige la dimension culturelle du développement durable, cette convention rappelle que le souci du développement durable (...) donne au paysage une place essentielle en tant que facteur d'équilibre entre un patrimoine naturel et culturel, reflet de l'identité et de la diversité européennes, et une ressource économique créatrice d'emplois, liée à l'essor d'un tourisme durable. »⁴⁸ Dans le même ordre d'idée, la législation relative à la montagne relève cette composante culturelle du développement durable. Ainsi, le développement durable au sein de cet ensemble de territoires « s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale »⁴⁹. Cette dynamique dans laquelle se situe la société montagnarde doit cependant être « sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant, en renouvelant et en valorisant sa culture et son identité. »⁵⁰ Dès lors, cette exigence de conservation culturelle permet d'établir toute la polyvalence de la notion de paysage, à la fois en tant que composante de l'exigence de la préservation de l'environnement, mais aussi en tant qu'élément constitutif du patrimoine culturel.⁵¹

⁴⁶M. Prieur, Politique du paysage et convention européenne du paysage, *in* La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp 397-398.

⁴⁷*Ibid.*, p. 398.

⁴⁸Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, disponible en ligne sur : <https://rm.coe.int/16800cce8c>, § 36, p. 6.

⁴⁹Article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, (*J. O.*, 10 janv., p. 320) modifié par la loi n° 2016-1088 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, (*J. O.*, 29 déc.)

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹Cette ambivalence est observable dans la disposition précitée qui s'achève par les principaux engagements relatifs au pilier environnemental du développement durable. D'après ce texte, « [La société montagnarde] doit (...) répondre aux défis du changement climatique, permettre la reconquête de la biodiversité et préserver la nature et les paysages. »

Il est incontestable que cet engagement d'épanouissement des êtres humains traduit une approche utilitariste de la notion de développement durable en raison de son caractère anthropocentré hérité du concept d'écodéveloppement. Pour Edwin Zaccai : « Il s'agit d'augmenter le bien être humain en tenant compte des contraintes, notamment environnementales, afin de ne pas risquer de diminution de ce bien-être dans le futur. (...) Le respect de l'environnement est donc instrumental pour le développement durable, et non une valeur en soi. »⁵² Un tel engagement flou s'avère critiquable dans son application par les politiques locales, notamment urbaines. Pour Vincent Béal : « Avec le développement durable, l'environnement fait son entrée au sein des stratégies d'attractivité des grandes villes. Dans un contexte où les impératifs de compétition des villes se font de plus en plus saillants, l'environnement est fréquemment utilisé dans des démarches de *marketing* urbain. (...) Ces stratégies, dont la priorité réside dans l'amélioration de l'image de la ville, sont mues par un objectif d'attraction des firmes, d'investissements et surtout de ménages solvables, objectif dont la compatibilité avec la protection de l'environnement mérite d'être discutée. »⁵³

À partir de l'objectif de lutte contre le changement climatique largement porté au niveau international⁵⁴, il est possible de caractériser ce « standard » que constitue le développement durable en droit.⁵⁵ Si de la combinaison de cette finalité avec l'épanouissement des êtres humains, il résulte une énumération qui « oscille entre dramatisation et naïveté »⁵⁶, on peut, là aussi, attribuer à cet engagement une certaine fonction normative en tant que standard. Par exemple, le pouvoir de définition du développement durable peut être transféré « de l'organe qui énonce la règle à l'organe qui l'applique »⁵⁷, même si ces engagements relatifs au développement durable restent assimilables à « une invitation à légiférer. »⁵⁸ D'après Jacqueline Morand-Deville : « Les grandes peurs ont des effets positifs. Elles ont ainsi promu aux premiers rangs du droit les préoccupations environnementales, jusqu'alors bien négligées,

⁵²À l'appui de cette assertion, l'auteur cité, professeur de sciences politiques à l'Université Libre de Bruxelles, rappelle que le premier principe de la Déclaration de Rio affirme que « Les êtres humains sont au centre du développement durable. », E. Zaccai, Développement durable, in Al. Papaux, D. Bourg (dir.), Dictionnaire de la pensée écologique, PUF, 2015, p. 277.

⁵³V. Béal, Développement durable, in Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation, in N. Kada et al. (dir.), Berger-Levrault, 2015, p. 415.

⁵⁴On peut se rappeler de la très médiatique Convention-cadre sur les changements climatiques dite « COP 21 », Paris, (France), 12 décembre 2015, FCCC/CP2015/L.9

⁵⁵C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 842.

⁵⁶A. Van Lang, Les « lois Grenelle », *op. cit.*, p. 15.

⁵⁷J.-M. Février, Remarques critiques sur la notion de développement durable, JCP Env, 2007, n° 2, p. 12.

⁵⁸Ph. Jestaz, Rapport de synthèse, in Les standards dans les divers systèmes juridiques, RRJ, 1988, p. 1 181.

et qui, très vite, ont bousculé les droits public et privé en leur rassurantes logiques. (...) Le droit administratif s'est vu contraint d'inventer de nouvelles méthodes pour répondre à des questions familières : conciliation d'intérêts divergents, établissement de hiérarchies, perfectionnement des régimes de responsabilité, standards, seuils, proportionnalité posées désormais en des termes différents. Les contours de l'ordre public traditionnel paraissent bien étriqués au regard de l'ordre public écologique. »⁵⁹

Ces postulats philosophiques constituant le but du développement durable ont inspiré les grandes conférences internationales relatives à l'environnement. Cette finalité de la notion semble se trouver en germe dans une sentence issue de la Déclaration finale de la conférence de Stockholm : « L'homme est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel. »⁶⁰ À elle seule, cette assertion paraphrase une formule cartésienne qui a résumé la place qu'à conféré la modernité à l'Homme vis-à-vis de la nature.⁶¹ Cette formule sous-entend que l'action de l'Homme a une influence sur les ressources naturelles. Et partant, cette influence rend nécessaire de défendre et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. Le texte de Rio fait aussi référence à la dimension intragénérationnelle et transnationale de la solidarité dans son principe 22⁶², tout en rappelant dans son troisième principe la solidarité envers les générations à venir. Une telle finalité peut d'ailleurs s'illustrer dans une sentence exhumée par Antoine de Saint-Exupéry selon laquelle : « Nous n'héritons pas de la terre de nos

⁵⁹J. Morand-Deville, Le bonheur et le droit administratif, *Revista de Direito da Procuradoria Gera*, Rio de Janeiro, 2009, p. 161.

⁶⁰Conférence de Stockholm du 5 au 16 juin 1972, Déclaration finale de la conférence des nations unies sur l'environnement, disponible en ligne sur : <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>

⁶¹Cette formule est reprise de l'expression « comme maître et possesseur de la nature » issue du Discours de la méthode de Descartes. Cette formule résume l'avènement de la Raison, c'est à dire une révolution copernicienne dans le domaine des sciences où le monde devient un objet d'étude et peut être modifié par l'action de l'Homme et non par l'action divine. R. Descartes, Discours de la méthode, texte établi par V. Cousin, Levrault, 1824, Tome I, Sixième partie. Pour une synthèse des enjeux juridiques de cette conception philosophique des rapports entre l'Homme et la nature lors de la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement voir L. Fonbaustier, Environnement et pacte écologique. Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à », CCC, 2004, pp 140-144.

⁶²Selon le principe 22 de la Déclaration : « Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable. », Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992, disponible sur : <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>,

ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants. »⁶³ À ce titre, le quatrième principe de la Déclaration de Rio prévoit que : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »⁶⁴ Ce principe d'intégration se retrouve notamment dans le cadre de la Convention européenne du paysage précitée.⁶⁵

L'approche finaliste de la notion de développement durable est également consacrée dans l'ordre juridique du droit de l'Union européenne. Si cette approche n'était établie que de manière déclarative, à l'instar de la Convention de Rio en droit international, par le Préambule du Traité instituant la Communauté européenne⁶⁶, elle a reçu une valeur normative depuis le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux reconnaît un « principe du développement durable » par le biais de la protection de l'environnement.

La simple qualification du développement durable en principe correspond à l'appréhension d'une définition finaliste. Le principe se définissant comme la « source ou cause de l'action, en tant que la cause est l'origine de l'effet »⁶⁷, l'imposition de la protection de l'environnement au développement afin de garantir la solidarité entre les générations présentes et envers les générations futures, permet de définir ce principe du développement durable. Qualifié d'objectif en droit français, l'article L. 110-1 du code de l'environnement et le dernier considérant de la Charte constitutionnelle de 2005 rappellent que ce modèle de développement a pour but de « satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » Le code de l'environnement énumère les

⁶³L'origine de cette phrase est obscure. Manuel Gros remarque qu'elle est également attribuée à Léopold Sedar Senghor et que son équivalent conceptuel tirerait sa source dans des civilisations ancestrales. Ainsi pour le juriste érudit Léopold Sedar Senghor « l'avait sans doute emprunté à un proverbe Massaï, comme Saint Exupéry l'avait emprunté vraisemblablement à un proverbe indien d'Amérique du sud [la terre n'est pas un don de nos parents, ce sont nos enfants qui nous la prêtent] ». M. Gros, Quel degré de normativité pour les principes environnementaux ?, RDP, 2009, p. 426.

⁶⁴Al.-Ch. Kiss et St. Doumbé-Billé, La conférence des nations unies sur l'environnement et le développement, AFDI, 1992, p. 840.

⁶⁵Voir à ce propos M. Prieur, Les aspects juridiques de la convention européenne du paysage, in AL. Bergé, M. Collot, J. Mottet (dir.), Paysages européens et mondialisation, Champ Vallon, 2012, p. 27 ; voir également du même auteur, Politiques du paysage..., *op. cit.*, pp 399-401.

⁶⁶L'art. 2 du Préambule du Traité instituant la Communauté européenne dans sa version consolidée par le Traité de Maastricht du 7 février 1992 entré en vigueur le 1^{er} janv. 1993, exprime la volonté des Hautes parties contractantes de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté européenne un développement harmonieux, équilibré et durable.

⁶⁷A. Lalande, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, PUF, 2006, p. 827, cité par C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 24.

finalités auxquelles est censé répondre l'objectif de développement durable, notamment « la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources. »⁶⁸ Cette finalité correspond à un des principes qu'Alexandre Kiss considère comme indispensables à l'effectivité de ce modèle de développement au niveau international, à savoir l'utilisation durable desdites ressources.⁶⁹ L'utilisation durable des ressources est aujourd'hui consacrée en principe législatif de droit interne au septième alinéa de l'article L. 110-1 II du code de l'environnement.⁷⁰ Ainsi, dans le cadre de la réalisation juridique de ce modèle de développement, le droit de l'Union européenne propose un principe d'intégration de l'environnement dans les autres piliers du développement durable. Le principe d'intégration n'a qu'un caractère embryonnaire en droit international, justement en raison de « son association systématique avec l'objectif de développement durable. »⁷¹ La reprise de cette qualification d'objectif en droit interne dévitalise la finalité environnementaliste propre au contenu de principe de la notion. Dès lors, les modalités d'articulation des piliers proposés ne consacrent aucune hiérarchisation au profit du pilier environnemental.

Il en résulte que la notion de développement durable fait l'objet d'une définition variable selon les différents ordres juridiques. Le succès de la notion issue des grandes conférences internationales et des textes qui en ont découlé⁷², va largement s'étendre aux ordres juridiques nationaux et influencer le droit positif à partir de ces deux principaux éléments définitionnels respectivement relatifs au but de solidarité du développement durable et aux moyens pour y parvenir, c'est-à-dire la définition procédurale.

Les institutions publiques territoriales ont un rôle dans ce « défi global »⁷³ participant à la poursuite du développement durable. La lutte contre le changement climatique mise en œuvre dans le cadre des compétences environnementales des collectivités territoriales a été consolidée

⁶⁸Art. L. 110-1-III du code de l'environnement.

⁶⁹Al.-Ch. Kiss, De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement, RJE, 2005, p. 264.

⁷⁰Depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages, *op. cit.*, on trouve dans l'art. L. 110-1 du code de l'environnement « Le principe de l'utilisation durable, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité. »

⁷¹N. Dantonnell-Cor, Le principe d'intégration, *in* Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, p. 34.

⁷²Le Vice-président de la Cour internationale de justice a largement retracé la genèse du développement durable dans les textes internationaux de la Conférence de Stockholm jusqu'à la Convention de Rio. Voir Vice-président Weeramantry, Opinion dissidente dans le cadre de la décision de la CIJ du 25 sept. 1997, Aff. relative au projet Gabcykovo-Nagymaros, Hongrie c/Slovaquie, disponible en ligne sur : <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7383.pdf>, pp10-13.

⁷³F. Cerruti, Le réchauffement de la planète et les générations futures, *op. cit.*, p. 108.

par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte, précitée, notamment par l'institution de dispositifs d'évaluation des mesures de police de la circulation prises sur des considérations d'ordre public écologique connexes au changement climatique, telles que la lutte contre la pollution et l'amélioration de la qualité de l'air. À ce titre, l'article 48 de ce texte dispose que les projets d'arrêtés de restriction à la circulation sont « accompagné[es] d'une étude présentant l'objet des mesures de restriction, justifiant leur nécessité et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de leur mise en œuvre, notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique, et soumis pour avis, par l'autorité compétente, aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. »⁷⁴

De nombreux instruments d'actions publiques intègrent ces problématiques liées au changement climatique. Par exemple, les contrats de plan État-régions définis à l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification⁷⁵, constituent « des accords pour la programmation pluriannuelle du financement d'actions prioritaires d'aménagement et de développement du territoire. »⁷⁶ Les CPER étaient censés constituer l'application du plan de la Nation par un mécanisme de conventionnement. Malgré la disparition du plan de la Nation⁷⁷, ces contrats de plan État-régions ont été poursuivis pour la génération 2014-2020.⁷⁸

La lutte contre le changement climatique est indirectement visée dans la programmation et le financement des actions de cette nouvelle génération de contrat. La notion d'éco-conditionnalité traduisant l'assujettissement des opérations régionales à la prise en compte de critères écologiques en vue de leur financement par ces contrats, est affirmée par la circulaire du 31 juillet 2014. Il résulte de ce document que « S'agissant des projets financés par l'État, des éco-conditionnalités devront être introduites pour s'inscrire dans l'objectif de transition écologique. »⁷⁹ À titre d'exemple, le contrat de plan État-région de Provence Alpes Côte d'Azur

⁷⁴Art. L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁵Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (*J. O.*, 30 juill., p. 2 441).

⁷⁶M. Leroy, La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région, RFSP, 1999, p. 573.

⁷⁷J.-M. Pontier Les contrats de plan État-régions 2014-2020, JCP A, n° 2014, n° 16, p. 17.

⁷⁸*Ibid.*, p. 17.

⁷⁹Circulaire n° 5730/SG relative aux conditions d'élaboration de la nouvelle génération de contrats de plan État-région, disponible en ligne sur : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir_38595.pdf, p. 1.

évoque un « principe d'éco-conditionnalité (qui) sera appliqué sur les projets en veillant en particulier dans le volet enseignement supérieur, recherche et innovation pour les investissements immobiliers ou autres investissements matériels à favoriser (...) l'adaptation au changement climatique. »⁸⁰ Les investissements concernés sont, dans la lignée de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, définis plus généralement comme relatifs à « la prise en compte des enjeux du développement durable. »⁸¹

Le caractère concomitant de la lutte contre le changement climatique vis-à-vis des autres finalités du développement durable est aussi largement affirmé dans ces contrats d'action publique. Le volet transition énergétique et économie circulaire du CPER de la région PACA précitée, se décline en trois axes d'intervention. Ces derniers sont respectivement intitulés : « Énergie-changement climatique, économie circulaire et de ressources » ; « Prévention des risques », et « Reconquête de la biodiversité et préservation des ressources naturelles ».

De plus, une autre finalité du développement durable énoncée par l'article L. 110-1-III du code de l'environnement, est évoquée de façon concomitante et cohérente avec ces objectifs puisqu'une mesure de territorialisation de la transition écologique et énergétique implique « d'assurer un développement solidaire des territoires. »⁸²

Dans le même ordre d'idée, le CPER de la région Auvergne affirme prendre en compte, au sein de son volet « Développement territorial intégré », des orientations stratégiques telles que visant à soutenir les stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique, à l'articulation des territoires. De plus, s'il énonce que les problématiques liées au changement climatique ne sont pas reprises dans la partie projets territoriaux de développement durable, il considère celles-ci comme sous-jacentes.⁸³

Les régions et d'autres institutions territoriales disposent aussi d'autres instruments d'action publique en faveur du développement durable et dont la finalité première est la lutte contre le changement climatique. Les régions ont pu s'engager dans ce type d'action, soit « à

⁸⁰Contrats de plan État-Région de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 29 mai 2015, disponible en ligne sur : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/provence-alpes-cote-dazur/content/download/11585/78205/file/CPER%20signé.pdf>, p. 16.

⁸¹*Ibid.*, p. 16.

⁸²*Ibid.*, p. 26.

⁸³Contrat de plan État-Région Auvergne, 27 avril 2015, disponible en ligne sur : http://www.puy-de-dome.gouv.fr/IMG/pdf/CPER_2015-2020_VERSION_signee.pdf, p. 49.

travers l'appui (...) aux démarches des autres collectivités locales »⁸⁴, soit par des « outils propres notamment à travers la mise en place d'un cadre structurant de type plan climat régional. »⁸⁵ À rebours des actions régionales en la matière qui pourraient conduire à des démarches de cavaliers seuls et à des dispositifs hétérogènes dans la mise en œuvre de ces politiques territoriales de développement durable, le plan climat énergie territorial garantit une certaine homogénéisation de ce projet territorial de développement durable, qui constitue soit un corollaire d'un Agenda 21 local au sein du volet « énergie-climat », soit le premier volet d'un futur Agenda 21 local.⁸⁶

La loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique confirme cette prééminence de la région en matière de transition dans les territoires à énergie positive, si bien que ces notions pourraient être vues comme « un paradigme global qui s'est intégré au développement durable, voire s'est substitué à lui. »⁸⁷ Cette approche globale du développement durable à travers ces deux engagements que constituent la lutte contre le changement climatique présentée comme un défi global et l'épanouissement de tous les êtres humains, est précisée juridiquement par les trois autres engagements de l'article L. 110-1-III du code de l'environnement. Le développement durable est à ce titre présenté en termes de triptyque, mais dont les modalités d'articulation illustrent la problématique d'appréhension (§ 2).

§ 2 - La définition procédurale relative aux moyens du développement durable et les différentes conceptions de l'articulation des piliers en droit positif

Le développement durable se résume fondamentalement à partir de la relation entre les activités humaines et la nature. L'accusation d'oxymoron dont la notion fait l'objet vient de la contradiction entre le caractère expansif du développement et le caractère limité des ressources naturelles nécessaires à ce dernier.⁸⁸ C'est là d'ailleurs la plus grande force de compromis du

⁸⁴G. Dubois, J.-P. Ceron, *Les régions, des relais pour les politiques climatiques ?*, Pouvoirs locaux, 2010, n° 85, p. 11.

⁸⁵*Ibid.*, p. 11.

⁸⁶*Ibid.*, p. 12.

⁸⁷Chr. Bouneau, J.-B. Vila, *Transition énergétique et réforme territoriale : les enjeux d'un dialogue complexe : Énergie-Environnement-Infrastructures*, 2016, pp 16-17, cité par B. Le Baut-Ferrarese, *Les collectivités territoriales et la transition énergétique*, JCP A, 2016, n° 42, p. 32.

⁸⁸On peut se rappeler de la sentence attribuée à Keneth Boulding selon laquelle : « Celui qui croit qu'une croissance exponentielle peut continuer indéfiniment dans un monde fini est soit un fou, soit un économiste. » Une déclaration similaire est attribuée à J. Partant par J.-J. Gougnet, *in Développement durable et décroissance...*, *op. cit.*, p. 124.

développement durable, mais aussi sa plus grande faiblesse conceptuelle vis-à-vis du concept d'écodéveloppement. La réduction du développement durable à l'écodéveloppement montre bien que cette seconde notion constitue à la fois la racine et la pierre angulaire de la première. S'il existe, en science économique, une différence de nature entre la croissance purement quantitative et le développement qui est plus qualitatif, liée à la prise en compte de la donnée sociale et humaine⁸⁹, la problématique fondamentale et déterminante du développement durable est l'harmonisation des activités humaines de création de richesse vis-à-vis de la préservation des ressources naturelles. Comme le souligne Edwin Zaccàï : « L'avantage de considérer les questions environnementales en interaction avec d'autres pratiques et objectifs humains a été décisif pour faire de cette référence une notion très largement adoptée. Sa faiblesse réside cependant dans cette caractéristique fondamentale elle-même. (...) Les compromis entre objectifs ont été largement mis à profit par des actions dont le pouvoir de protection de l'environnement, en tout cas au niveau mondial, et dans une moindre mesure, local, s'est révélé insuffisant. »⁹⁰

La première qualification jurisprudentielle du développement durable en tant que concept a même été réduite à cette définition de l'écodéveloppement puisque la Cour internationale de justice a estimé, dans l'arrêt du 25 septembre 1997 dit « Gabcykovos Nagymaros », que le développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement.⁹¹ La Conférence de Rio, à travers la notion de justice environnementale, a apporté la donnée sociale du développement durable au sein de la solidarité intragénérationnelle dans le but d'emporter l'adhésion des pays en voie de développement à ce modèle de développement malgré la persistance de son caractère

⁸⁹« Le développement se distingue de la croissance car il désigne un processus qualitatif de transformation des structures économiques sociales et mentales qui favorisent la croissance économique. », J.-M. Huart, Croissance et développement. Bréal, 2003, pp 18-19. J. Schumpeter expliquait le caractère fondamental de cette différence par la formule suivante : « Additionnez autant de diligence que vous voulez, vous n'obtiendrez jamais une locomotive. », cité par F.-D. Vivien, Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps, in M. Jollivet (dir.), Le développement durable de l'utopie au concept, Elsevier, 2001, p. 31. En ce qui concerne le développement, on peut résumer en disant qu'il s'oppose à la croissance du fait que cette dernière privilégie le quantitatif alors que le développement fait entrer en ligne de compte la dimension qualitative de l'action engagée. Ainsi, il met en cause la qualité de la relation avec le système de valeurs socio-culturelles et avec le milieu naturel. C'est en ce sens qu'Ignary Sachs s'interrogeait sur cette substitution du développement durable à l'écodéveloppement : « Faut-il l'interpréter comme une catégorie purement écologique ou, au contraire, l'élargir pour y inclure les composantes sociales, culturelles et économiques ? Y a-t-il lieu d'opposer le développement durable (qualitatif) à la croissance durable (quantitative) ? », I. Sachs, L'écodéveloppement de l'Amazonie: stratégies, priorités de recherche, coopération internationale, Cahiers du Brésil Contemporain, 1990, n° 11, p. 12.

⁹⁰E. Zaccàï, Développement durable, in Al. Papaux, D. Bourg (dir.), Dictionnaire de la pensée écologique, *op. cit.*, p. 277.

⁹¹Cour internationale de justice, 25 sept. 1997, Affaire relative au projet Gabcykovo-Nagymaros, Hongrie contre Slovaquie, disponible en ligne sur : <http://www.icj-ciJ.Org/docket/files/92/7375.pdf>.

inégalitaire.⁹² Pourtant, certains auteurs contestent le fait que la traduction du *sustainable development* repose sur la prééminence du pilier environnemental. Selon eux, le développement durable de la Charte de l'environnement contribue à sacrifier la dimension spatiale de la notion en ne s'attardant que sur la dimension temporelle propre à la solidarité intergénérationnelle.⁹³ Cette différence d'appréhension du développement durable est révélatrice des postulats idéologiques de départ qui font que rarement une notion si souvent invoquée n'aura été si peu définie. Cette absence de consensus conceptuel univoque est incontestablement la résultante du caractère compromissaire de cette notion, notamment dans la mesure où elle est issue du droit international et que la détermination des piliers n'a pas été formalisée au moment de la conférence de Rio en 1992. Un élément tout à fait évocateur relatif à ce problème est que le développement durable, en tant qu'héritier du concept d'écodéveloppement, n'était envisagé qu'à partir de la répartition entre le développement économique et la protection de l'environnement. Virginie Barral rappelle à ce propos, que « Finalement en 1997, la 19^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, plus connue sous le nom de "Rio+5", porte remède à cet oubli et intègre la dimension sociale du développement durable. »⁹⁴ Selon cette délibération relative au programme Action 21, « le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont des composantes interdépendantes, qui se renforcent mutuellement, du développement durable. »⁹⁵

Le contenu donné à la notion de développement durable est donc variable du fait même de ce caractère consensuel marquant le passage de l'écodéveloppement à la justice

⁹²Pour S. Latouche, partisan de la décroissance : « Le concept de développement durable (...) réussit admirablement le travail d'illusion idéologique (...) de créer un consensus entre les parties antagonistes grâce à un obscurcissement du jugement et à une anesthésie du sens critique des victimes, alors que les expressions d'accumulation du capital, d'exploitation de la force de travail, d'impérialisme occidental (...) qui sont la vérité du développement et de la mondialisation, provoqueraient à juste titre un réflexe de rejet de la part de ceux qui sont du mauvais côté. », *in* *Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Fayard, 2004, p. 30. Dans le même sens selon J.-G. Vaillancourt : « La terre est une ; le monde, lui ne l'est pas. Nous n'avons qu'une seule et unique biosphère pour nous faire vivre. Et pourtant, chaque communauté, chaque pays poursuit son petit bonhomme de chemin, soucieux de survivre et de prospérer, sans tenir compte des éventuelles conséquences de ses actes sur autrui. D'aucuns consomment les ressources de la planète à un rythme qui entame l'héritage des générations à venir. D'autres bien plus nombreux consomment peu, trop peu, et connaissent une vie marquée par la faim et la misère noire, la maladie et la mort prématurée. », *in* *Penser et concrétiser le développement durable*, Écodécision, 1995, n° 15, pp 24- 25.

⁹³En ce sens, le pilier environnemental lié au progrès social est régulièrement considéré comme étant le « parent pauvre » du concept de développement durable. G. Petit, *La dimension sociale du développement durable : le parent pauvre du concept*, LPA, 2004, p. 8. Voir aussi : M.-J. Del-Rey, *Développement durable : l'incontournable hérésie*, Rec. Dalloz, 2010, p. 1 493.

⁹⁴V. Barral, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruylant, 2016, p. 102.

⁹⁵Doc. A/S-19/29 du 27 juin 1997, Partie III, p. 11, § 23.

environnementale. Le développement durable serait fondé sur la croissance économique et ne proposerait aucun modèle de développement alternatif.⁹⁶ À rebours de cette assertion, François-Guy Trébulle considère dans une perspective prospective que « la décroissance en certains lieux peut permettre la croissance ailleurs [et qu']il est parfaitement concevable qu'un développement authentiquement durable puisse par certains aspects être décroissant, pour permettre la croissance d'autres aspects. » L'auteur cité ajoute que : « Le postulat d'une nécessaire et permanente croissance économique à partir d'indicateurs ne donnant ni à la nature ni à l'humain une place centrale apparaît en tout état de cause de moins en moins fondée et de moins en moins tenable, si tant est qu'il l'ait jamais été. »⁹⁷ Les antilogies nées de la divergence de ces impératifs du développement durable dans le corps même du texte de Rio n'ont pas été réglées à l'issue de Rio +20. Au contraire, ce texte « témoigne d'un mouvement inquiétant de désengagement des pays présents.(...) L'accent mis sur l'économie verte – non définie –, (...) occulte pratiquement l'environnement et le social. »⁹⁸ Dès lors, s'il est certain que le développement durable se concrétise par une articulation entre des piliers économiques sociaux et environnementaux, il est difficile de considérer qu'il soit un concept. Son contenu définitionnel variable tendrait même à montrer que sa qualification en tant que tel est pour le moins approximative.⁹⁹ Cette faiblesse conceptuelle n'a pas préjugé de l'insertion de la notion dans le discours normatif des différents ordres juridiques, bien au contraire. Et pourtant, ce succès implique une amplification du problème lié au caractère variable de la définition fonctionnelle du développement durable. L'articulation de ces piliers pose la question du caractère hiérarchisé ou a-hiérarchisé de leurs rapports.

⁹⁶J. Grinevald, La décroissance n'est pas une croissance alternative, c'est une autre logique, in P. Matagne (dir.), Les enjeux du développement durable, L'Harmattan, 2005, p. 195.

⁹⁷Fr.-G. Trébulle, Développement durable, in Fr. Rouvillois, O. Dard, Chr. Boutin (dir.), Le dictionnaire du conservatisme, éd. du Cerf, 2017, p. 298. Cet ouvrage auquel ont participé des juristes universitaires peut être présenté comme un ouvrage d'histoire des idées politiques. Cependant, son objet n'est pas exclusivement scientifique. La remise en cause de l'idéal de neutralité axiologique relative à ce livre peut notamment résulter de publications du premier directeur de l'ouvrage qui se réclament du conservatisme comme le magazine *L'Incorrect*. Cela oblige à faire remarquer une hypothèse de proximité avec l'« objet », qui pourrait entraîner une proximité avec les « valeurs » que cet objet véhicule. Voir à propos de ce problème : J. Bétaille, La doctrine environnementaliste face à l'exigence de neutralité axiologique : de l'illusion à la réflexivité, RJE, 2016, n° sp., p. 28 et plus spéc., pp. 36 et 37. Néanmoins, on considère ici que la scientificité de cet extrait de Fr.-G. Trébulle n'est pas en cause. Cette référence nuance l'opposition présentée comme paradigmatique entre le développement durable et la décroissance. Aussi, situe-t-on cet extrait dans l'analyse de l'instabilité du développement durable sur le plan international en tant que notion de compromis.

⁹⁸A. Van Lang ajoute que « La déclaration finale intitulée "L'avenir que nous voulons" pêche par son indigence et son manque de vision. », in Droit de l'environnement, PUF, 2016, p. 26.

⁹⁹C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, ANRT, 2010, p. 25.

Pour autant, l'appréhension environnementaliste liée au droit individuel et à un environnement sain respectueux de la santé sera reprise dans l'ordre constitutionnel¹⁰⁰ et législatif interne.¹⁰¹ Le développement durable, en mettant en avant l'idée de solidarité envers les générations futures par la préservation d'un patrimoine commun que constituent les ressources naturelles, présente l'intérêt d'instaurer « (...) entre l'humanité et la nature un nouveau rapport qui n'est pas celui qui lie le propriétaire à la chose. »¹⁰² Cette nouvelle relation est fondée sur une éthique de la responsabilité au profit des générations futures et de préservation du patrimoine commun contre le changement climatique ou une utilisation excessive des ressources naturelles. Elle constitue une nouvelle finalité de l'action publique. Dans la prolongation de cette perspective consacrée en droit interne par le dernier alinéa du Préambule de la Charte de l'environnement, les piliers du développement durable mentionnés à l'article 6 de la Charte sont définis comme étant l'œuvre de politiques publiques transversales ne s'arrêtant pas au seul droit de la préservation de l'environnement. La mise en valeur et la protection de l'environnement n'étant pas l'objectif unique du développement durable, le choix lié à l'articulation de ses piliers constitutifs est à l'origine de l'appréciation divergente de sa définition fonctionnelle.¹⁰³

La reprise par la Constitution française de la promotion du développement durable à travers le principe de conciliation implique qu'aucun pilier n'est supérieur à l'autre. Cela a pour effet quelques dérives législatives sur l'interprétation de la notion. Par exemple, la formulation de l'article 1^{er} de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de

¹⁰⁰Selon G. Carcassonne : « (...) Cela réintroduit l'humanisme dans le naturalisme : La Charte ne consacre pas des droits de la terre, mais plutôt le droit de l'homme à habiter une planète vivable et, partant, à exiger que chacun consente les efforts indispensables », La Constitution introduite et commentée, Seuil, 2016, p. 456. Les considérants de la Charte de l'environnement font tous références à l'Homme à l'exception du sixième. Les deux premiers considérants parlent de l'« humanité », le troisième « des êtres humains », le quatrième de « l'homme », le cinquième de la « personne » et des « sociétés humaines », et enfin le septième fait référence aux « générations futures » et aux « peuples ». Par ailleurs, l'art. 2 de la Charte dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé », ce qui implique la justification de la protection de la nature par un intérêt purement humain.

¹⁰¹La justification de la protection de l'environnement en tant que pilier du développement durable dans le cadre cette conception anthropocentriste se manifeste de façon éclatante dans la loi ordinaire à travers la consécration de la santé comme élément de définition du développement durable par l'art. 18 de la loi n° 96-1236 du 30 déc. 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie introduit à l'art. L. 110-II du code de l'environnement. Cet art. dispose que l'objectif de développement durable (...) « vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »

¹⁰²B. Mathieu, Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰³Al. Touzet, Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 459.

l'environnement,¹⁰⁴ selon lequel « la présente loi assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement », a pu être considérée comme étant contradictoire.¹⁰⁵ Agathe Van Lang a relevé que cette formulation était « (...) symptomatique du primat de l'économie dans l'esprit du législateur. »¹⁰⁶

La jurisprudence constitutionnelle fait état d'« un principe de conciliation pour fixer les modalités de sa mise en œuvre que doit respecter le législateur. »¹⁰⁷ Réduit à l'état de méthode pour l'organe législatif, l'article 6 de la Charte ne constitue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit, c'est à dire susceptible de justifier la recevabilité d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur son fondement, selon la jurisprudence initiée par sa décision QPC du 23 novembre 2012, M. Antoine de M.¹⁰⁸ Néanmoins, cette conception procédurale du développement durable peut être considérée comme significative d'une mauvaise interprétation de l'article 6, puisque certains auteurs estimaient que la conciliation entre les piliers renvoyait au principe d'intégration et non à ce principe de conciliation s'imposant coup par coup au législateur, inspiré du contrôle de l'acte administratif par le juge de l'excès de pouvoir. Dès 2005, Marie-Anne Cohendet et David Deharbe considéraient que c'était bien le principe d'intégration qui constituait la méthodologie juridique du développement durable, malgré l'ambiguïté de l'utilisation du verbe « concilier ».¹⁰⁹ Cette notion de conciliation au sens strict empêche de concevoir l'intégration comme un moyen de réorienter le développement économique en fonction de paramètres écologiques, pour dépasser une simple approche correctrice de ses excès.¹¹⁰ La définition imprécise de cette méthodologie du développement durable en droit constitutionnel constitue un obstacle à l'affirmation de la protection intégrée de l'environnement en droit public français.¹¹¹ Plus encore, le principe de conciliation peut impliquer une éventuelle désintégration, comme peuvent en attester certaines

¹⁰⁴Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (*J. O.*, 13 mars).

¹⁰⁵Pour A. Van Lang, cette formule est étonnante car le développement durable a été conçu à l'origine pour « assurer la préservation des ressources naturelles aux activités économiques. », Les « lois Grenelle »..., *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁶*Ibid.*, p. 15.

¹⁰⁷Chr. Huglo, QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement, NCC, avril 2014.

¹⁰⁸Conseil constitutionnel, décision n° 2012-283 QPC du 23 nov. 2012, M. Antoine de M. (*J. O.*, 24 nov., p. 18 547). Cette jurisprudence, initiée par cette décision, a été répétée par deux fois avec les décisions n° 2013-346 QPC du 11 oct. 2013, Société Schuepbach Energy LLC (*J. O.*, 13 oct., p. 16 905.) et plus récemment avec la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, Société Casuca (*J. O.*, 10 mai, p. 7 873).

¹⁰⁹D. Deharbe, Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable, *JCP Env.*, 2005, n° 4, p. 21.

¹¹⁰*Ibid.*, p. 21.

¹¹¹S. Caudal, La protection intégrée de l'environnement en droit public français, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon, dactyl., 1993, 729 p.

approches faites par le Conseil économique, social et environnemental.¹¹² Des auteurs refusent cette proposition fondée sur le principe de conciliation. Selon eux, le développement durable serait un nouveau droit lié à l'application d'une méthodologie propre au principe d'intégration¹¹³. La reconnaissance de ce principe supposerait une prédominance de l'environnement sur les autres politiques publiques.¹¹⁴ Les différentes modalités d'articulation des piliers selon les ordres juridiques marquent donc tout l'héritage de cette faiblesse conceptuelle propre à la notion.¹¹⁵ Cependant, le dépassement de ces écueils peut être relevé, tant par l'action du législateur que par la jurisprudence.

D'une part, la préservation de la nature et de ses ressources est un engagement de l'objectif de développement durable au terme de l'article L. 110-1 du code de l'environnement et de l'article 6 de la Charte. Ces obligations relatives à la protection et la mise en valeur de l'environnement font état de la protection d'un « (...) tiers médiateur grâce auquel les générations présentes se vivent sensiblement comme solidaires des générations futures. »¹¹⁶ Dès lors, la recherche d'un double lien de solidarité, à la fois entre générations présentes et vis-à-vis des générations futures, doit se concrétiser par l'instauration d'un rapport ordonné entre la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.¹¹⁷

D'autre part, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, affirme un nouveau principe de solidarité écologique. Ce principe codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement impose une prise en compte des équilibres

¹¹²Dans un avis du 12 mars 2003, le Conseil économique et social présentait le développement durable et les trois piliers qui le constitue comme un « triptyque équilibré qui fait appel à la recherche de synergies, restitue bien les politiques de l'environnement dans leur contexte et évite d'en faire des absolus, en tendant à dépasser les notions et leurs contradictions actuelles. » Conseil économique et social, Avis du 12 mars 2003 présenté par Cl. Martinand, Développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux, Disponible en ligne sur le site du Conseil économique, social et environnemental : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2003/2003_08_claude_martinand.pdf, p. 10. Cette position est réitérée par le Président du Conseil économique et social qui, à aucun moment, ne fait état d'une particularité du pilier environnemental vis-à-vis des autres piliers du développement durable : « La prise d'importance du développement durable n'est pas d'une inspiration différente avec une volonté de mieux préparer l'avenir en termes d'indispensable croissance qu'en termes de réalisme devant les nouveaux dangers que connaît la planète sans avoir à payer le destin des ours le bien être des hommes. », J. Dermagne, Moderniser et valoriser le Conseil économique et social pour qu'il soit une enceinte privilégiée de débat et de réflexion sur le développement durable, in Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008, LGDJ, 2008, p. 304.

¹¹³D. Deharbe, Le principe d'intégration..., *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁴M. Prieur, Promesse et réalisation de la Charte de l'environnement, NCC, 2014, p. 13.

¹¹⁵Pour un constat similaire, voir Ch. Cans, Développement durable, in Y. Jégouzo (dir.), Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique, Le Moniteur, 2013, p. 304.

¹¹⁶J.-Ph. Pierron, Penser le développement durable, *op. cit.*, p. 59.

¹¹⁷Ces termes sont directement repris de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

naturels par la décision publique.¹¹⁸ Cette utilisation du terme de solidarité pris de manière encore plus générale relativise un peu l’appréhension classique et anthropocentrée propre au développement durable. Il est fait état d’une solidarité vis-à-vis de la nature, par la prise en compte des « interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés. ». Ce nouvel élément de définition est aussi significatif du succès singulier de la notion de « décision ayant une incidence sur l’environnement. » Cette dernière tend à devenir une notion clef du régime de la démocratie environnementale, en désignant l’ensemble des procédures relatives aux principes d’information et de participation qui emportent des conséquences sur l’articulation entre la préservation de l’environnement et les autres piliers du développement durable.¹¹⁹

La préservation de la biodiversité des milieux et des ressources, la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations, ainsi que la transition vers une économie circulaire, constituent les trois piliers du développement durable. Néanmoins, ces engagements posent toute la question du caractère « concomitant » de leur poursuite par l’administration publique locale (Section II).

Section II - L’enjeu de l’étude : La détermination juridique du développement durable à l’échelle locale par le droit de l’action publique et le droit institutionnel

Après avoir appréhendé ces différentes mises en perspective juridique de la notion, l’augmentation de sa densité lui permet d’acquérir le statut de standard¹²⁰ (§ 1), dont il convient d’exposer l’influence sur les mutations de l’administration territoriale (§ 2).

§ 1 - Le développement durable : un standard mis en perspective par l’évolution institutionnelle et matérielle du droit des organes issus de l’agencement du pouvoir étatique

Des outils juridiques du droit des collectivités territoriales neutralisent cette possible contradiction entre solidarités intragénérationnelle et intergénérationnelle dans la réalisation

¹¹⁸Cette disposition est issue de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (*J. O.*, 9 août.)

¹¹⁹Voir *Infra.*, p. 27 et p. 368.

¹²⁰C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 842.

des Agendas 21 en tant que projets territoriaux de développement durable.¹²¹ La détermination d'un droit du développement durable se fait par l'assujettissement de l'action publique au respect de l'intégration de cet objectif dans le cadre des actions et compétences respectives. L'articulation des piliers du développement durable est alors mise en œuvre par la référence à un objectif constitutionnel s'appliquant à l'action législative¹²², mais aussi administrative. L'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectifs, dans le cadre du contentieux de l'administration.¹²³ Par l'article 6 de la Charte de l'environnement, le développement durable est devenu un standard pour le législateur l'invitant à consolider, comme il l'a fait lors des « lois Grenelle », le *corpus* législatif référent à cette notion.¹²⁴ Dès lors, si un véritable contenu de la notion de développement durable est défini, il impose au législateur de ne pas le méconnaître. Les objectifs de valeur constitutionnelle ont bien une certaine juridicité du fait de cette obligation de non méconnaissance imposée au législateur.¹²⁵ En plus de permettre la catégorisation constitutionnelle du développement durable en tant qu'objectif, cette disposition constitutionnelle présente deux intérêts. Le premier avantage est qu'elle permet de déterminer juridiquement les piliers du développement durable eux-mêmes. Paradoxalement, on peut constater que c'est de la consécration constitutionnelle de la promotion du développement durable en tant qu'objectif qu'a résulté, *volens nolens*, la consécration du développement économique en tant que tel.¹²⁶ Le second avantage de cette qualification est qu'elle permet de consacrer constitutionnellement le caractère d'intérêt général du développement durable et de ses piliers traditionnels. Cette consécration normative vient du fait que malgré la difficulté de saisir la portée de l'objectif à valeur constitutionnelle, une certaine unité de cette norme peut être « décelée à travers un rattachement direct ou indirect à l'intérêt général. »¹²⁷

¹²¹Art. L. 110-1-IV du code de l'environnement.

¹²²Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM (*J. O.*, 26 juin, p. 10 228).

¹²³C.E. Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, n° 297931. Cette applicabilité directe avait déjà été pressentie avant cet arrêt. B. Mathieu écrivait en 2004 que « la Charte s'adresse directement au législateur et aux autorités administratives », *in* Observations sur..., *op. cit.*, p. 5. Cet avis est partagé en 2006 par J.-P. Ferrand et Fr. Zitouni selon lesquels : « il n'est pas inconcevable que l'obligation constitutionnelle soit directement opposable à l'administration », *in* Développement durable, urbanisme et droit, *op. cit.*, p. 757.

¹²⁴C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 843.

¹²⁵Conseil constitutionnel, 24 juillet 2003, décision n° 2003-475 DC, Loi portant réforme sur l'élection des sénateurs (*J. O.*, 31 juill., p. 13 038), (cons. 26)

¹²⁶« (...) alors qu'aucun texte ne lui reconnaissait expressément [ce statut d'objectif constitutionnel] », B. Mathieu, Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, disponible en ligne sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-50643.pdf>, p. 5.

¹²⁷P. de Montalivet, Les objectifs de valeur constitutionnelle, NCC, 2006, p. 3.

Les piliers du développement durable ont tous été reconnus d'intérêt général par la jurisprudence administrative, puis par le législateur. Le contrôle de la durabilité est au cœur de cette recherche de la définition procédurale du développement durable par l'opposition de ces intérêts généraux mis en œuvre dans le cadre d'actions publiques qui ont un aspect économique, social ou environnemental. Des méthodes de contrôle ont confronté ces différents intérêts publics. La méthode traditionnelle dite « du bilan » a pu être remise en question car elle a été accusée d'être défavorable à l'intérêt environnemental qui devrait être l'élément privilégié de l'objectif de développement durable. Le développement durable doit consister en « l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques publiques. »¹²⁸ Il en résulte que si la promotion de cette conciliation a valeur constitutionnelle¹²⁹, ce haut rang normatif ne préjuge en rien de l'infériorité de la portée d'un objectif par rapport à celle d'un principe qui s'imposerait au législateur.¹³⁰

L'encadrement législatif de l'action administrative locale a, pour sa part, été renforcé par le principe de non-régression issu de l'article 2 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.¹³¹ Ce principe, codifié à l'article L. 110-II-9 du code de l'environnement, énonce que : « (...) La protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. » L'émergence de cette disposition se base notamment sur un fondement insuffisant au niveau international à la suite du constat du § 20 de « Rio +20 »¹³², relatif aux revers dans la

¹²⁸M. Prieur, Pas de caribous au Palais-Royal., RJE, 1985, n° 2, p. 142. En ce sens, selon J. Rivero, « L'environnement social, à côté de l'environnement naturel, est une autre composante de la qualité de la vie, et les deux trop souvent, entrent en conflit (...) Seulement, comment ne pas constater, (que) dans cette recherche d'équilibre, le fléau de la balance penche trop aisément du même côté, que, dans le socio-économique, l'économie pèse plus lourd que le social, et que le légitime souci des intérêts des travailleurs fournit en général un alibi commode à des intérêts moins purs et plus puissants ? », in Préface de la thèse de Fr. Caballero, Essai sur la notion juridique de nuisance, *op. cit.*, pp VII et IX.

¹²⁹Art. 6 de la Charte de l'environnement constitutionnalisée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 complétant l'art. 1^{er} du Préambule et l'art. 34 de la Constitution.

¹³⁰Ch. Cans, Environnement et développement durable, *op. cit.*, p. 15.

¹³¹Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*J. O.*, 9 août).

¹³²Selon les États-parties : « Nous reconnaissons que depuis 1992, l'intégration des trois dimensions du développement durable a progressé de manière inégale et a subi des revers, aggravés par les multiples crises financières, économiques, alimentaires et énergétiques, qui sont venues remettre en cause l'aptitude de tous les pays, en particulier des pays en développement, à réaliser le développement durable. À cet égard, il est essentiel de ne pas revenir sur les engagements souscrits lors de la Conférence de 1992. Nous reconnaissons également que les conséquences des multiples crises qui frappent le monde aujourd'hui sont l'un des principaux problèmes auxquels doivent faire face tous les pays, en particulier les pays en développement. » Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable, Déclaration finale, L'avenir que nous voulons,

préservation de la protection de l'environnement dans un contexte économique et social difficile.¹³³ Ce principe doit beaucoup à l'influence de la doctrine universitaire représentée par Michel Prieur et constitue un important progrès en droit interne dans la définition méthodologique du développement durable. Pour autant, malgré la pusillanimité de la Déclaration Rio +20¹³⁴, notamment lié à cette absence d'affirmation explicite, on pouvait relever avec l'auteur précité qu'« était déjà reconnu le caractère finaliste du droit de l'environnement dont l'objectif est toujours d'améliorer la qualité de l'environnement, ce qui implique *a contrario* de ne pas prendre de mesures régressives. »¹³⁵ S'il est difficile à l'heure actuelle d'en faire le bilan, on relève que l'obligation passive qui en résulte permet désormais d'établir une certaine autonomie de la démocratie environnementale. Dès lors, on observe une certaine application législative de l'article 7 de la Charte de l'environnement, transposant constitutionnellement et en partie la Convention d'Aarhus.¹³⁶

Pour autant, l'article 6 de la Charte de l'environnement relatif à cet objectif conserve une invocabilité limitée dans le cadre d'un contentieux administratif. Cette invocabilité s'observe dans l'application de la théorie du bilan. Le « rayonnement » de cette technique est indéniable, dans la mesure où elle n'est pas cantonnée au contrôle maximum de l'expropriation d'utilité publique.¹³⁷ À côté du caractère limité de l'intérêt environnemental dans ce contrôle, on peut aussi observer une portée très limitée du principe de non-régression en la matière. Le champ d'application de ce principe étant formellement limité aux actes réglementaires, on ne peut que rester circonspect sur son utilisation dans le cadre d'un contrôle qui est plus relatif aux décisions individuelles ou aux décisions d'espèce¹³⁸. Le pouvoir réglementaire seul doit tirer

« Rio +20 », 20-22 juin 2012, disponible en ligne sur :

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declaration_finale_Rio_20_cle0c85b4.pdf, p. 5.

¹³³M. Prieur, Vers la reconnaissance du principe de non-régression, RJE, 2012, n° 4, p. 615.

¹³⁴A. Van Lang, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 26.

¹³⁵*Ibid.*, p. 615.

¹³⁶UNECE, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, disponible en ligne sur : <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>, 31 p.

¹³⁷B. Dacosta, L'office du juge : Rayonnement et diffusion de la théorie du bilan au-delà de l'expropriation, Droit de la voirie et du domaine public, 2011, n° 157, pp 171-174.

¹³⁸Parmi les exemples cités on relève que : « la balance des intérêts a été utilisée par le juge administratif concernant les dérogations aux règles d'urbanisme, l'institution d'une zone de protection autour d'un site classé, les conditions du licenciement des salariés protégés, l'appréciation de la condition d'urgence dans les référés, la démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté, la modulation dans le temps de l'effet rétroactif d'une décision d'annulation, la mesure de réintroduction d'une espèce protégée, l'autorisation d'accès anticipé aux archives publiques, les décisions de préemption. C'est toutefois en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique que la jurisprudence est la plus fournie. ». É. Fraysse, Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français, Publication de l'Univ. Jean Moulin-Lyon III, coll. des mémoires de l'Équipe de droit public de Lyon, 2014, p. 4.

toutes les conséquences de ce principe qui s'impose à lui « (...) dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière. »¹³⁹ Le considérant précité a permis la conformité du principe à la Constitution devant le Conseil constitutionnel, puisque la juridiction a considéré que le principe en question « n'était pas dépourvu de portée normative. »¹⁴⁰ Dès lors, le champ d'application *ratione materiae* de ce principe doit concerner la protection de l'environnement en général.¹⁴¹

Ainsi, ce nouveau principe semble plus s'inscrire dans un rapport de complémentarité que de consolidation du développement durable en tant que standard pour l'administration territoriale. La technique du bilan s'inscrit pleinement dans cette logique du standard, lorsqu'il est demandé au juge « d'apprécier le sens et de préciser les limites de deux dispositions fondamentales. »¹⁴² Le juge opère pour des actes non réglementaires tels que les déclarations d'utilité publique une confrontation entre des valeurs qui dépassent le simple conflit de normes et qui n'ont pas toujours la même hiérarchie normative.¹⁴³ Par analogie avec le contentieux constitutionnel, on peut souligner que « point n'est besoin d'un motif de valeur constitutionnelle pour restreindre les droits et libertés économiques, un intérêt général - en l'occurrence de préservation de l'environnement - suffit. »¹⁴⁴ Même si la conciliation qui en résulte n'intègre pas nécessairement la logique du développement durable¹⁴⁵, l'encadrement textuel semble aujourd'hui tourné vers l'objectif de l'article 6 de la Charte. Le propos pourrait cependant être nuancé dans la mesure où l'on se doit de constater avec Michel Prieur que l'article précité ne peut consister en « une conciliation au coup par coup selon le principe de proportionnalité, qui permettrait au développement économique et au progrès social de l'emporter sur l'environnement. »¹⁴⁶ Selon cet auteur, « il s'agit de bien situer l'intérêt environnemental au même niveau que les autres droits de l'homme et en tant qu'intérêt fondamental de la

¹³⁹Conseil constitutionnel, décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (cons. 10) (*J. O.*, 9 août).

¹⁴⁰*Ibid.*

¹⁴¹Ce caractère transversal affirmé dans le considérant précité cache cependant mal l'ambiguïté liée au statut simplement législatif de ce principe. J. Dellaux considère que : « (...) Le Conseil constitutionnel affirme implicitement le caractère non automatique du principe de non-régression et sa conformité générale avec le principe de précaution. », *in* La validation du principe de non-régression en matière environnementale au prix d'une redéfinition *a minima* de sa portée, RJE, 2017, n° 4, p. 697.

¹⁴²R. Hostiou, La théorie du bilan. Pourquoi ? Comment ?, Droit de la voirie et du domaine public, 2011, n° 157, p. 168.

¹⁴³*Ibid.*, p. 170.

¹⁴⁴V. Goesel Le-Bihan, Le Conseil constitutionnel botte-t-il en touche lorsqu'il ne statue pas sur le grief tiré de l'atteinte à l'article 5 de la Charte de l'environnement ?, RFDA, 2017, p. 1 047.

¹⁴⁵G. Iacono, Les tensions paradoxales dans la fabrique de l'utilité publique et ses conséquences sur le contrôle du juge, Droit de la voirie et du domaine public, 2011, n° 157, p. 175.

¹⁴⁶M. Prieur, Promesses et réalisation de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 21

Nation. »¹⁴⁷ On peut à ce titre songer à l'utilisation de standard du développement durable autrefois réputé potentiel¹⁴⁸, qui fait que la notion de développement durable « est devenue au fil du temps plus précise et plus contraignante. »¹⁴⁹

Les dispositions relatives à la passation des marchés publics, à l'aménagement commercial ou encore au contentieux lié aux instruments de planification régionale montrent que le principe de conciliation encadre très précisément l'action de l'administration. La référence au principe du développement durable peut en revanche s'avérer trompeuse lorsqu'elle désigne simplement les piliers dont la conciliation est le principe méthodologique de l'objectif de l'article 6 de la Charte. Il ne s'agit pas ici d'une référence à la finalité du développement durable qui figure au dernier alinéa de la Charte de l'environnement, mais d'un usage où « le terme "principe" n'est et ne peut être que *synonyme d'"exigence", ou simplement de "critère"*. »¹⁵⁰ Ainsi pouvait-on lire dans l'article 5 de l'ancien code des marchés publics que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence en prenant en compte des objectifs de développement durable. » Aussi, le juge administratif évoque-t-il parfois « les critères du développement durable » dans le cadre du contentieux de l'aménagement commercial¹⁵¹, ou même « les principes » du développement durable dans le cadre de l'élaboration d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE).¹⁵² Un tel schéma permet au pouvoir réglementaire, dans le cadre de l'application de l'article L. 371-1 du code de l'environnement, de définir une « trame verte et bleue » ayant pour objectif « d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural. » Ces formulations paraissent impropres dans la mesure où elles ne font qu'évoquer les piliers qui sont les moyens de réaliser l'objectif de développement durable. Cet objectif se distingue du principe du développement durable qui est, quant à lui, un principe non normatif, mis en œuvre en vue de concourir à la réalisation de la solidarité intra et intergénérationnelle.

¹⁴⁷*Ibid.*, p. 22.

¹⁴⁸J.-M Février, Remarques critiques sur la notion de développement durable, *op. cit.*, p. 11, § 6.

¹⁴⁹C. Bardoul, La densification normative du développement durable, p. 842.

¹⁵⁰A. Jeammaud, De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes, in S. Caudal (dir.), Les principes en droit, *Economica*, 2008, p. 56.

¹⁵¹À titre d'exemple, CAA Nancy, 9 juin 2016, Sté Exploitation Gauthier, n° 15NC01997.

¹⁵²C.E., 30 juill. 2014, n° 369148, Fédé. départ. des chasseurs du Pas-de-Calais ; D. Deharbe, Les SRCE ne pourront ignorer les activités humaines, *Green Law avocat*, disponible en ligne sur : <http://www.green-law-avocat.fr/les-srce-pourront-ignorer-les-activites-humaines/>.

La planification régionale s'affirme dans une logique transversale qui englobe les différents piliers du développement durable par l'intermédiaire des nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) issus de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République.¹⁵³ Pour autant, une telle démarche n'est pas sans risque pour le pilier environnemental. Ces nouveaux SRADDET, absorbant désormais les SRCE, peuvent laisser craindre une telle hypothèse. Comme le relèvent Raymond Léost et Raphael Tanguy, « L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales dispose dans son alinéa 8 que le SradDET reprendra les "éléments essentiels" des schémas auxquels ils se substituent et non une reprise intégrale. »¹⁵⁴ Dès lors, un risque de régression résulterait de l'absence de reprise intégrale des éléments figurant dans la trame verte et bleue.¹⁵⁵ Dès lors, l'inscription du principe de non régression à l'article L. 110-1 du code de l'environnement s'avère très opportune. Elle permet d'éviter ce risque lié à cette reprise partielle du SRCE par le pouvoir réglementaire dans le SRADDET. En effet, la mise en place de ces nouveaux schémas pour le 28 juillet 2019¹⁵⁶ est en partie gouvernée par ce principe de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, puisque ce dernier concerne « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins (...) », dont font parties les trames vertes et bleues.

Les principes généraux du droit de l'environnement qui encadrent l'action des organes déconcentrés ou décentralisés participent au principe du développement durable défini par le dernier alinéa de la Charte de l'environnement. Une certaine lacune subsiste dans la réalisation de ce principe par la non-reconnaissance de la responsabilité de l'administration publique dans la commission d'un préjudice écologique pur. La commission d'un tel fait est par essence constitutive d'une atteinte aux droits des générations futures et à d'autres droits de troisième génération.¹⁵⁷ Cette non consécration est d'autant plus paradoxale que l'article 6 de la Charte dispose que la promotion du développement durable incombe aux politiques publiques dont

¹⁵³Article 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*J. O.*, 8 août, p. 13 705).

¹⁵⁴R. Léost, R. Tanguy, *Loi NOTRe : Une Nouvelle Organisation Traduction d'une Régression pour l'Environnement ?*, *Droit de l'environnement*, 2015, p. 283.

¹⁵⁵*Ibid.*, p. 283.

¹⁵⁶Article 34 de l'ordonnance n° 2016-1028, du 27 juillet 2016, relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*J. O.*, 28 juil.).

¹⁵⁷I. Pieri, *La Charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental ?*, *LPA*, 2005, n° 39, p. 14.

sont chargées les personnes publiques, notamment territoriales. Celles-ci devraient, au même titre que les personnes privées, être débitrices d'une responsabilité dans l'atteinte au patrimoine commun. La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages s'inscrit dans la réalisation de la maxime selon laquelle *Tu patere legem quam ipse fecisti*.¹⁵⁸ Le nouvel article 1246 du code civil consacre textuellement l'application du principe constitutionnel de réparation à « toute personne ». Dès lors le maintien par le juge administratif de la jurisprudence Ville de Saint-Quentin¹⁵⁹, fondant l'irresponsabilité de principe de l'auteur public d'un préjudice écologique pur devant le juge administratif en raison de la personnalité publique, est radicalement contraire à l'esprit de ce nouveau texte.

Ainsi, s'il n'est pas un principe au sens normatif, le développement durable constitue une finalité de l'exercice des politiques publiques. Il devient à la fois un standard jurisprudentiel du droit des collectivités territoriales et un standard législatif influençant l'organisation des pouvoirs locaux¹⁶⁰ (§ 2).

§ 2 - Méthode et problématique : la détermination de l'influence réciproque du développement durable et de l'administration territoriale

Le choix du terme d'administration territoriale en tant que délimitation de cette étude présente un avantage d'exhaustivité. La généralisation résultant du terme d'administration, malgré sa limitation aux ressorts d'action publique territoriaux, permet de conserver la polysémie liée à son acception courante.

D'une part, la notion d'« administration », « (...) désigne tantôt une *activité* - le fait d'administrer -, tantôt l'*organe* ou les organes qui exercent cette activité. »¹⁶¹ Cette généralisation permet d'appréhender la difficulté définitionnelle de la notion de développement durable qui n'a pas, du fait de son contenu variable¹⁶², les mêmes conséquences juridiques dans

¹⁵⁸H. Roland et L. Boyer, *Adages du droit français*, Litec, 1999, p. 910. L'adage romain : « souffre la loi que tu as faites toi-même » est applicable ici dans la mesure où l'activité de réglementation par les personnes publiques en faveur du développement durable s'imposant aux personnes privées est contradictoire avec le principe de la non réparation du dommage au patrimoine commun lorsqu'il est commis par lesdites personnes publiques.

¹⁵⁹C.E., 12 juill. 1969, Ville de Saint-Quentin, Rec., p. 383. Pour un exemple d'application plus récent, voir T.A. Amiens, 21 févr. 2012, Fédération de la Somme pour la pêche, Rec. Dalloz, 2012, p. 2 557, obs. Fr.-G. Trébulle.

¹⁶⁰C. Bardoul, *La densification normative du développement durable*, *op. cit.*, pp 842-846.

¹⁶¹J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 26^{ème} éd., 2016, p. 1.

¹⁶²Ch. Perelman, *Les notions à contenu variable, essai de synthèse*, in Ch. Perelman, R. Vander-Elst (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruylant, 1984, p. 365.

l'évolution de l'encadrement de l'action publique locale ou dans l'évolution institutionnelle. Par exemple, la responsabilité environnementale ou la solidarité financière locale tend vers la finalité du développement durable, au même titre que la gestion intégrée de l'environnement par la décentralisation. En revanche, la définition du développement durable en termes d'objectif et donc de moyens concerne les modalités d'articulation entre les piliers.

D'autre part, l'institution du développement durable concerne tous les organes territoriaux. Malgré la limitation de l'étude à l'administration territoriale, cette notion « n'est pas une notion unitaire. Elle n'est pas - est-ce utile de le rappeler ? - une personne morale. Certaines de ses composantes sont des personnes morales, d'autres ne le sont pas. »¹⁶³ Ainsi, les politiques publiques de développement durable ont vocation à être mises en œuvre par l'ensemble des organismes issus des aménagements de l'organisation verticale du pouvoir, qu'il s'agisse des organismes déconcentrés ou des structures décentralisées, tous ces acteurs étant confrontés à la problématique de l'articulation des piliers du développement durable. Réciproquement, le territoire est considéré comme un espace de résolution du problème procédural du développement durable, d'où l'idée d'une territorialisation de ce dernier.¹⁶⁴ Celle-ci se matérialise par la création de nouveaux espaces de gouvernance locale et des changements d'échelle de l'action publique.¹⁶⁵ La recomposition territoriale présente alors l'avantage d'englober décentralisation et déconcentration dans la mise en place d'un développement durable territorial.¹⁶⁶

En tant que « terreau de la gouvernance »¹⁶⁷, le développement durable suggère un profond changement de société, d'où l'importance de faire de « l'homme à la fois le fondement et la finalité du politique. »¹⁶⁸ Cette proposition justifie une rupture certaine avec les doctrines classiques d'une représentation fondée notamment sur la fiction anthropologique du contrat

¹⁶³G.-J. Guglielmi, Une introduction au droit du service public, Collection Exhumation d'épuisés, 1994, disponible en ligne sur : <http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>, p. 6.

¹⁶⁴J.-M. Offner, Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinence et jeux d'écart, RFSP, 2006, p. 31.

¹⁶⁵P. Muller, Les politiques publiques, PUF, 2013, pp 106 à 112.

¹⁶⁶« Décentralisation et territorialisation du droit ne sont pas synonymes, dès lors que la seconde peut, comme on le verra, exister sans la première. (...) Le droit peut se démultiplier territorialement par l'effet d'autres vecteurs, tels que la déconcentration ou d'autres formes de discrimination juridique. », J.-B. Auby, Réflexions sur la territorialisation du Droit, in La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp. 3 à 7.

¹⁶⁷Selon A. Van Lang : « La promotion du développement durable constitue ainsi le terreau de la gouvernance. », in Le principe de participation : un succès inattendu, NCC, 2014, p. 25.

¹⁶⁸J.-M. Février, Remarques critiques sur la notion de développement durable, *op. cit.*, p. 12, § 11.

social.¹⁶⁹ Or, le caractère contractuel des obligations juridiques découlant de ce devoir assujettissant les générations présentes est une aporie.¹⁷⁰ Le développement durable, du fait de sa finalité intergénérationnelle, suppose un certain dépassement de ces soubassements classiques, comme en témoigne l'émergence de la démocratie environnementale. Portée par la Convention d'Aarhus et par l'article 7 de la Charte de l'environnement, l'ajout de ce *definiens* au terme de démocratie fait référence à une légitimité à la fois fondée sur une éthique de la finalité et une éthique des procédures.¹⁷¹ Sa finalité est relative à la préservation du patrimoine commun au profit des générations futures et tend à dépasser le mécanisme de la représentation classique. De plus, la décision publique tire de cette logique une légitimité fondée sur la finalité et sur le caractère procédural nécessaire au développement durable. Ce dernier « suppose la plus grande participation des populations au processus décisionnel, avec en amont un devoir d'information et en aval la reconnaissance de la capacité à contester par des voies juridiques la décision adoptée. Rien de plus naturel dans la mesure où l'environnement est bien la chose de tous, ce qui rend nécessaire l'implication de chacun, indépendamment des segmentations géographiques ou socio-professionnelles qui peuvent avoir cours dans d'autres domaines. »¹⁷²

Pour en revenir à la considération introductive de ce travail, le sujet montre les relations et dichotomies entre la notion de développement durable, dont la détermination est révélatrice de la nécessité pour le droit de s'adapter à la complexité du monde social¹⁷³, et les mutations régulières de l'organisation institutionnelle qui, pourtant devront se stabiliser pour réintroduire

¹⁶⁹En ce sens, pour L. Duguit : « on a déjà montré que c'est un cercle vicieux d'expliquer la société par le contrat, car l'idée du contrat n'a pu naître dans l'esprit de l'homme que du jour où il a vécu en société. », *in* Traité de droit constitutionnel, Tome I, éd. E. de Broccard, 3^{ème} éd., 1927, p. 22.

¹⁷⁰Ch. Cans, Vers une perspective juridique. Le droit des générations futures, vecteur d'une refondation du droit : l'exemple du droit de l'environnement *in* J.-P. Markus (dir.), Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?, *op. cit.*, p. 78.

¹⁷¹Selon R. Brett, « La participation constitue alors, en sus des mécanismes représentatifs classiques, un nouveau canal d'expression de la volonté collective, un nouveau vecteur d'énonciation de l'intérêt général (...) », La participation du public à l'élaboration des normes environnementales, Thèse Univ. Paris X Saclay, présentée et soutenue publiquement le 1^{er} déc. 2015, dactyl, 2015, p. 22.

¹⁷²J.-M. Février, Remarques critiques sur la notion de développement durable, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷³J. Untermaier, Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *in* Les Hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt et unième siècle, Études en hommage à Al.-Ch. Kiss, 1998, éd. Frison Roche, pp. 499-511.

un « temps long de l'action publique »¹⁷⁴, dans un droit réputé « désordonné »¹⁷⁵ ou « malade de ses normes ».¹⁷⁶

À partir de ce déphasage entre la réalisation d'un développement durable territorial fondé sur des critères objectifs et d'autres mutations fondées sur des critères techniques mais aussi subjectifs, dont la protection de l'environnement n'est pas la priorité, il s'agit de se demander comment l'action publique menée par le législateur ou les autorités administratives traduit la conciliation du pilier environnemental avec les autres actions des piliers du développement durable, mais également concourt à sa finalité de solidarité entre territoires et générations. La réalisation du développement durable est dépendante des évolutions juridiques de l'action, de la légitimité et de la structuration géographique des organismes déconcentrés ou décentralisés.

La question du développement durable local en droit suppose des mutations différentes selon qu'il est invoqué dans la réforme des activités de la gestion publique locale, ou dans le cadre de la détermination législative des compétences des institutions décentralisées. Ces mutations en faveur de l'insertion de considérations environnementales, se conjuguent avec un renforcement des compétences des structures clefs de la recomposition territoriale que sont les intercommunalités de forme fédérative et les régions.¹⁷⁷ Un tel enrichissement du droit de l'action locale en faveur du développement durable est un élément préalable de justification de la recomposition territoriale¹⁷⁸ et politique de l'organisation institutionnelle dont les ressorts théoriques sont analogues.¹⁷⁹

¹⁷⁴Cette idée du long terme est issue des mutations contemporaines notamment liées au développement durable programmées par des calendriers propres aux Agendas 21, dont la DATAR envisage une mise en œuvre par l'instauration de nouveaux cadres territoriaux. DATAR, *Aménager la France de 2020, 2002*, 2^{ème} éd., La documentation Française, p. 8.

¹⁷⁵Fl. Crouzatier-Durand, N. Kada, Des concepts recomposés aux notions revisitées : un droit désordonné, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, 2016, pp 41-56.

¹⁷⁶B. Faure, *Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes »*, *op. cit.*, pp 467-472.

¹⁷⁷Pour J. Lévy, « (...) l'idée que l'État infranational doit s'organiser autour de deux et seulement deux niveaux, l'intercommunalité, c'est-à-dire l'espace local, et la région, a continué à progresser dans les esprits et devient à peu près consensuel sur la scène politique », in J. Lévy (dir.), *Atlas politique de la France. Les révolutions silencieuses de la société française*, Autrement, 2017, p. 61.

¹⁷⁸Par ex., J.-Fr. Lachaume relève que le renforcement des compétences de l'intercommunalité « n'a de justification que par un renforcement des compétences de l'EPCI. », in *Des intercommunalités renforcées*, AJDA, 2015, p. 1 908. Une même logique se reflète notamment avec la relation entre les SRADDET et la recomposition régionale. Y. Luchaire, *Réforme territoriale. Des métropoles aux grandes régions*, Économica, 2016, pp 75-95.

¹⁷⁹D'après Y. Rumpala : « L'objectif de [développement durable] (...) contribue à faire jouer une réflexivité accrue, dans la mesure où il incite à réfléchir sur les manques et les effets négatifs des formes procédurales qui ont jusque-là prévalu. Ces mises en cause ont amené différents niveaux institutionnels (...) à développer des initiatives souvent présentées comme des modalités de renforcement démocratique, sur des bases consultatives, dialogiques,

Par conséquent, la notion de développement durable est autant mobilisée par les évolutions juridiques de l'action publique locale (Partie I), que par celles qui sont relatives aux structures qui composent l'ordre institutionnel territorial (Partie II).

participatives, etc. (...) Si le *credo* démocratique est maintenu, la difficulté va d'ailleurs être de passer de cet état fragmentaire à des démarches plus systématiques. Et va donc se poser aussi la question des possibilités d'articuler ces espaces entre eux, de les faire converger, notamment pour un projet d'ensemble (...) », in Le « développement durable » appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le « développement durable » rencontre la « gouvernance », *Vertigo*, 2008, n° 2, p. 3. L'évolution impliquée par la Convention d'Aarhus a permis une légitimation de l'action publique (...) relative au développement durable de façon non plus sectorielle mais de façon horizontale. M. Prieur, La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, *RJE*, 1999, n° sp., pp 9-26, cité par V. de Fatima Terrade, L'application de la Convention d'Aarhus, *Veredas do Direito, Belo Horizonte*, 2011, n° 15, p. 205.

**PARTIE I - DES MUTATIONS DU DROIT MATERIEL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
PROPICES A UNE « ACTION PUBLIQUE DURABLE »¹⁸⁰**

La difficulté fondamentale liée à la notion de développement durable vient de son caractère a-juridique. Sa reprise par le discours normatif implique une incertitude flagrante quant à sa portée. La pertinence de cette notion en droit est discutée, puisque les textes qui l'utilisent la définissent rarement.¹⁸¹ Ainsi, la nature du support normatif du texte faisant référence à cette notion n'aura aucune influence sur la résorption de cette incertitude. Le fait que la notion de développement durable soit reprise par le droit international et par les textes constitutionnels et législatifs en droit interne entraîne une pluralité de définitions.

Le développement durable tel qu'il résulte de l'article 6 de la Charte de l'environnement ne dit pas comment articuler ses piliers de manière substantielle. Le principe de conciliation qui résulte de la définition de la notion donnée par le Conseil constitutionnel propose une articulation purement formelle des piliers économique, social et environnemental par le législateur¹⁸². À ce titre, il n'est pas possible de considérer le principe d'intégration, issu de l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), comme étant analogue au principe de conciliation.¹⁸³

Cependant, malgré cette différence méthodologique dans la mise en œuvre du développement durable, on remarque un consensus relatif au rôle clef du territoire, considéré

¹⁸⁰A. Goxe, L'évaluation des politiques territoriales au regard du développement durable, in B. Zuideau (dir.), Développement durable et territoire, Presses univ. du Septentrion, 2010, p. 72. Bien que ne résolvant pas la difficulté conceptuelle du développement durable, le terme d'action publique durable permet de désigner par commodité de langage toutes les actions publiques qui prétendent mettre en œuvre le développement durable en se référant à des textes utilisant cette notion tels que les Agendas 21. Il s'agira surtout d'étudier les textes contraignants qui font référence à cette notion dans l'encadrement juridique de l'action publique locale.

¹⁸¹Ch. Cans, Le développement durable en droit interne. Apparences du droit et droit des apparences, AJDA, 2003, p. 215.

¹⁸²Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français (*J. O.*, 4 mai, p. 7702), (cons. 37) ; Ch. Cans, Le principe de conciliation. Vers un contrôle de la durabilité ?, in Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo, pp 548 à 554 ; C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸³N. Hervé-Fourneyreau, Le principe d'intégration, in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, 2009, p. 39.

comme « la brique de base »¹⁸⁴, qui doit alors être adapté aux caractéristiques de cet objectif. Le territoire est considéré comme un élément de « contextualisation »¹⁸⁵ des problèmes publics relatifs à une action adéquate, et géographiquement différenciée, propre à la mise en œuvre du développement durable.

L'encadrement juridique des moyens de la gestion publique territoriale fait l'objet d'une évolution liée à la référence au développement durable dans une définition fondée sur un principe de conciliation (Titre I). Cette notion révèle aussi l'existence d'un principe de logique juridique lié à sa finalité.¹⁸⁶ Cette finalité est réalisée par des principes normatifs relatifs à l'action et au statut des pouvoirs locaux ainsi que par l'intégration des préoccupations relatives au pilier environnemental dans l'action des autorités déconcentrées et décentralisées (Titre II).

¹⁸⁴J. Theys, L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable, *in* La France et le développement durable. Regards sur l'actualité, La documentation Française, 2004, p. 40. Voir aussi, C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸⁵P. Duran, Territorialisation, *in* R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Les presses de science po, 2011, pp. 475-481, et plus spécifiquement p. 475 ; J.-M. Offner, Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart, RFSP, 2006, p. 31 : « Le territoire devient une catégorie *a priori* de l'action, en lieu et place des références sectorielles ou statutaires. Les politiques s'appliquent d'abord à un territoire, avant de spécifier les cibles en termes de domaines d'intervention pour des groupes sociaux.

¹⁸⁶Voir *Infra*, pp. 137 à 141.

TITRE I - L'APPLICATION PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES D'UN *CORPUS* JURIDIQUE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

L'encadrement juridique des moyens de gestion de l'administration territoriale évolue du fait de la référence au processus de développement durable par l'ensemble des sources textuelles. En droit interne, la consécration normative du développement durable va de pair avec le parachèvement de la reprise normative de la notion qui constitue au mieux « une traduction minimaliste de la protection de l'environnement ».¹⁸⁷ Cette juridicisation est d'abord issue de la volonté du législateur lui-même, puis du Constituant¹⁸⁸ (Chapitre I).

Le contenu juridique de la notion implique la détermination méthodologique d'un objectif garant de l'éco-responsabilité de l'action administrative locale. Cependant, cette détermination reste incomplète du fait de sa faible portée juridique (Chapitre II).

¹⁸⁷Ch. Cans, *Le principe de conciliation...*, *op. cit.*, p. 557.

¹⁸⁸Y. Jégouzo, *La Constitution et l'environnement, Quelques réflexions sur le projet de charte de l'environnement*, CCC, n° 15, 2005, disponible en ligne sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51997.pdf>, p. 6.

CHAPITRE I - LA CONSECRATION NORMATIVE DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR LES ORDRES JURIDIQUES EN DROIT LOCAL

Le caractère indispensable des préoccupations environnementales fondant la notion de développement durable dans l'ordre interne se remarque par la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement de 2004.¹⁸⁹ Les décisions successives du Conseil constitutionnel¹⁹⁰ et du Conseil d'État¹⁹¹ ont montré que la totalité de la Charte a une valeur normative. Néanmoins la faible portée et l'imprécision de la notion poussent le Conseil constitutionnel à la prudence en réduisant l'article 6 de la Charte à un objectif à valeur constitutionnelle.¹⁹²

D'abord, la consécration normative du développement durable se retrouve dans l'ensemble des normes des ordres juridiques externes constituant les sources d'encadrement juridique de l'administration locale. Du fait de cette origine, l'enrichissement de l'encadrement juridique de l'action des collectivités territoriales garde un degré d'applicabilité variable (Section I). Le caractère indispensable des préoccupations environnementales fondant la notion de développement durable se remarque par la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement de 2004¹⁹³, reprenant une notion qui n'avait qu'un support normatif législatif. Les décisions successives du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont montré que la totalité de la Charte a une valeur normative (Section II).

¹⁸⁹Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (*J. O.*, 2 mars, p. 3697). Au terme du 7^{ème} considérant de la Charte, il est prévu que « afin d'assurer un développement durable, 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.

¹⁹⁰Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM, Décision n° 2008-564 DC (*J. O.*, 26 juin, p. 10 228).

¹⁹¹C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, Rec., p. 322, AJDA, 2008, p. 2166.

¹⁹²Cet article 6 dispose 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. »

¹⁹³Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *op. cit.*

Section I - La consécration normative du développement durable issue des différentes règles externes applicables aux collectivités territoriales

Des traités internationaux (§ 1) ainsi que des textes du droit de l'Union européenne (§ 2) définissent la notion de développement durable, ce qui permet de la déterminer juridiquement à travers ses sources externes du droit des collectivités territoriales.

§ 1 - La notion de développement durable en droit international de l'environnement et son influence sur les comportements des entités infra-étatiques

Qualifié d'« *opinio juris* universelle »¹⁹⁴, le développement durable a été évoqué par la jurisprudence internationale en tant que « concept (qui) traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et environnement. »¹⁹⁵ Récemment, le Tribunal arbitral¹⁹⁶ a consacré le principe d'intégration des politiques environnementales dans les politiques économiques en droit international.¹⁹⁷ Le droit international devient un fondement essentiel de l'intégration du développement durable. En ce qu'il contribue à la finalité de protection des ressources naturelles, le droit de l'environnement s'intègre au rapport qu'entretient la notion avec la finalité de la protection de l'environnement au niveau international. Selon d'éminents auteurs internationalistes, le développement se traduit par « la reconnaissance de responsabilités communes mais différenciées des États en matière de protection de l'écosystème mondial. »¹⁹⁸

Comme a pu le remarquer Chantal Cans, ce « concept prôné par le rapport Brundtland a véritablement pris corps au sommet de Rio de Janeiro pour se substituer peu à peu, formellement à tout le moins, aux traditionnelles politiques internationales de protection de l'environnement afin de prendre en compte trois objectifs indissociablement liés. »¹⁹⁹ Le droit de l'environnement reste le support juridique matériel essentiel de la notion de développement

¹⁹⁴P.-M. Dupuy, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, RGDIP, 1997, p. 840.

¹⁹⁵CII, 25 sept. 1997, Hongrie c/Slovaquie, Gabcykovos Nagymaros, Rec. CII, 1997, p. 78, § 140.

¹⁹⁶Cour permanente d'arbitrage, sentence du Tribunal arbitral, 24 mai 2005 dans l'affaire Royaume de Belgique c/ Royaume des Pays-Bas, Réactivation du Rhin de fer (IJzeren Rijn) », § 59, disponible en ligne sur : http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=1027.

¹⁹⁷M. Prieur, Environnement et droit de l'homme : la Charte de l'environnement de 2004, in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, p. 50.

¹⁹⁸N. Quoc Dinh, P. Dailler, A. Pellet, Droit international public, LGDJ, 1999, p. 1253.

¹⁹⁹Ch. Cans, Le développement durable en droit interne..., *op. cit.*, p. 210.

durable, et ce, même si les deux notions d'environnement et de développement durable, l'une source de principes normatifs, l'autre ne pouvant constituer qu'un objectif, ne se confondent pas juridiquement.

Tirant son origine des grandes conférences internationales, c'est l'ordre juridique international qui a « porté »²⁰⁰ la notion de développement durable, notamment en ce qu'elle a été « consacrée »²⁰¹ par la Déclaration de Rio et le programme Agenda 21. Ce plan d'action non contraignant mais faisant autorité fait des collectivités territoriales des acteurs majeurs du développement durable²⁰². On verra que des textes de droit interne reprennent cette référence à ce programme d'action, notamment l'article L. 110-1 IV du code de l'environnement, qui définit l'Agenda 21 comme un projet territorial de développement durable. Cette définition avalise la volonté affichée lors du Sommet de la Terre de faire en sorte que les collectivités locales « (jouent), au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable. »²⁰³ D'autres instruments non contraignants vont prolonger l'affirmation de ce rôle du territoire dans la promotion du développement durable et donc des institutions locales, à l'instar de la Charte d'Aalborg sur la ville durable.²⁰⁴

L'influence du droit international sur l'encadrement de l'action des collectivités en faveur du développement durable reste limitée par le fait que la relation d'obligation entre les collectivités territoriales et le droit international est marquée par le « filtre des États ».²⁰⁵ D'après Raphaël Romi : « (L)'essentiel de l'effectivité du droit international de l'environnement en France est fonction de cette transcription [du droit international dans le

²⁰⁰Al. Touzet, *Droit et développement durable*, *op. cit.*, p. 466.

²⁰¹Al.-Ch. Kiss, *De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement*, RJE, 2005, p. 468.

²⁰²Voir à ce sujet, Ch. Cans, *Environnement et développement durable*, *op. cit.*, p. 15. L'Agenda 21 est un programme d'actions en faveur du développement durable imaginé lors du Sommet de la Terre de 1992. Il désigne les collectivités locales comme groupe majeur dans son application. St. Doumbé-Billé, *L'ONU et l'environnement*, in Y. Petit (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, *op. cit.*, pp 62-63.

²⁰³Chapitre 28 de l'Agenda 21 de Rio.

²⁰⁴Conférence européenne des villes durables, *Charte des villes européennes durable*, Aalborg, 1994, disponible en ligne sur : http://www.adequations.org/IMG/article_PDF/article_393.pdf. Voir à ce propos : R. Degron, *L'Agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?*, JCP A, 2012, p. 50.

²⁰⁵« D'une part, les normes internationales pénètrent le droit national en vertu d'une action ou d'une habilitation étatique, et l'application de ces normes suppose *a priori* une mise en œuvre par des normes nationales ; d'autre part, le degré d'applicabilité ou d'effectivité est de fait différent selon la nature du droit considéré, droit conventionnel traditionnel ou droit dérivé d'un système de normes intégré », R. Romi, *Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales*, in *Droit de l'environnement et développement durable*, PULIM, 1994, p. 54.

droit interne des États unitaires]. »²⁰⁶ L'auteur poursuit en indiquant que si cette transcription est correctement effectuée, alors « (...) (les collectivités) se retrouveront engagées en vertu des normes nationales à [le] respecter sous peine de sanctions contentieuses. »²⁰⁷ Ainsi le respect des engagements internationaux de l'État par les collectivités territoriales doit d'abord être garanti par la législation et les juridictions internes.

Le caractère juridiquement contraignant des actes de droit international envers les collectivités territoriales reste tout à fait envisageable du fait du caractère moniste de l'intégration de la norme internationale.²⁰⁸ Les traités internationaux peuvent induire de façon directe des comportements locaux si ces derniers ont une ampleur interétatique.²⁰⁹ Comme le remarque Raphaël Romi pour le cas des entités locales, le droit conventionnel prévoit la commission potentielle d'un fait internationalement illicite par une collectivité territoriale qui serait susceptible d'engager la responsabilité de l'État. Il reviendrait donc à ce dernier, « comme un effet de cascade d'endosser ou d'assumer, le cas échéant par la mise en place d'un mécanisme contentieux ou administratif adéquat, la responsabilité devant les juridictions nationales ou internationales des agissements de toute autorité qui lèserait l'environnement sur le territoire d'un autre État contractant. »²¹⁰ À ce titre, l'article 2 de la Convention nordique sur la protection de l'environnement de Stockholm du 19 février 1974 stipule expressément que : « Lorsqu'une autorité située dans un État contractant envisage l'opportunité d'autoriser une activité nuisible à l'environnement, toute nuisance subie ou qui pourrait être subie par un autre État contractant est considérée comme équivalente à une nuisance causée dans l'État qui accorde l'autorisation. »²¹¹

²⁰⁶*Ibid.*, p. 55.

²⁰⁷*Ibid.*, p. 55.

²⁰⁸Art. 55 de la Constitution de la Cinquième République.

²⁰⁹Al.-Ch. Kiss, La pollution du Rhin par les saumures. Les aspects de droit international. Note sous C.E. 18 avr. 1986, Société Les Mines de Potasse d'Alsace contre Province de la Hollande septentrionale et autres, RJE, p. 307 : « Une entité locale disposant d'une autonomie de gestion doit appliquer les obligations internationales de la France comme de n'importe quel autre pays. Quelques soient les règles de compétence à l'intérieur de l'État, ces règles doivent être respectées, quitte à ce que le gouvernement, représentant unique de l'État vers l'extérieur, assume la responsabilité internationale. »

²¹⁰R. Romi, Les problèmes d'effectivité du droit international, *op. cit.*, p. 57.

²¹¹Cette convention est considérée comme un modèle de coopération régionale en matière environnementale car initiée et adoptée au sein de l'institution que constitue le Conseil nordique. Convention nordique sur la protection de l'environnement, signée le 19 février 1974 et entrée en vigueur le 5 octobre 1976, IUCN (ID: TRE-000491). Voir C. Migazzi et Fr. Paccaud, La régionalisation en droit international de l'environnement, in St. Doumbé-Billé (dir.), La régionalisation du droit international, 2012, pp 78-79.

Le concept d'effet direct ne présente pas de spécificité dans le domaine du droit de l'environnement. Le droit international de l'environnement se heurte à la conception formaliste restrictive de l'effet direct par les juridictions, notamment administratives. L'effet direct d'une convention internationale est dénié dans deux cas alternatifs énumérés par Erwan le Cornec, à savoir lorsque l'objet de la convention est de régler exclusivement les relations entre États parties et lorsque les stipulations ne sont pas suffisamment précises ou inconditionnelles pour être susceptibles d'une application immédiate à des cas particuliers.²¹² Ainsi, les normes internationales peuvent apparaître comme habilitant les collectivités territoriales à certaines pratiques ou leur interdisant. Cependant, l'impuissance du droit international à produire des obligations sur les entités n'ayant pas la personnalité juridique internationale implique que les collectivités secondaires ne sont pas directement débitrices d'obligations actives. D'où la conclusion selon laquelle : « Le droit de la décentralisation y perd en légitimité dans cette incapacité à créer de façon effective des applications locales concrètes en droit de l'environnement. »²¹³

L'environnement est longtemps resté de la seule responsabilité de l'État ²¹⁴, ce qui fait que les institutions administratives territoriales ne se sont pas souciées de la mise en œuvre du droit international de l'environnement. Pour autant, des textes internationaux contiennent des dispositions « auto-exécutoires ».²¹⁵ Ces dernières pourraient donc directement s'appliquer aux collectivités territoriales parce qu'elles sont suffisamment claires. Par exemple, l'article 6 de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979 stipule l'interdiction de « détérioration des sites de repos » des espèces protégées.²¹⁶ De cette interdiction résulte des contraintes sur les outils juridiques des

²¹²E. Le Cornec, L'effet direct des conventions internationales en droit français de l'environnement et de l'aménagement, *in* Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 657.

²¹³R. Romi, Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales, *op. cit.*, p. 65.

²¹⁴M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2016, 26^{ème} éd., p. 302, P. Albertini, Les collectivités territoriales et l'environnement, AJDA, 1993, p. 835.

²¹⁵T. Buerghental, "*Self executing and non-self executing treaties*", RCADI 1992, p. 305 ; M.-G. Marcoff, Les règles d'application indirecte en droit international, RGDIP, 1976, p. 397 ; R. Abraham, Droit international, droit communautaire et droit français, Hachette, 1989, pp. 201-202.

²¹⁶Convention de Berne signée par la France dans le cadre du Conseil de l'Europe le 19 sept. 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, disponible en ligne sur le site du Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/1680078b0e>, et signée par l'Union européenne à la suite de la décision n° 82/72/CEE du Conseil, du 3 déc. 1981, disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l28050>.

collectivités territoriales dans les matières propres à la planification urbanistique, à la police, à la maîtrise foncière, et aux aides publiques.²¹⁷

De plus, à partir d'une analogie avec les textes constitutionnels très accueillants envers le droit international, ce n'est pas parce que l'État est le seul à prendre des mesures appropriées fixées par les textes internationaux que les collectivités ne peuvent voir dans ces conventions une habilitation à agir en dehors de la répartition des compétences opérées par l'État. En effet, comme les collectivités font parties de l'État, les conventions internationales régulièrement ratifiées font partie des lois de la République au titre de l'article 55 de la Constitution²¹⁸ et leur respect relève de la soumission de la libre administration au principe de légalité.

Enfin, bien qu'ayant fait l'objet d'une ratification limitée aux seuls États européens, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998²¹⁹ constitue « la première convention internationale qui traite du sujet de l'environnement et du développement durable de façon horizontale et non plus sectorielle. »²²⁰ Le rattachement de cette convention environnementale au développement durable est évident tant le principe de participation apparaît comme essentiel à la matière environnementale et est considéré au niveau international comme étant constitutif du développement durable. L'adhésion à un système régional plus intégré favorise l'effectivité d'une promotion, par les entités infra-étatiques, du développement durable dont l'objectif a été étendu à un niveau supra-étatique relevant d'un ensemble géographique déterminé (§ 2).

§ 2 - Le rôle intégrateur et sanctionnateur du droit de l'Union européenne dans l'application du développement durable par l'administration locale

La régionalisation du droit de l'environnement implique la territorialisation du développement durable au niveau supra national. Si ce mouvement porte en lui une menace de régionalisme liée à la perte d'universalité propre au droit international pur, il réduit par la même

²¹⁷R. Romi, Les problèmes d'effectivité..., *op. cit.*, p. 60.

²¹⁸Dans le même sens R. Romi, Les problèmes d'effectivité..., *op. cit.*, p. 63.

²¹⁹Commission économique pour l'Europe des Nations unies, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, disponible en ligne sur : <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>, 31 p.

²²⁰Conseil d'État, La démocratie environnementale, La documentation Française, 2012, p. 64. V. de Fatima Terrade, L'application de la Convention d'Aarhus, *op. cit.*, p. 193.

les incertitudes classiques existantes en droit international.²²¹ Parmi ces écueils classiques que la régionalisation du droit international permet de dépasser, on peut répertorier la question de l'effet relatif des conventions obligeant à s'interroger sur la portée géographique d'un traité international en fonction des signataires, mais aussi la question de la portée concrète des clauses d'une convention pour chacun des signataires en fonction des réserves émises sur certaines d'entre elles. Ces problèmes n'ont pas cours dans l'ordre juridique régional de l'Union européenne envers lequel le constituant français a affirmé son adhésion résumée par le Conseil constitutionnel affirmant que « le constituant a consacré l'existence d'un ordre juridique (...) intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international. »²²²

Le système régional intégré de l'Union européenne fonctionnant à partir de l'effet cliquet, présente l'avantage, à quelques exceptions près, de prévoir des obligations identiques pour les États signataires impliquant un non-retour qui viserait à affaiblir leur portée. Cette harmonisation des dispositions au sein d'un système régional au niveau international s'inscrit dans un mouvement de contextualisation permettant de définir « la territorialisation de l'action publique dans un effort de spatialisation »²²³, c'est-à-dire l'avènement d'« une configuration complexe d'acteurs multiples mêlant différents niveaux d'intervention tant infra que supra nationaux qui explique le vocable de gouvernance pour la caractériser. »²²⁴

Le droit de l'Union européenne reprend largement les engagements relatifs au développement durable appliqués par les États membres, même si l'effectivité de cette intégration dépend grandement du comportement des entités infra-étatiques. Ainsi, et puisque *nemo auditur propriam turpidunem allegans*, ce comportement correspond largement à une obligation générale de mise en œuvre. Cette obligation générale implique donc la mise en œuvre des sources unionistes de l'environnement par l'action locale (A), qui se prolonge alors vers une véritable obligation générale d'intégration du développement durable local (B).

²²¹En ce sens, S. Doumbé-Billé évoque un risque de fragmentation du droit international propre au caractère centrifuge de la tendance régionaliste par opposition au caractère centripète lié à une approche régionale mais ordonnée autour d'un droit universel désigné à travers le concept de régionalisation, *Propos introductifs*, in St. Doumbé-Billé (dir.), *La régionalisation du droit international*, Bruylant, 2012, p. 10.

²²²Conseil constitutionnel, décision n 2004-505 DC du 19 nov. 2004, *Traité établissant une constitution pour l'Europe* (*J. O.*, 17 août, p. 14 657), (cons. 11).

²²³P. Duran, *La gouvernance territoriale en tension. Territorialisation de l'action versus différenciation territoriale*, *Pouvoirs locaux*, n° 93, 2012, p. 56.

²²⁴*Ibid.*, p. 55.

A) L'encadrement de l'action publique locale en matière environnementale par le droit de l'environnement de l'Union européenne

Le droit de l'Union européenne donne un élément de définition procédural essentiel du développement durable. La promotion du développement durable prévu par l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne se concrétise à partir du principe d'intégration.²²⁵ Ainsi, selon ce texte, « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

La « Constitution au sens matériel »²²⁶ de l'Union européenne définit donc la mise en œuvre par les États membres des actions visant à la promotion du développement durable par le biais du principe d'intégration. Cela constitue la différence principale avec le droit interne qui ne fait référence, dans l'article 6 de la Charte de l'environnement, qu'à la conciliation entre les trois piliers du développement durable. Le terme de conciliation ne fait pas expressément référence au principe d'intégration de l'environnement et l'absence de référence à ce dernier empêche la détermination a priori d'une quelconque « méthodologie juridique pour le développement durable. »²²⁷ Ainsi, pour certains auteurs l'article 6 n'exclut pas l'affirmation du principe d'intégration par la hiérarchisation au profit du pilier environnemental²²⁸. Selon eux, cette affirmation permettrait d'assurer la cohérence avec la définition finaliste du développement durable donnée par le dernier alinéa du préambule de la Charte constitutionnelle faisant référence à la protection des générations futures. Michel Prieur en tant que défenseur de cette hiérarchisation rappelle que l'environnement, « par sa spécificité et son lien avec l'avenir

²²⁵Cette formulation du principe d'intégration tire son origine de l'époque du droit communautaire et reprend de manière plus aboutie l'art. 4 de la déclaration de Rio. C.-M. Alves, La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire, REDE, 2003, n° 2, p. 129.

²²⁶D. Chagnollaude, Droit constitutionnel contemporain, Tome I, Dalloz, 2017, pp. 187 à 190.

²²⁷Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français (*J. O.*, 4 mai, p. 7702), D. Deharbe, Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable, JCP Env, avril 2005, n° 4, pp. 29 à 31.

²²⁸En avril 2005 : D. Deharbe envisageait l'hypothèse du principe d'intégration. D'après cet auteur, le principe d'intégration « en injectant le pilier environnemental dans les politiques publiques, repose la question de principe d'une hiérarchisation des composantes de l'intérêt général. », D. Deharbe, Le principe d'intégration..., *op. cit.*, pp. 29-30.

de l'humanité, devrait bénéficier d'une certaine prééminence liée à son caractère à la fois universel, transversal, individuel et collectif. »²²⁹

Grâce au principe d'intégration, l'action des institutions de l'Union en matière environnementale ne se réduit pas à la compétence exclusive relative à la protection halieutique ou à la compétence partagée en matière d'environnement.²³⁰ Par l'article 11, ces institutions peuvent aussi intégrer les considérations environnementales dans toutes les compétences qu'attribuent les États membres pour atteindre leurs objectifs communs notamment en matière de cohésion sociale et territoriale, d'agriculture et de pêche, de protection des consommateurs et d'énergie. Du fait de la compétence exclusive de l'Union européenne relative à l'établissement des règles nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, les actes de droit dérivé et la jurisprudence de la Cour de justice contribuent grandement à cette intégration du développement durable en matière de marchés publics. Cette matière est significative de l'encadrement de la gestion publique, notamment en ce qui concerne la liberté contractuelle des personnes publiques locales. La consécration intégrale de ce principe relatif à la protection intégrée de l'environnement impliquerait l'avènement d'un effet cliquet s'imposant aux actes de droit dérivé de l'Union européenne. Malgré son inexistence normative, l'éventualité de l'avènement de ce principe appelé principe de non-régression semble envisageable pour l'avenir dans l'ordre juridique de l'Union européenne, comme cela est aujourd'hui le cas dans la législation française. À ce propos, le Parlement européen a adopté, le 29 septembre 2011, la résolution sur l'élaboration d'une position commune de l'Union dans la perspective de la conférence des Nations Unies sur le développement durable, dont l'article 97 demande que ce principe soit reconnu « dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits fondamentaux. »²³¹ Ce texte non-normatif a joué un rôle non négligeable lors de la conférence de Rio +20. Michel Prieur rapporte que « (...) le négociateur de l'Union européenne hostile au principe fut contredit par le représentant du groupe des 77 lui opposant le soutien du Parlement européen au principe de non-régression [dans ladite résolution]. »²³²

²²⁹M. Prieur, Promesses et réalisation de la Charte de l'environnement, NCC, avril 2014, n° 43, p. 14. Voir aussi du même auteur, Vers un droit de l'environnement renouvelé, CCC, 2003, n° 15, p. 136.

²³⁰Art. 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : 1) L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : (...) d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche. Art. 4, 2) Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : (...) e) l'environnement.

²³¹Résolution P7_TA(2011)0430 du Parlement européen du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune de l'Union dans la perspective de la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20), disponible en ligne sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0430+0+DOC+XML+V0//FR>

²³²M. Prieur, Une vraie fausse création juridique : le principe de non-régression, RJE, 2016, n° sp., p. 324.

Le rôle sanctionnateur de l'Union européenne permet cette intégration du développement durable tant dans son action que dans celle des États membres et de leurs institutions locales propre à la territorialisation du développement durable. Comme l'écrit Raphaël Romi : « Le miracle des systèmes internationaux intégrés comme le droit de la CEE [devenu droit de l'Union européenne] est que la nécessité de dépasser cet angle restrictif soit reconnue dans tous les articles de doctrine à défaut de faire l'objet d'une jurisprudence nationale abondante. »²³³

Avant de s'intéresser directement à ce principe d'intégration du développement durable en droit de l'Union européenne, il faut s'attarder sur le préalable fondamental de ce processus d'intégration précédé par la politique communautaire de protection de l'environnement. Cette matière étant la composante *sine qua non* de l'émergence d'une action publique en faveur du développement durable.

L'action publique locale joue un rôle extrêmement important dans le respect de ces obligations environnementales. Comme le remarque Maylis Douence, les collectivités territoriales sont particulièrement touchées par cette politique du droit de l'Union européenne relative à la protection de l'environnement dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.²³⁴ Au titre des exemples cités par l'auteure, on remarque que l'Union européenne, dans le cadre de la compétence partagée en matière d'environnement prévue par l'article 4 du Traité sur son fonctionnement, a énoncé, au moyen d'actes de droit dérivé tels que la directive du 20 mars 1978 sur l'élimination des déchets toxiques ou dangereux, ou encore la directive 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines et résiduaires, des obligations dont les destinataires sont les collectivités territoriales.²³⁵ La violation des obligations

²³³R. Romi, *Les problèmes d'effectivité...*, *op. cit.*, p. 59.

²³⁴M. Douence, *L'influence du droit communautaire sur les collectivités territoriales*, in J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2009, p. 898.

²³⁵L'art. 12 de la directive n° 78/319/CEE du Conseil du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux dispose que « Les autorités compétentes établissent et tiennent à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux. »

L'art. 3 de la directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (*J. O. U. E.*, 30 mai, p. 40) énonce : 1. Les États membres veillent à ce que toutes les agglomérations soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires. Ces obligations sont donc exécutées par les collectivités disposant de cette compétence décentralisée sur injonction du législateur, ce qui entraîne, pour l'exemple de la dernière directive des obligations très couteuses pour les communes concernées. Cela explique l'intérêt du transfert de cette compétence aux intercommunalités. Cette directive a été transposée par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (*J. O.*, 4 janv., p. 187) et surtout dans le décret n° 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées (*J. O.*, 8 juin, p. 8 275) aujourd'hui abrogé et remplacé par le décret n° 2000-

environnementales instaurées par le droit de l'Union européenne²³⁶, s'inscrit dans le cadre général d'une éventuelle responsabilité des collectivités locales en cas de violation du droit de l'Union européenne. Il est donc fondamental de constater que le développement durable territorial découlant du droit de l'Union européenne est sanctionné. *A priori*, l'État subit le manquement des entités infra-étatiques au droit de l'Union européenne à partir de l'institution juridictionnelle de cette dernière. Il n'empêche que de cette responsabilité découle non seulement un respect par les collectivités territoriales des obligations communautaires qui leur sont assignées mais qu'en plus, on observe une influence du droit de l'Union européenne sur les entités infra-étatiques par la mise en œuvre de ce processus d'intégration (B).

B) L'intégration sanctionnée du développement durable comme composante de l'obligation générale de mise en œuvre du droit de l'Union européenne

Comme l'a constaté Maylis Douence, en matière d'intégration du développement durable territorial, l'ordre juridique sanctionneur de ce manquement au droit de l'Union européenne par les collectivités reste l'État. Néanmoins, ce dernier pourra éventuellement faire supporter sa condamnation par les collectivités territoriales si ce manquement à la législation de l'Union européenne est de leur fait. C'est d'ailleurs par ce mécanisme que l'on peut considérer que les collectivités locales sont « respectueuses par ricochet des obligations de l'Union européenne. »²³⁷

Le principe de neutralité vis-à-vis de l'organisation institutionnelle des États membres auquel prétend le droit de l'Union européenne ne peut permettre à l'État de se prévaloir d'un manquement à ses obligations du fait d'une de ces entités infra-étatiques. L'indifférence du droit de l'Union européenne vis-à-vis du principe de l'organisation institutionnelle des États membres implique une responsabilité de ces derniers relative au manquement d'une de leurs entités territoriales envers les exigences des traités auxquels ils ont souscrit. Le mécanisme du principe de responsabilité applicable pour une atteinte au droit de l'Union européenne par une entité infra-étatique est consacré par l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes

318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales (*J. O.*, 9 avr., p. 5 449).

²³⁶Pour des développements sur l'effectivité de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, voir : S. Charbonneau, *Droit communautaire de l'environnement*, L'Harmattan, 2006, pp 88 à 92.

²³⁷A. Noureau, *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Thèse de l'Université de La Rochelle, disponible en ligne sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00590966/document>, p. 142.

rendu le 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur.²³⁸ Ce mécanisme est celui de l'« unité de l'État ».²³⁹ L'autonomie institutionnelle ou l'absence de pouvoir de substitution ne constitue donc pas une circonstance exonératoire comme l'avait déjà clairement établi la Cour de justice des communautés européennes tant pour les États unitaires²⁴⁰ que pour les États fédéraux.²⁴¹

Par ailleurs, le caractère inopérant de l'exonération de la responsabilité de l'État pour le fait de sa collectivité territoriale s'explique de façon générale par le principe de coopération loyale garantissant la bonne foi dans la mise en œuvre des traités inscrit à l'article 4 du Traité sur l'Union européenne (TUE), et c'est sur ce fondement juridique que le principe de la responsabilité de l'État ouvrant droit à réparation pour violation du droit de l'Union sera consacré en 1991 par l'arrêt *Frankovich et Bonifaci*.²⁴² Pour le cas français, on remarque cependant que le fait que le Conseil constitutionnel ait « très explicitement érigé le principe du respect des engagements internationaux de la France en norme de référence du contrôle exercé par le représentant de l'État au titre de l'article 72 de la Constitution »²⁴³ ne concourt qu'à garantir le respect du droit de l'Union européenne par les collectivités territoriales, et plus particulièrement des actes de droit dérivé. En effet, si la circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de la légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales²⁴⁴ reprend le considérant de la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982, selon lequel le contrôle administratif du représentant de l'État doit « assurer la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels (...) se rattache l'application des engagements nationaux contractés à cette fin », ce texte précise que « ce contrôle doit s'exercer au regard de toutes les règles de droit opposables aux autorités locales, y compris les traités et les accords internationaux. »²⁴⁵ Malgré ce dernier alinéa de l'article 72, le préfet n'utilise que très rarement

²³⁸CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur contre Bundesrepublik Deutschland*, aff. C-46/93, Rec., 1996, I-1029, point 32.

²³⁹M. Wathelet, S. Van-Raepenbusch, *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de la Communauté ou l'inverse ?*, Cahiers de droit européen, 1997, n° 1-2, p. 33. Voir aussi, M. Boulet, *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, Thèse, L'Harmattan, 2012, p. 185.

²⁴⁰CJCE, 14 janvier 1988, *Commission contre Royaume de Belgique*, aff. jointes C-227, C-228, C-229, Rec., p. 1.

²⁴¹CJCE, 3 juillet 1990, *Commission contre République fédérale d'Allemagne*, aff. jointes C-288/88, disponible en ligne sur : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d56550057d5248412a98a0ea7431556efb.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyLaNj0?text=&docid=96267&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=117892>.

²⁴²CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci c/Italie*, aff. C-6/90 et 9/90, Rec 1990, I-5337.

²⁴³J.-Fr. Flauss, *Les sources internationales du droit administratif français*, Jcl A, 1990, n° 104.

²⁴⁴Circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de la légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales (*J. O.*, 7 mars, p. 786).

²⁴⁵Conseil constitutionnel, décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* (*J. O.*, 3 mars, p. 759.), (cons. 4 et 6).

cette prérogative et les seuls exemples concernent le droit communautaire dérivé.²⁴⁶ La faiblesse du contrôle administratif prévu par l'article 72 de la Constitution entraîne un phénomène de responsabilité de l'État pour manquement au droit de l'Union européenne du fait des actes de ses collectivités territoriales, qui s'est d'ailleurs aggravé à la suite de la réforme générale des politiques publiques.²⁴⁷ Pour autant, la condamnation pour manquement de l'État aux obligations communautaires relatives aux aides publiques, constitue, dans l'ordre juridique interne, un fait dommageable commis par une institution publique envers l'État. La responsabilité de la collectivité territoriale s'opère par ricochet envers l'État condamné par l'organe juridictionnel de l'Union européenne, notamment à partir de l'action récursoire instituée par l'article L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales. En effet, toute violation du droit de l'Union européenne dans le versement d'aide publique entraîne, dans la mesure où elle ne concerne pas la stratégie de développement de l'État, une sanction. Cependant, si l'État voit sa responsabilité internationale engagée dans le cadre du droit de l'Union européenne, c'est dans le cadre de l'action récursoire que la collectivité territoriale va subir la conséquence de cette condamnation.

Au-delà de cette action de l'État contre la collectivité territoriale qui reste la principale cause du respect du droit de l'Union européenne par l'action des collectivités territoriales, la Cour de justice a pu émettre une obligation de mise en œuvre du droit de l'Union européenne plus directement adressée aux collectivités territoriales. La responsabilité des collectivités territoriales pour manquement aux obligations du droit de l'Union européenne n'a plus seulement pour conséquence la mise en cause de leur responsabilité administrative vis-à-vis du préjudice que semble avoir subi l'État du fait de sa condamnation. Cette responsabilité « par ricochet »²⁴⁸ se caractérise aussi par une responsabilité plus directe des collectivités territoriales pour cette violation vis-à-vis de l'institution juridictionnelle du droit de l'Union européenne.

Après avoir vu l'influence de la conception unioniste de l'intégration du développement durable sur les institutions publiques locales par le biais de son caractère intégré et

²⁴⁶Un exemple d'application du déféré préfectoral pour violation d'une directive communautaire se trouve dans le jugement du Tribunal administratif de Pau, 12 nov. 1985, Ville de Biarritz c/Steinhauser, Rec., p. 514, cité par R. Romi, Les problèmes d'effectivité..., *op. cit.*, p. 56.

²⁴⁷Voir à ce propos, M. Boulet, Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne, *op. cit.*, pp. 269-270.

²⁴⁸A. Noureau, L'Union européenne et les collectivités territoriales, disponible en ligne sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00590966/document>, p. 142.

sanctionnateur, il convient maintenant de mesurer l'influence de la consécration de la notion au plus haut rang normatif de l'ordre interne sur sa mise en œuvre territoriale (Section II).

Section II - L'impact de la référence au développement durable dans l'ordre juridique interne sur l'encadrement des politiques publiques territoriales

Depuis la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement, la notion de développement durable apparaît à tous les niveaux normatifs. Pour autant, le fait que le développement durable soit cité deux fois dans le bloc de constitutionnalité n'éclaircit pas beaucoup son contenu juridique. Cette question est inquiétante, puisque cette carence obère le droit d'un manque de clarté et même de sens²⁴⁹, même si on verra que le nouveau principe législatif de non-régression peut potentiellement éclaircir la problématique de l'articulation des piliers²⁵⁰. Un corollaire tout à fait symptomatique de cette difficulté définitionnelle est le foisonnement de qualifications juridiques contradictoires et incohérentes dont la notion faisait déjà l'objet en droit interne (§ 1), avant sa constitutionnalisation (§ 2).

§ 1 - Une consécration législative du développement durable marquée par la révélation d'une controverse sur les « contours juridiques »²⁵¹ de la notion

D'abord apparue dans le domaine des actes non normatifs, la référence à une action publique en faveur du développement durable s'est faite à travers un programme intitulé Stratégie nationale du développement durable. Ce programme est issu d'un rapport de la commission du développement durable instituée par le décret n° 93-744 du 29 mars 1993 portant création de la commission nationale du développement durable.²⁵² Ce programme résulte de la mission conférée à cette institution par l'article 2 du décret 29 mars 1993 précité, qui a défini les orientations d'une politique de développement durable. Une telle démarche

²⁴⁹« Le développement durable, parce qu'il n'est défini de manière précise par aucun texte, peut être qualifié de notion floue ou de notion à contenu variable », C. Bardoul, *Les collectivités territoriales et le développement durable*, Thèse, ANRT, 2010, pp. 25-27. Ainsi, comme l'a souligné l'auteur, il y a une absence de définition du concept dans les principaux dictionnaires juridiques.

²⁵⁰L'article L.110-1 du code de l'environnement comprend depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*J. O.*, 9 août), une disposition aux termes de laquelle : « 9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »

²⁵¹H.-J. Scarwell, *Développement durable et territoires : aspects juridiques*, Presses universitaires du Septentrion, 2010, p. 169.

²⁵²Cette commission est rattachée au Premier ministre, conformément à son art. 1^{er} (*J. O.*, 29 mars, p. 5 610).

faisait suite à la déclaration de Rio et à l'Agenda 21.²⁵³ Ce programme est purement déclaratoire²⁵⁴ et est conséquemment dépourvu de toute portée obligatoire. Il s'inscrit autant par sa forme que par son contenu dans un droit souple ne comportant aucune obligation juridique.²⁵⁵ La dernière rédaction de ce document a été approuvée à la suite du Grenelle de l'environnement, le 27 juillet 2010 pour la période 2007-2013, et comporte des recommandations relatives aux politiques publiques territoriales, à l'instar de la matière des transports.²⁵⁶

La première référence véritablement normative au développement durable a été faite par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.²⁵⁷ En s'inscrivant dans la réflexion sur les contours juridiques de la notion et l'affirmation de la question déjà présente de sa portée juridique à l'époque, il est intéressant de constater que lors des débats relatifs à l'élaboration de cette loi, un amendement parlementaire souhaitait ajouter, au sein des principes généraux figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « Le principe du développement durable, selon lequel le processus de développement doit être organisé de manière à satisfaire équitablement les besoins des générations présentes sans compromettre les besoins des générations futures à répondre aux leurs. » Le rejet de cette reconnaissance de la notion de développement durable en tant que principe législatif résultera d'un contre-amendement du gouvernement affirmant la qualification d'objectif retenu par la rédaction de l'article L. 110-1-III du code de l'environnement. Le ministre de l'environnement

²⁵³Chapitre 8 du programme Action 21 intitulé « Intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement » : « Les gouvernements, coopérant au besoin avec les organisations internationales, devraient adopter une stratégie nationale de développement durable qui concrétise, notamment, les décisions prises à la Conférence, en particulier en ce qui concerne le programme Action 21. Cette stratégie devrait être inspirée dans différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays et les fonder en un ensemble cohérent ». À ce titre, le texte préconise qu'« il conviendrait d'exploiter pleinement dans une stratégie nationale de développement durable », dont l'objectif correspond à la définition classique de la notion, à savoir « assurer un progrès économique équitable sur le plan social tout en préservant la base de ressources et l'environnement pour les générations futures ». Julien Prieur constate que ces stratégies restent des moyens de mettre en œuvre ses programme d'intégration des questions d'environnement dans les politiques publiques mais que l'articulation avec celui-ci par les lignes directrices des stratégies nationales n'est pas encadrée, du fait de l'absence d'indication d'action 21 sur le plan du contenu comme sur le plan de la forme. *in* Le développement durable et les politiques publiques, dactyl., Université de Limoges, 2010, p. 72.

²⁵⁴M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 6^{ème} éd., 2012, p. 34.

²⁵⁵Le Conseil d'État, dans un effort de systématisation et de classement de ces différentes normes a élaboré une échelle de normativité graduée dans son rapport public de 2013, Rapport public, Le droit souple, La documentation Française, 2013, pp 69-70.

²⁵⁶Voir O. Bovar et F. Nirascou, Des indicateurs du développement durable pour les territoires ?, Revue CGDD, 2010, disponible en ligne sur : http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/documents/RevueCGDD_idd_territoriaux.pdf,

²⁵⁷Loi n° 95-201 du 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*J. O.*, 3 fév., p. 1840).

insistera sur cette impossibilité de consacrer le développement durable comme un principe du fait de son indétermination juridique par le biais d'une question rhétorique : « Pourquoi, en effet, ne pas mettre en perspective cet objectif dans la législation interne et les politiques publiques elles-mêmes ? »²⁵⁸

La mise en perspective proposée permettra au législateur d'utiliser la notion comme un standard du droit des collectivités territoriales essentiellement inspiré de l'engagement international de la France en tant qu'État partie à la convention de Rio²⁵⁹ et d'instruments tels que l'« Agenda 21 ».²⁶⁰ Le législateur avait déjà inscrit le développement durable dans de nombreux textes susceptibles de s'appliquer aux collectivités territoriales en donnant une traduction juridique au vocabulaire technique propre aux études environnementales.²⁶¹

Le contenu juridique des finalités des politiques publiques de développement durable doit être déterminé par ses références. Si des notions telles que les écosystèmes, les biocénoses, ou encore les biotopes sont devenues des objets juridiques à part entière, montrant ainsi l'influence du milieu des sciences de l'environnement sur la matière juridique²⁶², le développement durable n'aurait, quant à lui, aucun contenu juridique précis. À ce propos, Chantal Cans rappelle que « cette locution se réfère, au minimum à une idée, au mieux à un objectif dont la portée juridique apparaît volatile. »²⁶³ C'est donc par le biais d'un programme d'actions dit « Agenda 21 », issu du Sommet de la Terre de 1992, que le droit conventionnel va préciser les actions pouvant être établies afin de mettre en œuvre des politiques publiques durables. La résultante de cette déclinaison permet l'intégration de ces normes de conduite promues par des Agendas 21 locaux, dont le législateur peut exiger la prise en compte dans des domaines tels que la planification territoriale. À titre d'exemple, l'article 25 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999

²⁵⁸Cité par Ch. Cans, *in* Le développement durable..., *op. cit.*, p. 212.

²⁵⁹Sommet de la Terre de Rio de Janeiro qui s'est tenu du 3 au 14 juin 1992.

²⁶⁰Le Chapitre 28 du programme d'actions 21 s'intitule « Initiatives des collectivités territoriales à l'appui d'action 21 », cité par R. Degron, L'agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?, JCP A, 2012, n° 12, p. 50.

²⁶¹Ch. Cans, Le développement durable..., *op. cit.*, p. 210.

²⁶²L'art. L. 332-1 du code de l'environnement reprend de nombreuses notions liées aux sciences naturelles et écologiques telles que les arboretums, l'habitat ou encore les biotopes et autres formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques. Cet instrument de planification environnementale que constituent les réserves naturelles est à la disposition d'un échelon de collectivités territoriales, puisque les anciennes réserves naturelles volontaires devenant les réserves naturelles régionales à la suite de la loi n° 2002-276 du 27 févr. 2002 relative à la démocratie de proximité sont désormais de la compétence de la région. Voir les art. L. 332-11 et R. 332-1 à 29 du code de l'environnement.

²⁶³Ch. Cans, Le développement durable en droit interne..., *op. cit.*, p. 211.

dispose que la charte de pays « exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux (...). » L'article 26 complète cette déclinaison par la prise en compte de l'Agenda 21 dans la charte des projets d'agglomération.²⁶⁴ L'article L. 110-1-III du code de l'environnement énumère les cinq objectifs de développement durable.²⁶⁵ Robin Degron considère que « sur le plan terminologique, [la loi de 2010] reconnaît l'équivalence des termes d'Agenda 21 local et de projet territorial de développement durable. »²⁶⁶ Enfin, la circulaire du 13 juillet 2006 publiée par le ministre de l'écologie et du développement durable développe un cadre de référence national pour les projets territoriaux de développement durable comprenant, la promotion des Agendas 21 locaux.²⁶⁷

Cette mise en perspective de l'objectif par les politiques publiques a été consacrée au plus haut rang de l'ordre juridique interne. L'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement dispose que les pouvoirs publics sont chargés de la promotion du développement durable, au moyen d'une articulation, définie en termes de conciliation²⁶⁸, des piliers économique, social et environnemental. Cependant, le fait que le préambule de la Charte constitutionnelle fasse référence à l'idée de solidarité intergénérationnelle, reprise du rapport Brundtland, à travers la définition proposée du développement durable, marque à nouveau la même contradiction qui a eu lieu lors des discussions sur la loi de 1995. Le 7^{ème} considérant du préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement définit le développement durable comme le fait que le développement des générations actuelles ne doit pas compromettre celui des générations futures. Une telle définition peut très bien être abordée en des termes

²⁶⁴Loi 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.* 29 juin, p. 9 515).

²⁶⁵Art. 70 de la loi n° 2015-992 du 7 août 2015 relative à la transition énergétique (*J. O.*, 18 août, p. 14 256) : « III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités : 1° La lutte contre le changement climatique ; 2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ; 5° La transition vers une économie circulaire.

²⁶⁶R. Degron, L'agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?, *op. cit.*, p. 50. Le IV de l'art. L. 110-1 du Code de l'environnement précise bien cette reconnaissance de l'Agenda 21 dans l'ordre interne par le législateur en tant que projet territorial de développement durable.

²⁶⁷Circulaire du ministère de l'Écologie et du développement durable, 13 juill. 2006, relative au cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux et appels à reconnaissance de tels projets, citée par R. Degron, *op. cit.*, p. 51.

²⁶⁸Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 (*J. O.*, 4 mai, p. 7 702).

Ch. Cans, Le principe de conciliation : vers un contrôle de la [durabilité] ?, *in* R. Hostiou (dir.), *Terres du droit*, LGDJ, 2009, pp 547-572 et plus particulièrement pp 552-559.

prescriptifs propres à l'interdiction.²⁶⁹ Cette interdiction aurait pour objet de s'opposer à toute régression de la protection de l'environnement, impliquant alors un effet cliquet des législations environnementales. L'article 2 de la récente loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages²⁷⁰ s'inscrit dans cette logique en énonçant que : « Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »

Néanmoins en l'état actuel du droit positif, le maintien persistant des techniques de contrôle actuelles du Conseil constitutionnel sont radicalement opposées à ce principe. Dans sa décision du 4 août relative à la loi précitée, le Conseil considère qu'« il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. »²⁷¹ On ne peut que faire remarquer que la non-régression est remise en cause dans son sens même par le Conseil constitutionnel.²⁷²

²⁶⁹Cette disposition du préambule de la Charte de l'environnement, qui peut être interprétée en principe d'interdiction très général, est gênante pour deux raisons. D'une part, elle laisse une marge d'appréciation extraordinaire au juge si on admet que la Charte constitutionnelle est, dans son intégralité d'applicabilité directe. D'autre part et conséquemment, on constate que le Conseil constitutionnel a affirmé cette portée directe. M. Prieur, *La Charte de l'environnement : droit dur ou gadget idéologique ?*, Pouvoirs, n° 127, 2008, p. 53. Voir aussi C. Bardoul, *Les collectivités territoriales et le développement durable*, *op. cit.*, pp. 24-25. Pour dépasser ce problème, M. Prieur estime que cet alinéa du préambule permettrait de faire état de l'existence d'un principe de non-régression du droit de l'environnement. M. Prieur, *Acto de investitura del grado de doctor honoris causa*, Presses universitaires de Saragosse, 2009. Voir aussi, du même auteur : *La non-régression : condition du développement durable, Vraiment durable*, n° 2, 2013, pp 179-184.

²⁷⁰Article 2 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*J. O.*, 9 août), codifié à l'article L. 110-1-II 9° du code de l'environnement.

²⁷¹Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.*, (cons. 11.)

²⁷²Pour J. Dellaux, la portée de ce principe est substantiellement amoindrie. « Le Conseil ne reconnaît aucune spécificité à la matière environnementale et applique sa jurisprudence bien établie depuis plus de trente ans. Il réaffirme qu'ici aussi, le législateur demeure pleinement libre de modifier ou d'abroger une loi antérieure, et que la seule limite est de ne pas priver de garanties légales les exigences à valeur constitutionnelle. », *in* La validation du principe de non-régression par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition *a minima* de sa portée, RJE, 2017, n° 4, p. 702.

De plus, le caractère simplement législatif de ce principe révèle l'absence d'encadrement réel qu'apporte cette notion en droit constitutionnel vis-à-vis du législateur. Il empêche donc de donner une interprétation constitutionnelle au développement durable qui continue à constituer tout au plus un « effet artichaut »²⁷³. Cette métaphore permet de décrire l'encadrement constitutionnel d'une réforme assujettie à cet effet qui, sans être soumis à un effet cliquet de non-retour, fait en sorte que le « législateur peut enlever feuille à feuille des éléments (du) régime législatif des exigences en matière environnementale, mais il ne peut toucher au cœur. »²⁷⁴ En contentieux constitutionnel, cette image du « cœur d'artichaut » fait référence aux « garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »²⁷⁵ protégées par le contrôle de la substance. Ce contrôle s'applique ici à la matière environnementale définie par la Charte. En conséquence, ce texte constitue le support constitutionnel de cette notion floue qui partage les ambiguïtés liées à la constitutionnalisation de l'environnement.

§ 2 - La persistance de l'ambiguïté théorique de la notion de développement durable entretenue depuis sa constitutionnalisation

Le rehaussement normatif dont la notion a fait l'objet en 2005 pose la question de sa qualification d'objectif à valeur constitutionnelle. La mise en œuvre juridique de l'objectif de développement durable s'impose, en tant que politique publique, directement aux collectivités territoriales sans les limites propres aux conventions internationales lorsqu'elles ne sont pas directement exécutoires. Si la constitutionnalisation du droit de l'environnement a incidemment donné une nouvelle valeur normative à la promotion du développement durable par les politiques publiques, notamment locales (A), cela ne fait pas pour autant progresser la portée juridique d'un texte faisant référence à cette notion (B).

²⁷³*Ibid.*, p. 702. Cette image serait apparue sous la plume de L. Favoreu et est citée par la députée N. Kosciusko-Morizet dans son rapport parlementaire relatif à la charte constitutionnelle de l'environnement du 12 mai 2004. 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, 12 mai 2004, p. 37, disponible en ligne sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1595.asp>.

²⁷⁴*Ibid.*, p. 38, cité par H.-J. Scarwell, Développement durable et territoire : aspects juridiques in B. Zuindeau (dir.), Développement durable et territoire, *op. cit.*, p. 171.

²⁷⁵Voir par exemple le considérant 67 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice (*J. O.*, 10 sept, p. 14 953).

A) La référence constitutionnelle au développement durable, une conséquence subsidiaire de « la constitutionnalisation du droit de l'environnement »²⁷⁶

L'entrée de l'environnement dans la Constitution implique que les fondements juridiques liés à la matière environnementale, notamment les principes généraux du droit de l'environnement, trouvent aujourd'hui une valeur supra-législative dans l'ordre interne. La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement suppose aussi, à travers l'exigence de respect de la Constitution par la loi²⁷⁷, l'attribution au législateur de la compétence en matière de détermination des principes fondamentaux de l'environnement. Ne se limitant pas à insérer un texte constitutionnel « en dehors de la Constitution »²⁷⁸, la loi constitutionnelle de 2005 a consolidé la répartition des compétences législatives issues de l'article 34. Le législateur a la compétence pour fixer lesdits principes fondamentaux de l'environnement, tout en laissant le soin de la mise en œuvre au pouvoir réglementaire²⁷⁹, qui garde une compétence pour déterminer l'application de ces principes, sauf si la compétence est clairement attribuée au législateur par le Constituant.²⁸⁰ À titre d'exemple, on peut citer la compétence réglementaire pour la désignation de l'autorité préfectorale en tant qu'autorité compétente pour mettre en œuvre les principes de prévention et de réparation dans le cadre de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses

²⁷⁶M. Prieur, La constitutionnalisation du droit de l'environnement, *in* B. Mathieu, P. Avril, R. Badinter, Le cinquantième anniversaire de la Constitution, Dalloz, 2008, p. 489.

²⁷⁷« (...) Dans la mesure où certains articles contenus dans le Charte élèvent au niveau constitutionnel des normes qui figurent déjà dans le Code de l'environnement, leur articulation avec les textes de valeur législative a suscité des interrogations. La première portait sur l'utilité de répéter des principes appartenant déjà au droit positif. Il faut donc redire une évidence : lorsque les principes de prévention et de précaution sont disposés par la loi, toute loi peut y déroger. En pratique la garantie constitutionnelle les fait passer d'une valeur déclaratoire à une complète effectivité juridique, H.-J. Scarwell, Développement durable et territoire : aspects juridiques, *op cit.*, p. 171.

²⁷⁸M. Verpeaux, La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution, JCP Env, avril 2005, n° 4, étude 6, p. 12.

²⁷⁹La consolidation de la compétence législative en matière de préservation de l'environnement est relative à la deuxième partie de l'art. 34 selon laquelle la loi fixe les principes fondamentaux et non pas les règles. Ainsi, le pouvoir réglementaire reste compétent pour déterminer la mise en œuvre de ces principes, ainsi que les mesures d'application des conditions et limites du principe de participation. En revanche, la détermination de ces conditions et limites mentionnées par l'art. 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement relève de la compétence du législateur. C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, Rec., p. 322.

²⁸⁰C'est ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel dans la décision de 2008 relative à l'art. 7 de la Charte de l'environnement à propos du principe de participation, Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 29 juin 2008, Loi relative aux OGM. Sur ce point, voir Chr. Huglo, La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ?, NCC, n° 43, avril 2014, p. 5. Selon Agathe Van Lang : « Une chose est sûre, cette prolifération législative trouve une justification dans la Charte de l'environnement, qui renvoie sur nombre de points à la loi, et l'article 34 de la Constitution. », A. Van Lang, Les « lois Grenelle » : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ?, Droit administratif, févr. 2011, n° 2, p. 9.

dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.²⁸¹ Les mutations du droit constitutionnel institutionnel liées à la révision du 23 juillet 2008 vont consolider ces « bases constitutionnelles »²⁸² du droit de l'environnement en élargissant le champ matériel du référendum législatif à la protection de l'environnement, ou encore en substituant au Titre X du texte de 1958 un Titre XI rebaptisant le Conseil économique et social en Conseil économique social et environnemental. Si ces deux révisions supposent une constitutionnalisation réelle du droit de l'environnement, tant sur le plan matériel que sur le plan institutionnel, la référence au développement durable demeure, en revanche, confinée à une place subsidiaire qui n'est absolument pas autonome et qui n'emporte aucune conséquence institutionnelle du fait de l'absence de référence dans le texte de 1958.

L'intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité résulte de sa mention dans le préambule de la Constitution.²⁸³ La valeur constitutionnelle de la Charte est issue de l'affirmation de la valeur juridique du préambule du texte de 1958 par le Conseil constitutionnel, préambule qui est désormais constitué d'« un triptyque de textes ».²⁸⁴ Sur le plan de la technique juridique, Michel Prieur relève que cette modalité d'extension du contenu du bloc de constitutionnalité n'est pas dépourvue d'avantages. Par cette « autonomisation formelle de la Charte (...) l'environnement n'est pas noyé au sein de la Constitution, contrairement à ce qui existe ailleurs. La Charte pourra être modifiée plus facilement sans toucher au reste de la Constitution et des droits fondamentaux, à condition bien entendu de respecter la procédure de révision constitutionnelle. Inversement, on pourra abroger la Constitution de 1958 le jour venu, sans pour autant devoir abroger aussi la Charte de l'environnement. »²⁸⁵ L'« artifice textuel d'annexion »²⁸⁶ ayant permis l'intégration de la

²⁸¹Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement (*J. O.*, 26 avr., p. 7 182).

À ce propos, voir O. Fuchs, Responsabilité administrative et mise en œuvre de la directive 2004/35/CE par l'autorité compétente, *in* Ch. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Dalloz, 2009, pp. 295-308.

²⁸²L'expression est reprise d'un fameux article du Doyen Vedel, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, EDCE, 1954, p. 21.

²⁸³G. Drago, *Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement*, AJDA, 2004, p. 133.

²⁸⁴M. Verpeaux, *La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution*, Environnement et développement durable, *loc. cit.*, p. 12.

²⁸⁵M. Prieur, *La Charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?*, *op. cit.*, pp. 56-57. J. Morand-Deville confirme l'analyse de M. Prieur liée à l'originalité de la place de l'environnement dans la Constitution. « L'insertion dans un préambule, qui donne à la protection de l'environnement un lustre particulier et une dimension nouvelle, [projetée vers l'avenir] aux côtés d'autres droits fondamentaux, reste propre à la France à quelques exceptions près dont Andorre et le Burkina Fasso qui s'en tiennent à de brèves allusions, sans envergure particulière et aussi le Cameroun qui s'exprime avec plus de solennité, J. Morand-Deville, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, NCC, 2014, n° 43, p. 84.

²⁸⁶Ph. Billet, *La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement*, RJE, 2003, n° sp., p. 37.

Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité n'empêchait pas le maintien de quelques doutes sur la valeur constitutionnelle des dispositions de ce texte. D'abord, le terme d'adossement qui a été avancé pour faire référence à ce projet de constitutionnalisation de l'environnement, a été abondamment critiqué par la doctrine. Philippe Billet a mis en avant la polysémie de ce mot en mentionnant le fait qu'il peut faire référence à deux opérations diamétralement opposées.²⁸⁷ Même si le caractère constitutionnel de toutes les dispositions de la Charte a été affirmé, Guillaume Drago évoquait le risque d'entretien d'une certaine ambiguïté à propos de la valeur juridique de certaines d'entre elles avant leur contrôle de constitutionnalité.²⁸⁸ Le doute sur la valeur juridique a bien sûr disparu depuis la décision du Conseil constitutionnel du 23 juillet 2008 affirmant que tous les droits et devoirs contenus dans la Charte ont valeur constitutionnelle²⁸⁹, affirmation aussitôt reprise dans l'arrêt du Conseil d'État de 2008, Commune d'Annecy.²⁹⁰ Aussi, l'auteur précité rappelle-t-il le caractère assez inconvenant de la notion de Charte pour désigner « une mode terminologique, (...) qui semble correspondre, pour certains, à un mode plus consensuel de création du droit... » Or, si « en qualifiant ce document annexé au préambule de [la Charte], on insiste sur son caractère solennel et fondamental »²⁹¹, il n'empêche qu'en droit constitutionnel, la notion de Charte fait référence à un mode non démocratique d'établissement des Constitutions.²⁹² Dans ce cas de figure, l'autorité exerçant le pouvoir constituant agit de sa propre autorité sans aucune relation contractuelle avec la Nation, comme cela a été le cas lors de la Restauration du roi de France et de Navarre par Louis XVIII en 1814. Pire encore, cette mode terminologique a permis l'élaboration de textes non normatifs à l'instar de la charte du contribuable qui rappelle les droits du contribuable en matière de procédure fiscale.²⁹³

²⁸⁷*Ibid.*, p.37.

²⁸⁸G. Drago, Principes directeurs d'une Charte constitutionnelle de l'environnement, *op. cit.*, p. 133. On peut se souvenir de l'éventuelle accusation de neutrons constitutionnels de certains articles, notamment de l'article 2 disposant d'un devoir d'amélioration de l'environnement qui a été commenté par G. Carcassonne écrivant à ce propos : « Je suis parti débroussailler, et ramasser quelques papiers gras au passage, mais je reviens de suite. », *in* G. Carcassonne, M. Guillaume, La Constitution introduite et commentée, Seuil, 2016, p. 458.

²⁸⁹Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (*J. O.*, 26 juin, p. 10 228), (cons. 18).

²⁹⁰C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, *Rec.*, p. 322, cité par H.-J. Scarwell, Développement durable et territoires : aspects juridiques, *op. cit.*, p. 170.

²⁹¹Ce qui implique cette autonomisation formelle précédemment évoqué puisqu'« on donne ainsi plus de visibilité aux problèmes de l'environnement. M. Prieur, La Charte de l'environnement. Droit dur ou gadget politique ?, *op. cit.*, 2008, p. 61.

²⁹²D. Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, Tome 1, *op. cit.*, pp. 38-39.

²⁹³Art. L. 10 du code des procédures fiscales.

Le Conseil constitutionnel a tiré les conséquences de la volonté du pouvoir constituant d'imposer ce texte à toutes les juridictions.²⁹⁴ Dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011²⁹⁵, il considère que toutes les dispositions de la Charte ont valeur constitutionnelle. Plus particulièrement, il en va de même pour les sept premiers alinéas de son préambule comme cela est clairement réaffirmé trois années plus tard dans la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014.²⁹⁶ Dès 2005, Marie-Anne Cohendet affirmait la valeur constitutionnelle des considérants en estimant qu'ils font pleinement partie du texte de la Charte et non dans l'exposé des motifs du projet de réforme constitutionnelle.²⁹⁷ En 2008, Michel Prieur a réaffirmé la valeur normative des considérants du préambule de la Charte de l'environnement car : « Sur le plan formel, ils sont juridiquement intégrés dans la Constitution, étant insérés à l'article 2 de la loi constitutionnelle. Sur le plan matériel, leur contenu dont le degré de généralité est variable, aurait pu aussi bien faire partie des articles de la Charte. (...), le lien matériel et intellectuel entre les considérants de la Charte et son contenu est beaucoup plus fort que dans la Déclaration de 1789 ou le Préambule de 1946. »²⁹⁸ La force de ce second lien de fond qui existe entre les considérants et les articles rendait donc impossible l'analogie avec la théorie de la non-valeur des préambules qui avait cours avant la décision du Conseil constitutionnel du 16 juin 1971, Liberté d'association.²⁹⁹ Par exemple, Raymond Carré de Malberg, un des plus éminents représentants de cette théorie caduque, estimait que le premier texte composant aujourd'hui le bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire la Déclaration des droits de 1789, n'avait que « la portée dogmatique d'une déclaration de vérités philosophiques, elle se ramenait à l'énoncé de concepts du droit naturel, qui ont bien pu inspirer la Constitution de

²⁹⁴M. Verpeaux, La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution, JCP Env., Avril 2005, n° 4 étude 6, p. 12, § 2.

²⁹⁵Conseil constitutionnel, décision n° 2011-192 QPC, 10 nov. 2011, Madame Ekaterina B. (*J. O.*, 11 nov., p. 19 005).

²⁹⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC, Société Casuca, 7 mai 2014 (*J. O.*, 10 mai, p. 7 873).

²⁹⁷D'après M.-A. Cohendet, la place des considérants dans le texte même rendait alors inexacte l'assertion de Bertrand Mathieu selon laquelle ces derniers précèdent le texte de la Charte. Donc, d'après cette auteure, la conclusion selon laquelle ces considérants sont dépourvus de valeur normative est inexacte. La Charte et le Conseil constitutionnel. Points de vue, RJE, 2005, n° sp., p. 110. À l'inverse, B. Mathieu évoquait les considérants comme des considérations « (précédant) le texte de la Charte en (et qui) exposent en quelque sorte la philosophie. De ce point de vue, ils sont cependant juridiquement à prendre en considération, indépendamment de toute portée directe. », Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, CCC, n° 15, 2004, p. 3.

²⁹⁸M. Prieur, La Charte de l'environnement. Droit dur ou gadget politique ?, Pouvoirs, 2008, p. 61

²⁹⁹Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juill. 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juill. 1901 relative au contrat d'association (*J. O.*, 19 juill., p. 7 114).

1791, mais qui ne sauraient être considérés comme des prescriptions juridiques ayant l'efficacité de régler le droit positif. »³⁰⁰

Malgré cette valeur constitutionnelle, la vocation du préambule de la Charte à être « une source future qui révélera sa richesse à l'avenir »³⁰¹ est restreinte. Le Conseil constitutionnel refuse de qualifier les considérants comme porteurs d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit et qui conditionne la procédure de question prioritaire de constitutionnalité au titre de l'article 61-1. La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 7 mai 2014 exclut également cette qualification pour l'article 6 de la Charte de l'environnement. Il résulte de cette décision qu'aucune des dispositions faisant référence au développement durable n'est susceptible de constituer un droit fondamental et qu'elles sont toutes dépourvues d'applicabilité directe.³⁰²

Les dispositions constitutionnelles relatives au développement durable présentent alors les mêmes faiblesses que celles des autres articles de la Charte de l'environnement, au sujet desquels le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé, à l'instar des articles 8, 9 et 10. L'invocabilité de l'article 5 sur le principe de précaution reste également problématique, notamment en tant que droit et liberté que la Constitution garantit. Cette question est un facteur de controverse doctrinale entre environnementalistes représentés par Karine Foucher³⁰³ et constitutionnalistes essentiellement représentés à ce sujet par Valérie Goesel-Le Bihan.³⁰⁴ La doctrine environmentaliste est convaincue de l'invocabilité du principe de précaution dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution, notamment en raison du fait qu'il s'agit d'un des articles qui ne renvoient pas directement à la loi. Elle est à cet égard très critique envers des

³⁰⁰Le préambule d'un texte constitutionnel n'est réduit qu'à une déclaration de principe qui n'a aucune valeur normative, mais qui peut guider la plume du législateur, R. Carré de Malberg, Contribution à une théorie générale de l'État, Paris, Sirey, 1922, réimpression CNRS, 1962, p. 581.

³⁰¹M. Prieur, La Charte de l'environnement. Droit dur ou gadget politique ?, *op. cit.*, p. 61.

³⁰²Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, Société Casuca, *op. cit.*

³⁰³Une partie importante de la doctrine environmentaliste est convaincue de l'invocabilité dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution, notamment en raison du fait qu'il s'agit d'un des articles qui ne renvoie pas directement à la loi. Par exemple, K. Foucher est très critique envers deux décisions du Conseil constitutionnel qui ont considéré le principe de précaution comme systématiquement inopérant en tant que moyen invoqués par les requérants, ce qui empêche d'entrevoir la portée de cet article; Conseil constitutionnel, décision n° 2013-346 QPC du 11 oct. 2013, Société Schuepbach Energy LLC [Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches] (*J. O.*, 13 oct., p. 16 905) et Conseil constitutionnel, décision n° 2014-694 DC, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture de maïs génétiquement modifié, (*J. O.*, 3 juin, p. 9208). À ce propos : K. Foucher, Le Conseil constitutionnel, embarrassé par le principe de précaution, *Constitutions*, 2015, pp. 117-126.

³⁰⁴V. Goesel Le-Bihan. Le Conseil constitutionnel « botte-t-il en touche » lorsqu'il ne statue pas sur le grief tiré de la violation de l'article 5 de la Charte de l'environnement, *RFDA*, 2017, pp. 1052-1053.

décisions du Conseil constitutionnel qui ont considéré ce moyen comme systématiquement inopérant dans des contentieux concernés³⁰⁵. De son côté, Valérie Goesel-Le Bihan considère que la critique de ce refus du Conseil constitutionnel de statuer sur l'article 5 est à la fois due à confusion entre deux griefs³⁰⁶, et à la confusion de cet article avec une norme d'habilitation.³⁰⁷

À côté de cela, on trouve le principe de prévention qui appartient tantôt à la catégorie du principe, tantôt à la catégorie des droits et libertés que la Constitution garantit.³⁰⁸ « Ce n'est pas parce qu'il est qualifié de principe qu'il ne se rattache pas à un droit. »³⁰⁹ Pour autant, à ce jour, seuls les articles relatifs au principe de prévention, au principe de participation et au principe de réparation sont invocables dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité en tant que droits et libertés au sens de l'article 61-1 de la Constitution, tout comme les droits et les devoirs définis par les deux premiers articles.³¹⁰

Ainsi, si la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement permet de consacrer la référence au développement durable dans le plus haut support normatif, la notion reste dépourvue de toute autonomie matérielle par rapport aux dispositions de la Charte. La carence théorique de l'objectif de développement durable se reflète au sein même de la Constitution du fait de l'imprécision de l'articulation de ses éléments de définition.

³⁰⁵À ce propos : K. Foucher considère que le Conseil constitutionnel se dispense d'élaborer toute méthodologie de la précaution, in *Le Conseil constitutionnel, embarrassé par le principe de précaution*, Constitutions, 2015, pp. 117-126.

³⁰⁶« La première chose à bien comprendre est le jeu de cette distinction entre contrôle de la suffisance et contrôle de l'excès. Si le grief tiré de la violation de l'article 5 est jugé opérant en 2008, alors même qu'il a été jugé inopérant dans les décisions plus récentes, c'est qu'il est tout simplement différent. En 2008, le grief invoqué est celui de l'insuffisance de la mise en oeuvre de ce principe, grief qui s'apparente à celui de l'incompétence négative et qui constitue un moyen distinct de constitutionnalité dans la jurisprudence du Conseil, en particulier lorsqu'il impose au législateur de prévoir des garanties suffisantes pour protéger les exigences de valeur constitutionnelle. Après 2008, le grief invoqué est celui de l'excès de précaution, grief qui s'apparente à celui de la violation de la Constitution et qu'il n'examine pas sur le fondement de l'article 5, mais, lorsque ce second grief est également invoqué, sur celui de l'article 4 de la Déclaration de 1789 et de la liberté d'entreprendre qu'il consacre. » Dès lors le Conseil constitutionnel n'avait pas considéré comme inopérant le grief tiré de la violation du principe de précaution dans le cadre du contrôle de la suffisance du principe de précaution issu de la décision du Conseil constitutionnel^o 2008-564 du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM (*J. O.*, 26 juin., p. 10 228), V. Goesel Le-Bihan, *Le Conseil constitutionnel « botte-t-il en touche » lorsqu'il ne statue pas sur le grief tiré de la violation de l'article 5 de la Charte de l'environnement*, *op. cit.*, p. 1050.

³⁰⁷De plus, l'auteure précitée considère qu'il y aurait un caractère contre-productif à un contrôle de l'excès fondé sur l'article 5 de la Charte de l'environnement : « Il aboutirait opérer un contrôle détournant ce principe de son objet, à savoir la protection de l'environnement au profit du renforcement d'un contrôle de l'excès de précaution. », *Ibid.*, pp. 1052 à 1053.

³⁰⁸Cette double fonction a été évoquée par V. Champeil-Desplats in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sources de principes implicites : « la révolution permanente »* in S. Caudal (dir.), *Les principes en droit*, Economica, 2008, p. 161.

³⁰⁹M. Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, *op. cit.*, 2014, p. 13.

³¹⁰V. Champeil-Desplats, *Charte de l'environnement : la QPC bute sur l'incipit. À propos de la décision n^o 2014-394 QPC du 7 mai*, *La Revue des droits de l'Homme*, 15 déc. 2014, § 6.

La constitutionnalisation du développement durable ne renseigne pas sur le renforcement de la portée juridique de la notion, notamment en raison de l'absence de rattachement explicite aux principes du droit de l'environnement (B).

B) Une constitutionnalisation porteuse des ambiguïtés de l'absence de rattachement explicite du développement durable au droit de l'environnement

La protection de l'environnement fait l'objet de principes constitutionnels consacrés par la Charte qui n'impliquent pas la même finalité que le développement durable. Ainsi cet « hypothétique droit du développement durable »³¹¹ ne recouvre pas exactement le même champ d'application que celui du droit matériel de l'environnement. Alexandre Touzet rappelle que c'est justement parce que la protection de l'environnement ne constitue pas l'objectif unique du développement durable qu'il fait l'objet d'une interprétation divergente liée à l'articulation de ces piliers.³¹² Cette problématique de l'articulation égalitaire des piliers du développement durable à travers le principe de conciliation pose, en amont, la question de la référence au développement durable dans la Charte constitutionnelle de l'environnement.

La Charte de l'environnement n'étant pas une Charte du développement durable, elle n'a pas vocation à remplacer les deux déclarations de droits constituant le bloc de constitutionnalité. La Charte de l'environnement est porteuse du troisième pilier du développement durable relatif aux principes de la protection de l'environnement, là où la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que le préambule de 1946 ont une portée juridique propre à la reconnaissance de principes respectivement liés au premier et au deuxième pilier de la notion. Comme l'indiquait le rapporteur du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale : « Les déclarations des droits économiques et sociaux, naturellement on souhaitait les compléter en fait en appelant à la conciliation entre les différents textes et c'est la raison pour laquelle il s'agit bien d'une Charte de l'environnement, le développement durable devant se trouver à l'équilibre et à la conciliation entre les trois textes. »³¹³ Ce droit n'ayant pas

³¹¹G. Monédiaire, L'hypothèse d'un droit du développement durable, in P. Matagne (dir.), Les enjeux du développement durable, L'Harmattan, 2005, p. 146. G. Vidalenc, Le développement durable : regards sur un droit en construction et sur ses bâtisseurs, LPA, n° 81, 2008, p. 8.

³¹²A. Touzet, Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 459.

³¹³N. Kosciusko-Morizet, L'avenir du principe de précaution, RJE, 2005, n° sp., p. 264.

vocation « à en chasser un autre »³¹⁴, « les règles et principes énoncés dans la Charte de l'environnement seront ainsi conciliés entre eux et avec les autres composantes du bloc de constitutionnalité. Les droits et libertés consacrés dans la Déclaration de 1789 et le préambule de 1946 ne pourront être violés au nom des principes énoncés dans la Charte de l'environnement. »³¹⁵

Dans la mesure où cette définition figure au sein d'un texte dont l'objet est environnemental, il paraît légitime de s'interroger sur sa relation avec les autres principes constitutionnalisés de l'environnement. Sur le plan symbolique, l'intérêt de ce rehaussement normatif commun au droit de l'environnement et au développement durable issu de la Charte constitutionnelle, est évident. Selon Guy Canivet, le droit de l'environnement est « (...) tiré par la constitutionnalisation du ghetto de spécialistes auquel sa technicité le cantonnait. Ses principes, désormais, font partie du patrimoine commun de tous les juristes. »³¹⁶ Or, en puisant sa source de ce support constitutionnel, le développement durable pourrait bénéficier d'une portée juridique, au même titre que les autres dispositions de la Charte en insistant, avec Michel Prieur « sur l'intérêt d'une interprétation de la Charte en tant qu'ensemble indivisible ».³¹⁷ L'invocation combinée de l'article 6 de la Charte avec d'autres articles pourrait alors permettre de concrétiser de nouvelles obligations liées à la protection du droit à l'environnement, à l'instar de l'obligation de vigilance déduite par le Conseil constitutionnel de l'invocation combinée des articles 1 et 2 de la Charte³¹⁸, dont la portée comprend un effet horizontal puisqu'elle n'est pas cantonnée aux politiques publiques. Une telle interprétation est nécessaire puisque, de l'exemple donné par la décision précitée, Michel Prieur déduit que les obligations résultant du principe de précaution et de l'article 6 peuvent concrétiser le droit à l'environnement et le devoir envers ce dernier issu des articles 1 et 2.³¹⁹ Dans le même ordre d'idée, l'hypothèse d'une interprétation liée à l'invocation simultanée des articles 5 et 6 de la Charte avait été envisagée par Manuel Gros lorsqu'il remarquait le défaut de référence à la notion de coût économiquement acceptable des mesures de précaution dans le principe constitutionnel de l'article 5, le distinguant de sa version législative. Ainsi, il est possible de se demander si cette référence ne

³¹⁴M. Gros, Un droit peut-il en chasser d'autres, AJDA, 2004, p. 897.

³¹⁵J.-S. Boda, L'effectivité problématique des normes constitutionnelles : l'exemple de la charte de l'environnement, in V. Champeil-Desplats et D. Lochak (dir.) À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme, P. U. Paris Ouest, 2008, sp. § 19 et 20.

³¹⁶G. Canivet, Vers une dynamique interprétative, RJE, 2005, n° sp., p. 11.

³¹⁷M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 13.

³¹⁸Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC, 8 avril 2011, M. Michel Z. (*J. O.*, 9 avr., p. 6 361), (cons. 5). Chr. Huglo, La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ?, NCC, n° 43, 2014.

³¹⁹M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *loc. cit.*, p. 13.

peut être déduite de la démarche de conciliation par les autorités publiques dans le cadre de l'article 6.³²⁰ Cette interrogation s'impose d'autant plus qu'on verra que cette notion de coût économiquement acceptable est largement en corrélation avec la notion d'offre économiquement la plus avantageuse liée à l'application du principe de conciliation dans les contrats de marchés publics et dont les réformes de la matière intègrent le standard législatif du développement durable. Une dernière hypothèse serait celle de la combinaison entre les articles 6 et 7 de la Charte, ce dernier étant lié aux principes d'information et de participation.³²¹

Cette juridicisation potentielle de la notion démontre son lien avec la matière environnementale sur le plan constitutionnel. Par ailleurs, même si sa portée semble lui faire défaut, il est envisageable de considérer l'invocation combinée de l'article 6 lors d'un contentieux de nature environnementale. Pour avoir une chance d'aboutir, une telle action fondée sur l'article 6 doit être combinée avec une autre disposition de la Charte, notamment dans le cadre de la recevabilité de la QPC. La question du caractère opérant d'un moyen fondé sur un tel fondement juridique est tout aussi problématique, y compris dans le cadre du contrôle *a priori*, afin de démontrer la nécessité du rattachement du développement durable à la matière environnementale. Par exemple, lorsque l'article 6 a été invoqué pour la première fois dans la décision n° 2005-514 du 28 avril 2005 sur la loi relative au registre international français, le Gouvernement contestait l'application de l'article 6 et « estimait que le lien entre (les dispositions attaquées) est trop indirect pour opposer les termes de la Charte aux dispositions critiquées de la loi déférée. »³²²

Malgré son rattachement à la Charte et sa possible interprétation à travers d'autres principes contenus dans celle-ci, la portée juridique du développement durable reste à ce jour restreinte par la jurisprudence constitutionnelle et administrative. Elle est cependant susceptible d'évoluer et de se densifier sur le plan normatif en passant du standard potentiel³²³ à un standard certain « tant pour l'organe qui énonce la règle que pour l'organe qui l'applique »³²⁴, au même

³²⁰M. Gros, Quel degré de normativité pour les principes environnementaux, RDP, 2009, p. 429.

³²¹A. Peri, La Charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental, LPA, 24 février 2005, p. 12.

³²²Cité par Ph. Billet *in* La Charte va-t-elle renouveler les principes de l'environnement ou ceux-ci ont-ils disparu à l'exception d'un seul, le principe de précaution ?, RJE, 2005, n° sp., p. 235.

³²³Voir à ce propos la thèse de St. Rials, Le juge administratif et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité, LGDJ, 1980, 564 p. Thèse citée par J.-M. Février *in* Remarques critiques sur la notion de développement durable, *op. cit.*, pp 11-13, § 5-6.

³²⁴*Ibid*, pp. 11 à 13, § 5. Cette consolidation du développement durable en tant que standard s'illustre en tant que standard législatif, notamment à la suite des « Lois Grenelle », et en tant que standard jurisprudentiel. C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, pp 842-846.

titre que l'évolution de la portée juridique des droits et des devoirs de l'environnement dont la notion a pu permettre la réalisation. On verra que le législateur a devancé la jurisprudence dans cette démarche, par l'adoption du nouveau principe de non-régression.

Conclusion du Chapitre I

Notion faisant l'objet d'occurrences fréquentes dans l'ensemble des textes des différents ordres juridiques, le développement durable semble briller par son caractère incantatoire. Son invocation par les pouvoirs normatifs est d'autant plus facile qu'elle n'engage pas de véritables conséquences juridiques. Un tel constat s'applique notamment au droit des institutions publiques locales. D'abord réduite à une notion de compromis dans l'ordre juridique international, la faiblesse juridique de cette notion semble compensée par l'appui sur la Charte de l'environnement qui a été hissée au premier rang de l'ordre juridique interne. La détermination des contours juridiques de la notion à partir des textes des différents ordres juridiques est nécessaire en droit interne, afin de déterminer s'il serait possible de lui donner un intérêt autre que cosmétique faisant office « d'oreiller de paresse »³²⁵ pour les pouvoirs législatif et constituant en raison de la faible détermination de la notion dans les traités internationaux. Le droit de l'Union européenne, par le biais du principe d'intégration, a clairement pris son parti en définissant le développement durable comme justifiant l'intégration de la matière environnementale dans les politiques économiques.³²⁶ Ce filtre méthodologique du principe d'intégration est indispensable à l'utilisation du développement durable en tant que principe, car contrairement à l'émergence de la notion en droit international notamment lors de la conférence de Rio, il faut affirmer avec Manuel Gros que ce principe ne peut, en droit français, être controversé par une ambiguïté qui aurait cours selon que l'on se situe d'un côté ou de l'autre du développement économique.³²⁷ La notion de développement durable peut servir de « *guideline* »³²⁸ ou de « principe non juridique générateur de dispositifs juridiques de protection/gestion des choses de la nature, directement ou indirectement, à travers la réglementation susceptible d'avoir un impact sur elles. »³²⁹

³²⁵B. Cottier, Les concepts juridiques indéterminés : un oreiller de paresse pour le législateur ?, in E. Cashin Ritaine et E. Maître Arnaud (dir.), *Notions cadre, concepts indéterminés et standards juridiques en droits internes, international et comparé*, Bruylant, 2008, p. 611.

³²⁶N. Hervé-Fourneyreau, Le principe d'intégration, in Y. Petit (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 34-35.

³²⁷M. Gros, Quel degré de normativité pour les principes environnementaux ? RDP, 2009, p. 430.

³²⁸Anglicisme de ligne directrice. Ce terme est utilisé par N. Hervé-Fourneyreau à propos du principe d'intégration qu'elle considère comme un « "passeur de frontières" [qui] permet une contribution renforcée de toutes les politiques en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement, condition *sine qua non* de l'objectif de développement durable. », in *Le principe d'intégration*, *op. cit.*, p. 31.

³²⁹M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement, IRJS, 2015, p. 405.

Cependant ces acceptions du développement durable ne permettent plus de nier la fonction capitale que cette notion doit jouer sur le plan juridictionnel dans la continuité de la volonté politique de ses initiateurs.³³⁰ L'émergence de la portée normative du développement durable va de pair avec la consolidation du droit de l'homme à l'environnement. L'avènement du principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, constitue aujourd'hui un principe d'intégration *a minima*. Il illustre la volonté du législateur d'interdire l'intégration inversée de considérations liées aux autres piliers du développement durable au détriment de règles environnementales.

³³⁰J. Chirac, le président de la République initiateur de cette entreprise de constitutionnalisation de la Charte, disait à propos de celle-ci : « En étant placée au plus haut sommet de notre droit, la Charte de l'environnement s'impose à tous. Elle sera prise en compte pour l'adoption de toutes les lois et sa mise en œuvre sera contrôlée par l'ensemble des juridictions », J. Chirac, Un engagement solennel pour la nation, RJE, 2005, n° sp., p. 23.

CHAPITRE II - LA PORTEE JURIDIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE RELATIVITE NORMATIVE COMMUNE AUX PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION ET UN STANDARD DU DROIT DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

L'analyse juridique de la notion de développement durable consacrée à deux reprises au sommet de l'ordre juridique interne permet d'en tirer les conséquences liées à sa portée. Le contenu variable de cette notion est un problème récurrent car, même constitutionnalisé, le développement durable n'est pas facilement saisissable tant son sens varie en fonction des différents systèmes juridiques. Les références normatives à la notion peuvent s'avérer contradictoires, même si sa juridicisation en droit interne est de nature à lui apporter, autant que faire se peut, une réelle unité quant à sa finalité.

Le développement durable a une racine théorique fondamentalement liée au droit de l'environnement, comme ses sources internationales tendent à le démontrer. En plus d'être à l'origine de la volonté du législateur « d'intégrer des contraintes non économiques dans le droit économique »³³¹, le développement durable reste aussi « une traduction minimaliste de la protection de l'environnement »³³², héritière du concept d'écodéveloppement. Le développement durable est un principe, au sens épistémologique, puisqu'il a pour finalité l'intégration de considérations environnementales dans les politiques publiques conformément aux engagements définis à l'article L. 110-1-III du code de l'environnement. Ces engagements s'inscrivent eux-mêmes dans la perspective plus globale du dernier alinéa du préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement selon lequel « (...) 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. » Pour autant, et même après sa constitutionnalisation, on peut affirmer avec Chantal Cans que « la réalité juridique de la notion n'est toujours pas proportionnelle à son importance croissante dans le vocabulaire juridique et politique. »³³³

³³¹Ch. Cans, Le développement durable en droit interne. Apparences du droit et droit des apparences, AJDA, 2003, p. 210.

³³²Ch. Cans, Le principe de conciliation : vers un contrôle de la « durabilité, *op. cit.*, p. 557.

³³³Ch. Cans, Le développement durable en droit interne..., *op. cit.*, p. 210.

Ce constat est prolongé par l'analyse de la portée juridique du développement durable sur le droit de l'administration territoriale. Cette portée n'a pas d'influence directe sur le droit constitutionnel local dans la mesure où l'article 6 de la Charte n'a pas, à ce jour, été mobilisé devant le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contentieux concernant les collectivités territoriales. Pour autant, il convient de constater une certaine convergence entre la portée juridique du dernier considérant du préambule de la Charte, ainsi que de son article 6 et les dispositions du Titre XII de la Constitution. Les principes du droit des collectivités territoriales pourraient contribuer à préciser le contenu juridique d'un principe de développement durable au niveau territorial (Section I). En revanche, la relativité de la « catégorie constitutionnelle »³³⁴ d'objectif à laquelle appartient le développement durable, demeure insatisfaisante vis-à-vis du principe d'intégration.³³⁵ La méthode de mise en œuvre du développement durable au niveau territorial se fonde sur le principe de conciliation³³⁶. Ce principe exclut une hiérarchie au profit du pilier environnemental. Une telle méthode est au cœur de l'encadrement des moyens de la gestion publique locale, enrichis par les considérations environnementales (Section II).

Section I - La constitutionnalisation du développement durable et l'enrichissement du contentieux des institutions territoriales

La portée normative du développement durable est assez réduite et reste largement indéterminée en jurisprudence. Dans la décision QPC du 7 mai 2014, société Casuca³³⁷, le Conseil constitutionnel a exclu toute hypothèse d'invocabilité des considérants introductifs de la Charte de l'environnement, y compris le dernier consacré au développement durable. Cette jurisprudence laisse cependant planer un doute sur l'impossibilité absolue d'invoquer l'article 6. Le contentieux constitutionnel, issu de la QPC en particulier, a le mérite de déterminer la

³³⁴B. Faure, Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique, RFDC, 1995, p. 63.

³³⁵D. Deharbe, Le principe d'intégration ou une méthodologie pour le développement durable, Environnement, 2005, comm. n° 34. Pour Ch. Cans, « cette exigence devrait se traduire sur le plan juridique par un principe bien établi en droit communautaire - le principe d'intégration dont on peut regretter l'absence de consécration explicite dans l'article 6 de la Charte... Le principe de conciliation : vers un contrôle de la durabilité, *op. cit.*, p. 557. Au contraire, c'est bien le principe de conciliation qui a été expressément imposé par le Constituant et dont la mise en œuvre appartient au législateur.

³³⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 du 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français. En ce sens, Ch. Cans parle d'un principe « méthodologique » par opposition aux principes substantiels, Le principe de conciliation : vers un contrôle de la durabilité, *op. cit.*, p. 548. Ce principe de conciliation impliquant l'articulation égalitaire entre les piliers du développement durable est rappelé par l'auteur : « (...) il n'existe aucune hiérarchie entre ces exigences, il appartient seulement au législateur de les concilier, *op. cit.*, p. 557.

³³⁷Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC du 7 avril 2014, Société Casuca, *op. cit.*

possibilité d'invoquer les dispositions de la Charte de l'environnement. Une telle détermination constitue un point de convergence non négligeable avec la constitutionnalisation du droit de la décentralisation (§ 1). De plus, l'invocation des dispositions constitutionnelles relatives au développement durable a permis de déterminer leur applicabilité indirecte, symptomatique d'une normativité limitée qui n'exclut pas l'utilisation de la norme comme fondement potentiel d'une sanction juridictionnelle à l'instar des principes du droit de la décentralisation (§ 2).

§ 1 - Le droit du développement durable et les mutations du contentieux constitutionnel des collectivités territoriales

Le rôle éventuel des collectivités territoriales dans l'application du développement durable par le biais du contentieux constitutionnel nécessite l'étude de la convergence entre l'invocabilité des dispositions constitutionnelles relatives au développement durable et l'invocabilité des principes du droit de la décentralisation. Les fondements constitutionnels, textuels ou jurisprudentiels, relatifs au développement territorial durable sont inexistantes. Aucune des réformes du droit des collectivités territoriales n'a fait l'objet d'un contentieux fondé sur l'invocation des dispositions de la Charte de l'environnement faisant référence au développement durable. Pour autant, on observe d'importants éléments de convergence dans la constitutionnalisation de ces deux branches du droit, notamment en matière d'invocabilité dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (A). Les conditions de recevabilité de cette procédure permettent de déterminer les droits et libertés que la Constitution garantit dans ces deux matières (B).

A) L'utilité commune de la QPC

La mise en place de la QPC à la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la Vème République³³⁸ a permis d'assurer une véritable protection des atteintes législatives à l'encontre des droits issus des dispositions du Titre XII de la Constitution comme de la Charte de l'environnement. Si l'apport des garanties offertes par cette procédure n'est que partiel en droit des collectivités territoriales, il semble fondamental en droit de l'environnement du fait de la proximité qui existe entre la constitutionnalisation de la Charte et la question prioritaire de constitutionnalité.

³³⁸Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République (*J. O.*, 24 juill., p. 11 980).

a) Une voie de recours sans équivalent contre la loi

Deux voies distinctes et complémentaires sont envisageables pour les collectivités territoriales afin de contester une loi qui porterait atteinte à leurs droits et libertés que la Constitution garantit. La QPC est ici considérée comme une voie de recours complémentaire puisque la voie du contrôle *a priori* n'est pas totalement exclue pour la défense des intérêts des collectivités territoriales du fait du nombre important de parlementaires élus locaux.

Pour ce qui est de la matière environnementale, l'étude de l'efficacité de la garantie du respect des principes de la Charte de l'environnement impliquant la détermination d'un éventuel droit constitutionnel issu de l'article 6, apparaît comme fondamentale malgré un bilan assez mitigé dans les faits sur le plan qualitatif.³³⁹

L'avantage essentiel et décisif de cette procédure, qui est commune au domaine du droit des collectivités territoriales et au droit constitutionnel de l'environnement, est qu'il s'agit de la seule voie de recours ouverte aux particuliers contre une loi inconstitutionnelle. Aucune autre procédure, notamment issue de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, ne peut permettre cette garantie dans ces deux matières pour des droits équivalents.

D'une part, la question prioritaire de constitutionnalité suscite un renouveau du droit des collectivités territoriales dans la mesure où elle assure désormais une protection renforcée des entités infra-étatiques contre le pouvoir normatif de l'État, qu'il soit administratif, comme le reconnaît depuis plus d'un siècle le Conseil d'État³⁴⁰, ou législatif, sous réserve que la loi porte atteinte aux droits et libertés reconnus par la Constitution.³⁴¹

D'autre part, le caractère singulier de la QPC comme garantie pour les collectivités territoriales vient aussi du fait que même si « les droits fondamentaux visés par les normes internationales, essentiellement par la Convention européenne de sauvegarde des droits de

³³⁹Chr. Huglo, La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ?, *op. cit.*, p. 7.

³⁴⁰Les collectivités territoriales peuvent défendre l'exercice de leurs compétences contre l'État devant le juge administratif. C.E., 18 avril 1902, Commune de Nérès-lès-Bains, Rec., p. 275.

³⁴¹À titre d'exemple, en ce qui concerne le droit à la libre administration des collectivités territoriales : Conseil constitutionnel, décision n° 2011-146 QPC, 8 juill. 2011, Département des Landes (*J. O.*, 9 juill., p. 11 978).

l'Homme et des libertés fondamentales, ne sont pas très différents des droits et libertés garantis par la Constitution »³⁴², les personnes publiques ne peuvent pas former de recours devant la Cour de Strasbourg, ce qui rend l'analogie inopérante. « Considérer que la question prioritaire de constitutionnalité est un progrès de la Justice n'est pas un slogan, c'est aussi une donnée de droit positif. »³⁴³ En ce sens, on peut citer un *obiter dictum* issu de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles du 1^{er} avril 2010³⁴⁴, qui définit la QPC comme « une faculté effective de contester la constitutionnalité d'une loi. »

La limite liée au caractère essentiellement administratif de la décentralisation française continue de s'affirmer dans le fait qu'aucune procédure n'est spécifiquement réservée aux collectivités territoriales. Pour elles comme pour tous les requérants ordinaires pouvant déclencher le contrôle *a posteriori*, cette exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée à tout moment de la procédure. Le rôle juridictionnel du Conseil d'État est textuellement affirmé par l'article 61-1 de la Constitution dans la mesure où il est, avec la Cour de cassation, le juge suprême quant à la décision de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.³⁴⁵

Il en va de même, et *a fortiori*, pour des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, dont le Conseil constitutionnel a affirmé la valeur constitutionnelle dans sa décision du 19 juin 2008.³⁴⁶ Ces droits sont susceptibles de constituer des droits et libertés que la Constitution garantit et qui n'ont pas, eux non plus, d'équivalent dans le système régional de protection des droits de l'Homme. La Cour européenne a rappelé qu'aucune « disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que

³⁴²E. Piwinca, L'appropriation de la question prioritaire de constitutionnalité par ses acteurs, Pouvoirs, avril 2011, n° 137, p. 171.

³⁴³M. Disant, Les juges de la QPC et les principes constitutionnels en matière de justice, NCC, mars 2011, n° 31, p. 236.

³⁴⁴CAA Versailles, 1^{er} avril 2010, Commune de Clamart, n°09VE02684 ; M. Disant, Les juges..., *op. cit.*, p. 236.

³⁴⁵En ce qui concerne l'ouverture du contentieux constitutionnel aux collectivités territoriales, la faculté pour des entités infra étatiques ne disposant pas d'une autonomie politique dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé de pouvoir saisir le juge constitutionnel ne relève pas de l'évidence. D'après P. Bon, « On connaît le lien entre la justice constitutionnelle et le pouvoir législatif, la première ayant été mise en place pour contrôler le second. L'accès des collectivités territoriales au juge constitutionnel est assez novateur dans le cadre d'un Etat unitaire. Le fait que « les collectivités locales ne disposent que d'une autonomie administrative (...) imposerait seulement que les entités administratives qui constituent l'organisation territoriale de l'Etat puissent accéder au juge ordinaire (...) alors que la décentralisation politique implique que l'Etat et ses éléments composants dotés de l'autonomie politique puissent accéder au juge constitutionnel, L'accès des collectivités territoriales au juge constitutionnel, in La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, p. 45.

³⁴⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (cons. 18) : « L'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle. »

tel », en dehors de l'hypothèse d'« un effet néfaste sur la sphère privée et familiale d'une personne »³⁴⁷, auquel on peut rajouter la protection d'autres droits déjà mentionnés par ricochet. C'est ainsi que la Charte a « un avantage décisif (sur le droit de la CEDH) car il porte sur le principe même de la protection de l'environnement et de la recherche des équilibres naturels. »³⁴⁸ À partir de ce contenu constitutionnel relatif à la branche principale du droit de l'environnement, il est possible de déterminer des droits et principes relatifs au développement durable grâce à la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel par tout justiciable, les collectivités territoriales y comprises. Cette nouvelle garantie procédurale est susceptible de favoriser « la dynamique interprétative »³⁴⁹ du juge constitutionnel envers la Charte de l'environnement. Une telle situation contraste avec celle décrite durant la période située entre l'adoption de la Charte et celle de la QPC puisque, désormais, le justiciable français n'est plus « en situation de grande pauvreté constitutionnelle qui rend, pour lui, illusoire les avantages de la Charte adossée à la Constitution. »³⁵⁰ Dans le cadre de cette procédure, les collectivités territoriales peuvent être considérées comme des justiciables³⁵¹, contrairement au droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

La détermination des droits et libertés que la Charte constitutionnelle de l'environnement garantit, sera donc, plus que pour le droit des collectivités territoriales, opérée à l'aide de cette nouvelle voie de droit. Pour Nicolas Hutten, « il était difficile d'envisager quels pourraient être les effets (de ce qu'on pouvait appeler à l'époque), la question préjudicielle de constitutionnalité, tant que la loi organique prévue par l'article 61-1 ne serait pas adoptée. Néanmoins, sauf surprise du législateur, on pouvait estimer que grâce à la question préjudicielle, le Conseil constitutionnel pourrait approfondir son contrôle de la constitutionnalité des lois et se donner les moyens de garantir une meilleure application de la Constitution et donc de la Charte. Le contrôle opéré par le Conseil dans le cadre de la question préjudicielle de constitutionnalité sera nécessairement plus approfondi que celui qu'il opère déjà *a priori*. Il devra en effet passer d'un contrôle de la constitutionnalité [abstraite] à un contrôle de la constitutionnalité [concrète] de la loi. Il en résultera ainsi nécessairement un

³⁴⁷CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/Grèce*, aff. n° 41666/98, § 52, disponible en ligne sur : <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-65657?TID=thkbhnilzk>. Cité par K. Foucher *in* L'apport de la question prioritaire de constitutionnalité au droit de l'environnement, RFDC, 2010, pp. 523-524.

³⁴⁸J.-P. Marguénaud, *La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit de la Cour européenne des droits de l'Homme*, *op. cit.*, p. 200.

³⁴⁹G. Canivet, *Vers une dynamique interprétative*, RJE, 2005, n° sp., p. 9.

³⁵⁰J.-P. Marguénaud, *La Charte constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 205.

³⁵¹Art. 34 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

approfondissement du contrôle opéré par le Conseil. La Constitution, et donc la Charte de l'environnement, recevront une meilleure application grâce à la question préjudicielle de constitutionnalité. »³⁵² Selon ce même auteur : « (...) jusqu'à la mise en place de la QPC, aucun mécanisme ne garantissait que la loi soit toujours conforme à l'objet de la Charte (...) ; en donnant à tout justiciable la possibilité de mettre en cause des dispositions législatives dont la constitutionnalité n'a pas été contrôlée, la QPC permet de soumettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité des lois à l'objet de la Charte. Ainsi, d'une certaine manière l'entrée en vigueur de la QPC le 1^{er} mars 2010 est en quelque sorte venue parachever la constitutionnalisation de la Charte effectuée cinq ans plus tôt. »³⁵³

La QPC permet aux requérants, dans le cadre de ce contentieux constitutionnel *a posteriori*, de contribuer à cette « dynamique interprétative »³⁵⁴, soit en permettant à « l'imagination de rester au pouvoir »³⁵⁵, soit, à défaut, en « stimulant le pouvoir de l'imagination. »³⁵⁶ Le juge administratif, notamment le Conseil d'État dont le rôle juridictionnel en la matière se fonde textuellement sur l'article 61-1 de la Constitution, a la tâche de juger du renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité. Cette mission de renvoi d'une QPC fondée sur la méconnaissance de la Charte de l'environnement montre, comme en matière de contentieux constitutionnel des collectivités territoriales, que pour être effectif, un recours n'en est pas pour autant efficace.

³⁵²N. Hutten, Question préjudicielle de constitutionnalité et Charte de l'environnement, disponible en ligne sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC5/HutenTXT.pdf>, p. 3.

³⁵³N. Hutten, L'efficacité de la QPC en matière environnementale, in La QPC et l'aménagement du territoire, Les Cahiers du GRIDAUH, 2012, p. 90.

³⁵⁴La formule est de G. Canivet lors de la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement, mais avant la QPC qui a permis d'amplifier le phénomène. in Vers une dynamique interprétative

³⁵⁵À propos de la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement et du colloque consacré à ce thème ayant fait l'objet du n° spécial de la Revue juridique de l'environnement de 2005, Ph. Billet s'exprimait à propos de l'évolution des principes généraux de l'environnement ayant fait l'objet d'une constitutionnalisation en exprimant la crainte de l'affaiblissement de leur contenu constitutionnel par rapport à leur contenu législatif. Il concluait son intervention ainsi : « Si nous ouvrons hier ce colloque par la satisfaction d'un "Enfin !", à propos de la consécration de l'environnement dans une Charte constitutionnelle, c'est par un "Encore !" qu'il faudrait conclure cette proposition de débat autour des principes tant, au delà des termes employés par la Charte, l'imagination doit rester au pouvoir. , La Charte va-t-elle renouveler les principes de l'environnement..., *op. cit.*, p. 235. Une telle approche est donc tout à fait transposable à propos de l'éventuelle transformation des principes de la Charte de l'environnement en général et de l'objectif de développement durable en particulier en tant que supports de droits et libertés que la Constitution garantit.

³⁵⁶« Mais voilà : si la QPC ne conduit pas toujours l'imagination au pouvoir, elle stimule sans aucun doute le pouvoir de l'imagination. Les requérants, leurs avocats, ont rapidement du traduire dans la généralité des dispositions constitutionnelles la singularité des contentieux de la vie ordinaire, V. Champeil Desplats, Charte de l'environnement. La QPC bute sur l'incipit, *op. cit.*, § 20.

Le contentieux constitutionnel des réformes territoriales a permis de stabiliser la notion de libre administration qui avait à l'origine la réputation d'être « plus prometteuse que précise »³⁵⁷ du fait du tri opéré par la jurisprudence constitutionnelle entre les différents principes, droits et objectifs contenus dans l'article 72, ce qui est loin d'être le cas pour la Charte³⁵⁸ (b).

b) Des dispositions constitutionnelles relatives à l'environnement et au développement durable à la portée élargie et au contenu encore indéterminé

La QPC fondée sur la notion de droits et libertés que la Constitution garantit, permet à un requérant de se prévaloir d'un manquement à un droit dont il n'est pas le destinataire direct. Ainsi, un particulier peut se prévaloir du manquement au droit des collectivités territoriales de s'administrer librement. Comme le rappelle Olivier Maetz : « Dans le cadre de recours introduits par les personnes privées, l'invocation de la violation des droits et libertés des personnes publiques peut être utilisée comme un relais, un point d'appui afin de sauvegarder des intérêts privés. »³⁵⁹ Dans cette hypothèse, l'invocation de droits et libertés de personnes publiques s'inscrit dans le cadre d'une activité de défense de droits fondamentaux d'une personne privée et « les personnes publiques sont ici des instruments de protection de sphères individuelles de liberté. »³⁶⁰ Il peut s'agir de droits et libertés que la Constitution garantit liés à des droits fondamentaux reconnus aux personnes publiques tels que le droit de propriété, comme dans la décision QPC du 8 avril 2011, M. Lucien M.³⁶¹ mais il peut aussi s'agir de principes liés au droit de la décentralisation, qui n'ont pas ce statut tels que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, comme en témoigne la décision du 23 janvier 2011, SARL du Parc d'activité de Blotzheim.³⁶²

La portée extensive des principes contenus dans la Charte de l'environnement se manifeste non pas en raison de leur invocabilité mais par la détermination du débiteur des obligations qui en découlent. L'exemple le plus frappant est celui de l'obligation de vigilance

³⁵⁷J. Boulouis. Une nouvelle conception institutionnelle de la libre administration territoriale. AJDA, 1982, p. 304.

³⁵⁸A. Roblot-Troizier, Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement, AJDA, 2015, p. 493.

³⁵⁹O. Maetz, QPC et personnes publiques, AJDA, 2011, p. 1414.

³⁶⁰*Ibid.*, p. 1415.

³⁶¹Conseil constitutionnel, décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, Lucien M. (*J. O.*, 9 avr., p. 6 863).

³⁶²Conseil constitutionnel, décision n° 2010-95 QPC du 28 janv. 2011, SARL du Parc d'activités de Blotzheim (*J. O.*, 29 janv., p. 1896).

environnementale déduite par le Conseil constitutionnel de l'invocation combinée des articles 1 et 2 de la Charte.³⁶³ La portée de cette obligation comprend un effet horizontal, n'étant pas cantonnée aux politiques publiques et s'étendant à toutes personnes, morales comme physiques et, conséquemment, y compris dans des relations de droit privé. Dans la mesure où, à la différence des articles 1, 2, 3, 4 et 7 de la Charte, l'article 6 ne fait pas référence à des droits et à des devoirs mais aux politiques publiques, il vise, avec l'article 5, « le Parlement et les administrations ».³⁶⁴ Or, l'obligation de vigilance environnementale s'imposant à chacun, elle constitue une forme de responsabilité qui insiste sur sa dimension préventive et qui constitue en elle-même une condition du développement durable.

En outre, l'article 6 pourrait servir à préciser les limites de cette responsabilité environnementale, au même titre que celles qui pèsent sur le législateur dans la possibilité d'aménager les conditions d'une obligation préventive dont le manquement constitue une faute conformément à la définition constitutionnelle de la responsabilité.³⁶⁵ Or, comme cela a été annoncé, on verra que le concept de responsabilité environnementale intègre à la fois des obligations préventives et curatives, le droit de la police administrative et le droit des obligations.³⁶⁶ Cette notion de responsabilité environnementale est « à la fois fondement et objectif du développement durable. »³⁶⁷ Elle transcende le principe de responsabilité au sens du droit de la responsabilité en lui donnant, en droit civil comme en droit administratif, une dimension préventive.³⁶⁸ Le principe de conciliation, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Charte, pourrait permettre d'intégrer pleinement cette notion pour justifier une mise en œuvre de la conciliation entre les droits fondamentaux, notamment entre le droit de vivre dans un environnement sain³⁶⁹ et les autres droits et libertés de nature économique et sociale. La mise en œuvre de la responsabilité environnementale au sens objectif, puisque détachée de la notion

³⁶³Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC, 8 avril 2011, M. Michel Z. (*J. O.*, 9 avr., p. 6 361) (cons. 5) ; Chr. Huglo, La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 66. Chr. Huglo, Vigilance. Vers un principe d'anticipation de la responsabilité environnementale, *JCP Env.*, 24 oct. 2011, n° 43-44, p. 1 177.

³⁶⁴P. Prével, La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte, *RFDA*, 2014, p. 775.

³⁶⁵Fr.-G. Trébulle, La responsabilité environnementale, dix ans après l'entrée en vigueur de la Charte, *AJDA*, 2015, p. 504.

³⁶⁶Voir *Supra*, p. 75 et *Infra*, pp. 132 et suiv.

³⁶⁷M. Deguegue, Le sens de la responsabilité environnementale, *in Terres du droit*, Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo, *Dalloz*, 2009, p. 574.

³⁶⁸En ce sens, J. Untermaier, La Charte de l'environnement face au droit administratif, *RJE*, 2005, n° sp., p. 154 ; C. Thibierge, Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité, *RTD civ*, 1999, p. 561.

³⁶⁹Cet adjectif est souvent employé par la doctrine pour désigner le caractère équilibré et respectueux de la santé de l'environnement en tant que droit subjectif. M.-A. Cohendet s'en est amusée en relevant une erreur dans une copie d'examen qui évoquait un environnement « saint » et non pas sain, La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue, *RJE*, 2005, p. 107.

de faute, pourrait ainsi justifier le raisonnement très critique de Vincent Rebeyrol envers la décision du 8 avril 2011, M. Michel Z. Selon l'auteur précité, cette décision s'est contentée d'« analyser le litige sous l'angle du principe de responsabilité personnelle, alors qu'il aurait dû adopter un raisonnement de conciliation entre droits fondamentaux. »³⁷⁰

La détermination commune des droits et des principes de l'environnement fondant l'objectif de développement durable d'une part, et des principes de la décentralisation d'autre part, leur permet d'être appréhendés par la QPC à travers la notion de droits et libertés que la Constitution garantit (B).

B) L'apport de la QPC dans la détermination des dispositions de la Charte de l'environnement et du droit de la décentralisation en tant que droits et libertés que la Constitution garantit

Une analyse de la différence de portée normative des dispositions relatives au développement durable et au droit de la décentralisation (a) implique néanmoins des convergences de garanties constitutionnelles issues des dispositions concernant ces notions (b).

a) La non-invocabilité de la disposition introductive de la Charte sur le développement durable et l'invocabilité relative des fondements constitutionnels de l'organisation décentralisée de la République

Malgré sa constitutionnalisation, le droit du développement durable n'a toujours pas d'influence précise sur l'action du législateur en général, et sur les réformes territoriales en particulier. La notion de développement durable garde pour support textuel exclusif le texte de 2005 contenant les principes, droits et obligations du droit constitutionnel de l'environnement. Ainsi, la constitutionnalisation de cette notion ne préjuge pas nécessairement d'un enrichissement de sa portée juridique, puisque l'influence de ce droit constitutionnel du développement durable est tributaire du développement de la jurisprudence constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.

³⁷⁰V. Rebeyrol, L'environnement devant le Conseil constitutionnel : l'occasion manquée, Rec. Dalloz, 2011, p. 1258.

La constitutionnalisation du développement durable n'est que partielle. Si deux dispositions contenant la notion de développement durable ont bien été érigées au plus haut rang de la hiérarchie des normes, il faut cependant être plus réservé sur le second phénomène qu'implique le terme de constitutionnalisation, à savoir l'influence des textes constitutionnels sur l'ensemble de l'ordre juridique dans le cadre de la constitutionnalisation des branches du droit.³⁷¹

En l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle relative à la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a donné à cette notion une portée normative faible. D'après le cinquième considérant de la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014³⁷², aucun des alinéas introductifs de la Charte de l'environnement, y compris le dernier sur le développement durable, ne constitue un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Ainsi, bien que leur valeur constitutionnelle ait été affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 juin 2008 concernant la loi relative aux organismes génétiquement modifiés³⁷³, ce dernier a circonscrit la portée contentieuse de ces textes.³⁷⁴ Le dernier considérant et l'article 6 ne constituent pas un droit et une liberté que la Constitution garantit.

Pour autant, la non-invocabilité de ces deux dispositions dans le cadre de la procédure prévue par l'article 61-1 de la Constitution est différente. Véronique Champeil-Desplats remarque qu'à la différence des considérants introductifs de la Charte, le Conseil constitutionnel prend la précaution d'insérer l'incise « en elle-même » à propos de l'invocabilité de l'article 6 dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.³⁷⁵ Ainsi, contrairement aux sept premiers considérants qui n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit, et qui ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, la méconnaissance de l'article 6 ne peut, « en elle-même », être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette formule du Conseil constitutionnel fait référence à une opération décrite comme une opération de « combinaison

³⁷¹Voir à ce propos B. Matthieu, M. Verpeaux et T. Di Manno (dir.), *La constitutionnalisation des branches du droit*, Economica, 1998, 204 p., Cité par J.-S. Boda, *L'effectivité problématique des normes constitutionnelles : l'exemple de la Charte de l'environnement*, in V. Champeil-Desplats et D. Lochak (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris-Nanterre, 2012, pp. 77-88, § 14.

³⁷²Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca*, *op. cit.*

³⁷³Conseil constitutionnel, décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* (*J. O.*, 26 juin, p. 10 928).

³⁷⁴V. Champeil-Desplats, *Charte de l'environnement*, *op. cit.*, § 9.

³⁷⁵*Ibid.*, §16 et 17.

de normes aux fins de fonder un moyen. »³⁷⁶ La technique de l'invocabilité par combinaison permettrait d'inscrire le développement durable dans un processus de redéfinition du droit perçu en tant qu'« espèce de technique combinatoire de par sa finalité même qui transcende chacune des normes qui le composent. »³⁷⁷ Cette hypothèse de combinaison normative compenserait la faible portée juridique en droit constitutionnel qui a été donnée à l'article 6 de la Charte lors du contrôle classique de l'article 61 de la Constitution. Le développement durable est réduit à l'état d'objectif et de principe méthodologique³⁷⁸, mais la combinaison de normes permettrait de transformer l'objectif à valeur constitutionnelle de développement durable en un droit invocable car constitutif d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

L'article 61-1 employant les termes de droits et libertés que la Constitution garantit et non pas reconnaît³⁷⁹, les droits invocables dans le cadre de la QPC peuvent se fonder sur une norme-objectif transformée en droit par combinaison. Un tel exemple de transformation se trouve dans la décision QPC du Conseil constitutionnel en date du 11 février 2011, M. Alban Salim B.³⁸⁰ Dans cette décision, la transformation par combinaison normative de l'objectif en droit concerne l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi.³⁸¹ Cette combinaison permet « de doter l'invocateur de la qualité de destinataire de l'ensemble normatif invoqué »³⁸², comprenant en l'espèce des droits issus de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et qui résultent du principe de la séparation des pouvoirs. Le manquement caractérisé à l'objectif d'intelligibilité de la loi est ici invocable dans le cadre du contentieux constitutionnel *a posteriori* car il en résulte une atteinte à un droit constitutionnellement garanti.³⁸³

³⁷⁶M. Trienbach, Les normes non directement applicables en droit public français, *op. cit.*, p. 368.

³⁷⁷P. Amssek, Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique, RDP, 1979, p. 10.

³⁷⁸Conseil constitutionnel, décision n° 2005-205 du 28 avril 2005, *op. cit.*, Ch. Cans, Le principe de conciliation..., *op. cit.*, pp. 548 à 554.

³⁷⁹K. Foucher rappelle que « L'invocabilité large des dispositions de la Charte de l'environnement résulte de l'énoncé même de l'article 61-1 de la Constitution qui dispose que la QPC vise à protéger les *droits et libertés garantis par la Constitution*, et non seulement ceux qui sont *reconnus* par elle, contrairement à la proposition faite par le Comité Ballardur en octobre 2007. », Les normes de référence de la QPC en matière environnementale, *in* La question prioritaire de constitutionnalité et l'aménagement du territoire, Les Cahiers du GRIDAUH, n° 22, La documentation Française, 2012, p. 62.

³⁸⁰Conseil constitutionnel, décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011, M. Alban Salim B. (*J. O.*, 12 févr., p. 12 758).

³⁸¹Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programmation pour l'école (*J. O.*, 24 avr., p. 7 173).

³⁸²V. Trienbach, Les normes non directement applicables en droit public français, *op. cit.*, p. 371.

³⁸³En l'espèce, le législateur n'a pas indiqué le motif d'illégalité dont il entendait purger un acte attaqué devant le juge administratif par la modification rétroactive d'une règle de droit. Ainsi, selon le Conseil constitutionnel, « en s'abstenant d'indiquer le motif précis d'illégalité dont il attendait purger l'acte contesté, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l'article 16 de la Déclaration de 1789, décision n° 2010-100 QPC du 11 févr. 2011, *op. cit.*

Les fondements constitutionnels du développement durable et l'organisation décentralisée ne constituent pas des droits et des libertés que la Constitution garantit.³⁸⁴ Sur le plan procédural, les dispositions du préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement³⁸⁵ et de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, présentent la caractéristique commune de ne pas être invocables à l'appui de la recevabilité d'un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.³⁸⁶ L'absence même de l'incise « en elle-même » pourrait permettre de déduire que ces dispositions, mêmes combinées avec d'autres, ne peuvent servir à déterminer un quelconque droit.

L'accès des collectivités territoriales au juge constitutionnel a permis à ce dernier de se prononcer sur l'étendue de la notion de droits et libertés que la Constitution garantit, notamment dans le cadre de l'important contentieux financier opposant les collectivités territoriales à l'État en matière de compensation des charges résultant d'un nouveau transfert de compétences. La possible invocabilité de la libre administration des collectivités territoriales en tant que droit et liberté que la Constitution garantit est à distinguer de l'impossible invocation des principes budgétaires. Ces derniers ne sont « que des règles visant la bonne gestion des deniers publics et, au-delà, la séparation des pouvoirs qui est au cœur du phénomène budgétaire. »³⁸⁷ Aucune des QPC fondées sur la méconnaissance de ces principes n'a alors pu passer le stade de la transmission au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État.³⁸⁸ Par ailleurs, certaines dispositions se trouvant sous le Titre XII de la Constitution, telles que celle relative au referendum consultatif à objet institutionnel de l'alinéa 2 de l'article 72-1, ne sont pas des droits et libertés que la Constitution garantit. Le Conseil constitutionnel considère que cette dernière disposition ne fait que donner une habilitation au législateur, celle de décider une consultation

³⁸⁴Art. 1^{er} de la Constitution.

³⁸⁵Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC, 7 mai 2014, Société Casuca, *op. cit.*

³⁸⁶Le Conseil d'État refuse de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité reposant sur ce fondement juridique. C.E., 15 sept. 2010, Thalineau, Rec., p. 809.

³⁸⁷M. Verpeaux, La compensation financière du transfert de la compétence des services ferroviaires régionaux de voyageurs et la Constitution, AJDA, 2010, p. 2258.

³⁸⁸L'article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (*J. O.*, 9 nov., p. 10 129) est issu de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (*J. O.*, 11 déc., p. 21 379). O. Maetz a énuméré ces principes fondant une QPC ayant fait l'objet d'un refus de transmission par le Conseil d'État : « (...) le Conseil d'État a ainsi considéré que le principe de sincérité des lois de finances, nonobstant sa valeur constitutionnelle, n'était "pas au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1" (C.E. 15 juill. 2010, Région Lorraine, req. n° 340492). Quant au principe d'annualité, le Conseil d'État l'a expressément exclu du champ des "droits et libertés" dont la violation peut être contestée dans le cadre d'une QPC (C.E. 25 juin 2010, Région Lorraine, n° 339842. », O. Maetz, QPC et personnes publiques, AJDA, 2011, pp. 1411 à 1413 ; G. Drago, Observatoire de jurisprudence constitutionnelle, Chronique n° 5, janv.-mars 2011, NCCC, 2011, p. 215.

d'électeurs dans certains cas plus ou moins précis et selon une procédure relativement souple, et il estime qu'elle n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoquée à l'appui d'une QPC.³⁸⁹

La non-invocabilité des alinéas introductifs de la Charte en tant que droits et libertés que la Constitution garantit semble au premier abord, constituer un revirement de jurisprudence à l'égard d'une décision QPC du 10 novembre 2011 qui fait référence au 6^{ème} alinéa des considérants introductifs.³⁹⁰ Pourtant, cette absence totale d'invocabilité est bien l'hypothèse qui semble la plus cohérente. En réfutant la thèse du revirement, Véronique Champeil-Desplats prétend que ces alinéas « ne sont pas du tout invocables » dans le cadre de la QPC³⁹¹, à l'exception du cas où ce fondement juridique est soulevé par la juridiction elle-même³⁹². En effet, en commentant la décision du 10 novembre 2011 précitée, l'auteure constate que c'est le Conseil constitutionnel lui-même qui a invoqué l'alinéa, d'où le sens de la formule selon laquelle les alinéas « ne peuvent être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution. » Ce considérant exclut désormais totalement la possibilité pour les requérants de faire de ces alinéas des dispositions invocables, même par combinaison, avec d'autres droits, qui auraient permis de découvrir un droit relatif au développement durable.³⁹³

Pour le Conseil constitutionnel, le développement durable dans la Constitution entre dans la catégorie des objectifs de valeur constitutionnelle. En ce sens, le commentaire officiel

³⁸⁹Le résultat de la procédure prévue par la seconde phrase de l'al. 2 de l'art. 72-1 de la Constitution « n'a que valeur d'avis comme supposer par le terme (consulter) », B. Faure, Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 202. Pour autant, dans le cadre de ce contentieux relatif aux dispositions des articles L. 2113-2 et L. 2113-3 du Code général des collectivités territoriales, la commune de Dunkerque soutenait que, « en imposant un référendum décisionnel en cas de fusion, les articles incriminés méconnaissent cet article 72-1 » ; M. Verpeaux, QPC et libre administration des collectivités territoriales, AJDA, 2010, p. 1597..

³⁹⁰Conseil constitutionnel, décision n° 2011-192 QPC du 10 nov. 2011, Mme Ekaterina B., épouse D. et autres (J. O. 11 nov., p. 19 005). Il est rappelé dans le considérant 20 « (...) que le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire.

³⁹¹Puisque le Conseil constitutionnel n'insère pas l'incise « en elle-même » à propos des considérants introductifs de la Charte, « ce silence conduit à penser que les alinéas introductifs de la Charte ne sont pas (dorénavant ?) du tout invocables à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. » V. Champeil-Desplats, Charte de l'environnement..., *op. cit.*, § 17.

³⁹²Conseil constitutionnel, décision n° 2011-192 QPC du 10 nov. 2011, Mme Ekaterina B., épouse D. et autres, préc. « Dans la décision du 10 nov 2011, le 6^{ème} alinéa (des considérants introductifs de la Charte) n'est pas invoqué [à l'appui de la QPC], il l'est par le Conseil constitutionnel lui-même. », V. Champeil-Desplats, Charte de l'environnement..., *op. cit.*, p. 5.

³⁹³À peine un mois avant la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, précitée, M. Prieur préconisait l'invocation combinée des articles de la Charte avec les alinéas de son préambule, ce qui est désormais exclu. M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 13.

de la décision du 7 mai 2014 considère que « les cinq premiers alinéas formulent des constats, les deux derniers énoncent des objectifs. »³⁹⁴ Le dernier alinéa ne constitue donc en aucune manière le fondement éventuel du principe d'intégration puisque dès l'origine, le principe méthodologique de mise en œuvre de cet objectif est la conciliation. En réservant l'hypothèse de l'omission involontaire de l'incise « en elle-même » concernant le préambule par le Conseil constitutionnel³⁹⁵, seul l'article 6 serait une disposition relative au développement durable qui pourrait faire l'objet d'une invocation combinée puisque son invocation « en elle-même » est rejetée. L'invocabilité potentielle de cette norme-objectif rapprocherait de l'invocabilité des normes issues du principe de la libre administration des collectivités territoriales. Pour autant, cette réduction à la catégorie d'objectif donnée au développement durable d'après l'interprétation faite de l'article 6 par le Conseil constitutionnel n'anéantit pas totalement l'hypothèse d'invocabilité de cet article (b).

b) Les convergences de garanties constitutionnelles entre l'invocation combinée de l'article 6 de la Charte et des principes de la libre administration en tant que droits et libertés que la Constitution garantit

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est porteur d'une « liberté d'un type particulier qui est bien l'un des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1. »³⁹⁶ Cette qualification permet son invocabilité directe dans la cadre de la QPC. Or en doctrine, le principe de libre administration était d'abord réputé n'être qu'une garantie institutionnelle et non un « droit ».³⁹⁷

L'affirmation du principe de la libre administration par le Conseil constitutionnel s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence administrative. Malgré le renvoi par l'article 72 de la Constitution à la compétence du législateur pour en préciser le contenu, le juge administratif en a fait une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice

³⁹⁴Conseil constitutionnel, Commentaire de la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, Société Casuca, *op. cit.*

³⁹⁵V. Champeil-Desplats, Charte de l'environnement..., *op. cit.*, § 19.

³⁹⁶M. Verpeaux, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, Note sous Conseil constitutionnel, 22 sept. 2010, n° 2010-29/37 QPC, Commune de Besançon et autres (*J. O.*, 23 sept., p. 17 293) et Conseil constitutionnel, 18 oct. 2010, n° 2010-56 QPC, Département du Val de Marne (*J. O.*, 19 oct., p. 19 696), *AJDA*, 2011, p. 222.

³⁹⁷P. Bon, La question prioritaire de constitutionnalité après la loi organique du 10 décembre 2009, *RFDA*, 2009, p. 1107 ; O. Maetz, QPC et personnes publiques, *AJDA*, 2011, p. 1412.

administrative.³⁹⁸ Il a fait ainsi de ce principe une norme directement invocable à travers cette notion autonome de liberté fondamentale dans le cadre d'un contentieux administratif de l'avant dire droit. Cette notion est autonome parce que la qualification qui lui est donnée dans le cadre de la procédure du référé-liberté n'a pas d'autres conséquences juridiques que de constituer une condition de mise en œuvre de la procédure en question.³⁹⁹ Cette qualification se distingue à la fois de la qualification de principe de valeur constitutionnelle permettant un contrôle de l'atteinte à la substance par le législateur dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*, et de la qualification de droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de la Constitution.⁴⁰⁰ Par la suite, le principe de la libre administration va devenir, un véritable moyen de légalité dans le cadre du contentieux administratif.⁴⁰¹

En tant que liberté que la Constitution garantit au sens de son article 61-1, des moyens non autonomes peuvent alors être invoqués afin de caractériser le manquement à l'article 72, alinéa 3. Ainsi en est-il de la possibilité d'invoquer l'article 72-1 de la Constitution à l'encontre d'une disposition de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, qui n'a pas fait l'objet d'un contrôle *a priori*. Selon le rapporteur public Edouard Geffray : « L'argumentation relative à la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales absorbe d'ailleurs, selon nous, celle relative aux dispositions de l'article 72-1. »⁴⁰² « Au-delà de la méconnaissance ou non de cet article 72-1, c'est bien la question de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales qui est posée. »⁴⁰³ Dans le cadre de la décision QPC relative à cette affaire, le Conseil constitutionnel considère qu'« en tout état de cause, la décision de fusion de communes ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. »⁴⁰⁴ Michel Verpeaux fait remarquer que cette décision QPC Commune de Dunkerque « aurait mérité de plus amples développements car on pouvait légitimement se demander si toute la loi sur les fusions de

³⁹⁸C.E., 18 janv. 2001, Commune de Venelles, réf. n° 229247., concl. Laurent Touvet, RFDA., n° 2-2001, pp. 378 à 388

³⁹⁹« La majorité des auteurs ne distinguant pas entre droit et liberté fondamentale, on pouvait imaginer que tout droit fondamental serait protégé par la procédure du référé-liberté. Mais le juge administratif a préféré dessiner progressivement une notion autonome de liberté fondamentale pour éviter de se lier les mains, il n'a jamais précisé les critères sur lesquels il se fonde », M.-J. Redor-Fichot, Le droit à l'environnement, droit fondamental et liberté fondamentale ?, Droit de l'environnement, n° 160, 2008, p. 20.

⁴⁰⁰Conseil constitutionnel, décision n° 2010-12 QPC du 12 juill. 2010, Commune de Dunkerque (*J. O.*, 3 juil. 2010, p. 12 121).

⁴⁰¹C.E., 12 juin 2002, Commune de Fauillet, réf. n° 246618.

⁴⁰²E. Geffray, La procédure de consultation des électeurs en cas de fusion de communes. Conclusions sur C.E., 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, RFDA, 2010, p. 713.

⁴⁰³M. Verpeaux, QPC et libre administration des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 1598.

⁴⁰⁴Conseil constitutionnel, décision n° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque, *op. cit.*, (cons. 3.)

communes, qui a échappé au contrôle de constitutionnalité en 1971 pour des raisons tenant notamment au caractère embryonnaire du contrôle à cette époque, n'était pas entachée d'inconstitutionnalité. »⁴⁰⁵ Cette décision peut sembler être en lien avec le fait que le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire à propos de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales⁴⁰⁶, à propos de l'intercommunalité à marche forcée ou des simplifications de regroupement de collectivités et les modalités de création de la commune nouvelle.⁴⁰⁷ Ce n'est donc, selon Agnès Roblot-Troiziers, qu'« au titre des apparences [qu'on] relèvera que le Conseil constitutionnel a fait du principe de libre administration des collectivités territoriales une liberté invocable au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Dans sa décision Commune de Dunkerque, il examine au fond la question de savoir si la décision de procéder à la fusion de communes constitue ou non une atteinte à cette liberté. »⁴⁰⁸

Un autre moyen d'inconstitutionnalité ne pouvant être invoqué ressort de l'interprétation par le Conseil constitutionnel des mécanismes de péréquation horizontale décrits au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Conformément à cette disposition constitutionnelle, la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel estime dans sa décision du 22 septembre 2010, Commune de Besançon⁴⁰⁹, que cette disposition ne peut en elle-même être invoquée sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution. Elle ne serait donc pas réellement un droit-liberté dans la mesure où « il n'existe pas de droit fondamental à la péréquation ». ⁴¹⁰ La péréquation n'est constitutive que d'une modalité d'organisation institutionnelle et non d'un droit.

Toutefois, il ne faut pas pour autant en déduire un caractère inopérant, à l'instar de l'invocation de l'article 1^{er} de la Constitution.⁴¹¹ En effet, dans la décision du 22 septembre 2010 précitée, le Conseil constitutionnel indique que la disposition litigieuse n'est pas inconstitutionnelle en tant qu'« elle a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, et que l'accroissement

⁴⁰⁵*Ibid.*, p. 1598.

⁴⁰⁶Loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 portant réforme des collectivités territoriales (*J. O.*, 17 déc., p. 22 146).

⁴⁰⁷J.-Fr. Brisson, La loi du 16 décembre 2010 ou le droit des collectivités territoriales en miettes, *Droit administratif*, n° 3, étude 5, 2011, p. 14.

⁴⁰⁸A. Roblot-Troizier, L'autonomie des collectivités territoriales en question, *RFDA*, 2010, p. 1257.

⁴⁰⁹G Drago, Question prioritaire de constitutionnalité et droit des collectivités territoriales : premier bilan, *JCP A*, 14 juin 2011, n° 24, p. 14.

⁴¹⁰*Ibid.*, p. 14.

⁴¹¹C.E., 15 sept. 2010, Thalineau, *op. cit.*

des charges qui en résulte n'a pas eu pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités. »⁴¹² Ce considérant montre que si ce principe ne correspond pas à la qualification de l'article 61-1 de la Constitution, il peut servir d'appui et de corollaire à un droit et liberté invocable dans le cadre de la QPC tel que le principe de libre administration financière. Cette classification par le Conseil d'Etat présente le même intérêt contentieux que celui relevé en ce qui concerne les dispositions de la Charte de l'environnement. Il implique le constat selon lequel, la qualification textuelle de principe n'exclut pas la qualification jurisprudentielle de droit. « Il s'agit bien d'un des droits que la Constitution garantit et non reconnaît. »⁴¹³ Ainsi, ce principe constitue un droit et une liberté que la Constitution garantit, alors qu'une telle qualification pour les dispositions de l'article 6 nécessite une invocation combinée.

Le développement durable, même réduit à la catégorie d'objectif, pourrait lui aussi bénéficier d'une portée juridique propre aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cette analyse prospective se fonde « sur l'intérêt d'une interprétation de la Charte en tant qu'ensemble indivisible »⁴¹⁴, qui répondrait aux enjeux de la détermination de l'invocabilité des différentes catégories de normes. La combinaison des principes et objectifs dont sont porteuses les dispositions de la Charte, permettrait d'en faire des droits.⁴¹⁵ Aussi, l'invocation combinée de l'article 6 de la Charte avec d'autres articles pourrait alors concrétiser de nouvelles obligations liées à la protection du droit à l'environnement, telle que l'obligation de vigilance dégagée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z.⁴¹⁶ Selon Michel Prieur, une telle interprétation est nécessaire puisqu'à partir de l'exemple donné par la décision précitée, il déduit que les obligations résultant du principe de précaution et de l'article 6 peuvent concrétiser le droit à l'environnement et le devoir envers ce dernier issu des articles 1^{er} et 2.⁴¹⁷ De plus, le nouveau principe législatif de non-régression précité pourrait être repris par la jurisprudence constitutionnelle, même si la décision du 4 août 2016 laisse entrevoir peu d'espoir à ce sujet en l'état actuel du droit positif.⁴¹⁸ D'après l'auteur précédemment évoqué, la non-régression constitue « la traduction de l'objectif de

⁴¹²Conseil constitutionnel, décision n° 2010-29/37 QPC 22 sept. 2010, Commune de Besançon et autres (*J. O.*, 23 sept., p. 17 293).

⁴¹³K. Foucher, L'apport de la QPC au droit de l'environnement : conditions et limites, RFDC, 2010, p. 523.

⁴¹⁴M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 21.

⁴¹⁵Dans le même sens, selon A. Roblot-Troizier, le traitement différencié des dispositions de la Charte pose le problème de la clarté de son invocabilité : « Au regard de son invocabilité, la Charte de l'environnement n'est pas - encore ? - prise comme un tout. », Les clairs-obscurs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 493.

⁴¹⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z. (*J. O.* 9 avr., p. 6 361).

⁴¹⁷M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 19.

⁴¹⁸Voir *Supra*, p. 54.

développement durable qui fait partie du préambule de la Charte (dernier alinéa). En effet tout recul dans la protection revient à laisser aux générations futures un environnement dans un état moins équilibré et moins respectueux de la santé. »⁴¹⁹

Cependant, le caractère simplement législatif de ce principe s'oppose *a priori* à tout réel encadrement de l'action du législateur en raison du parallélisme des formes.⁴²⁰ L'absence de toute démarche constructiviste de la part du Conseil constitutionnel empêche d'entrevoir une quelconque protection supplémentaire contre la remise en cause de ce principe législatif.⁴²¹ À l'inverse, le principe de non-rétroactivité de la loi pouvait constituer une illustration d'une telle démarche de la part de la juridiction constitutionnelle. En dehors de la matière pénale où ce principe a valeur constitutionnelle puisqu'issu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789⁴²², il ne s'appuie que sur l'article 2 du code civil.⁴²³ Ainsi, il résulte de cela que « le législateur n'est pas lié, en matière civile, par le principe de la non-rétroactivité de la loi. »⁴²⁴ Pour autant, la jurisprudence constitutionnelle a pu conditionner des lois rétroactives telles que les lois de validation à la poursuite d'un motif impérieux d'intérêt général.⁴²⁵ Ainsi, on aurait pu raisonnablement penser que le principe de non-régression pouvait faire l'objet d'une garantie implicite partielle en tant que traduction de l'objectif de valeur constitutionnelle du développement durable. Cette hypothèse pouvait être envisageable lorsque sa remise en cause par le législateur a des conséquences sur les droits issus de la Charte de l'environnement.⁴²⁶ Elle semble à ce jour exclue. À la lecture de ce 11^{ème} considérant de la décision précitée, on remarque avec Julien Dellaux que « (...) la réaffirmation de la pleine liberté dont dispose le législateur dans la modification et l'abrogation des textes antérieurs, (...) vient altérer substantiellement la portée du principe. »⁴²⁷

⁴¹⁹*Ibid.*, p. 23.

⁴²⁰R. Romi décrit « (...) l'introduction d'un "principe de non-régression" qui promet de susciter des levées de bouclier mais dont la portée réelle risque d'être très réduite à défaut de constitutionnalisation. », *in* Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 127. Voir aussi, pp. 207-208.

⁴²¹Voir à ce propos, le cons. 11 de la décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *op. cit. Supra*, pp. 54 à 56.

⁴²²L'art. 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen a valeur constitutionnelle en tant que composante du « bloc de constitutionnalité » ; Voir à ce propos : Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juill. 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juil. 1901 relative au contrat d'association (*J. O.*, 18 juil., p. 7114).

⁴²³Cet article dispose que : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif. »

⁴²⁴Cass, Civ 1, 20 juin 2000, Bull civ. I, n° 191, p. 123.

⁴²⁵On peut à ce titre, relever le cas des lois de validation d'actes administratifs. Conseil constitutionnel, décision n° 99-425 DC du 29 déc. 1999, Loi de validation d'actes administratifs, (*J. O.*, 31 déc., p. 20 012).

⁴²⁶Notamment à l'égard des réformes ayant possiblement un impact sur le droit à l'environnement. En ce sens, M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁴²⁷J. Dellaux, La validation du principe de non-régression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition *a minima* de sa portée, *op. cit.*, p. 702.

Une autre hypothèse déjà soulevée en doctrine serait celle de la combinaison entre les articles 6 et 7 de la Charte, ce dernier article étant lié au droit à l'information et à la participation. Il serait possible d'en déduire un véritable « principe de connaissance, soulignant le rôle de la recherche et de l'innovation en matière d'environnement »⁴²⁸. Un autre contenu pourrait être déduit du droit qui résulterait de cette combinaison. Il pourrait impliquer une simplification et un plus grand accès aux documents administratifs en matière d'information environnementale. Ce principe hypothétique ne s'arrêterait pas à la thématique de l'environnement au sens restrictif de l'information en matière de protection des ressources naturelles, mais engloberait plus généralement les décisions ayant une incidence sur l'environnement, dans la conception extensive propre au développement durable.⁴²⁹ Aussi, l'invocation complémentaire de l'article 8 de ce texte semblerait être naturelle tant celui-ci semble insuffler l'idée de l'invocation combinée en disposant que « L'éducation et la formation doivent contribuer à l'exercice des droits et des devoirs définis par la présente Charte. » Ce droit qui en résulterait pourrait ainsi constituer un éventuel droit-créance en matière de droit à la formation environnementale, assez proche du droit créance issu du 13^{ème} alinéa du préambule de la Constitution de la IV^{ème} République⁴³⁰, et qui impliquerait *de lege ferenda*, au-delà de l'exigence d'information liée à une participation effective, un véritable droit à la formation face à la complexité des enjeux d'une participation en la matière.⁴³¹

⁴²⁸A. Peri, La Charte de l'environnement..., *op. cit.*, p. 12.

⁴²⁹Dans le même sens, Y. Aguila posait la question des limites de l'information environnementale. « On a vu (...) que l'on pouvait qualifier d'information environnementale toutes sortes de données, même celles de caractère financier et fiscal, comme les informations relatives aux redevances (il y a, il est vrai, la fiscalité verte, les marchés publics verts...). Aujourd'hui l'environnement touche tous les secteurs, toutes les politiques publiques, comme d'ailleurs le montre bien l'article 6 de la Charte de l'environnement lorsqu'il dispose : "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." On voit donc bien ce que la notion d'information environnementale peut avoir d'extensif : on peut l'appliquer à un nombre infini de documents. », *in* Ch. Cans (dir.), La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, Dalloz, 2009, pp. 191-192.

⁴³⁰Selon cet alinéa, « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

⁴³¹Une telle consécration permettrait de mettre en échec le constat la faiblesse de l'application effective du droit à l'information mis en lumière par le rapport Lepage sur la gouvernance écologique remis au ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables de 2008.

Pour Y. Aguila, « Face à ce constat, la bonne information du public nécessiterait aussi une meilleure formation des experts scientifiques, des agents publics, des associations et de manière générale le public. L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 consacré au droit à l'information est ainsi suivi de l'article 8 qui proclame : "L'éducation et la formation doivent contribuer à l'exercice des droits et des devoirs définis par la présente Charte.", *in* Conseil d'État, La démocratie environnementale, *op. cit.*, p. 177.

Tous ces exemples peuvent contribuer à accroître la portée normative du développement durable, et sa possible combinaison avec d'autres dispositions de la Charte permet de justifier sa relation avec la matière environnementale sur le plan constitutionnel. Par ailleurs, même si la portée juridique lui fait défaut, il est envisageable de considérer la nécessité de combiner l'article 6 avec une autre disposition de la Charte constitutionnelle de l'environnement, notamment dans le cadre de la recevabilité de la QPC. Mise à part cette qualification particulière, il convient de s'interroger sur la potentialité du développement durable à fonder une sanction des actes normatifs du législateur ou de l'administration (§ 2).

§ 2 - Une force contraignante limitée commune au développement durable et au principe de libre administration

Les normes constitutionnelles relatives au développement durable et au principe de libre administration ont pour point commun d'avoir une portée relativisée pour des causes semblables (A). Cela n'empêche pas qu'elles puissent constituer le fondement d'une censure dans le cadre du contrôle de constitutionnalité (B).

A) L'altération des principes relatifs à la libre administration et à l'objectif de développement durable par l'application de la théorie de la loi-écran

Malgré une force contraignante limitée commune aux normes issues de ces deux dispositions (a), c'est celle relative au développement durable qui, cantonnée à la catégorie d'objectif, fait l'objet de la plus grande indétermination du fait de son absence d'invocabilité en tant que droit (b).

a) Une invocabilité affaiblie devant le Conseil constitutionnel par le renvoi à la loi

Les deux normes issues de l'article 72, alinéa 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Charte de l'environnement ont pour point commun d'avoir un potentiel d'invocabilité conditionné par des facteurs normatifs. L'utilisation de ces normes comme support d'un recours contre un acte législatif dans le cadre d'un contentieux constitutionnel ou à l'encontre d'un acte administratif dans le cadre d'un contentieux administratif, est faible dans la mesure où la conformité de l'acte contesté fait l'objet d'un contrôle restreint.

La réduction de la portée normative du principe de la libre administration des collectivités territoriales est textuelle. La Constitution de 1958 renvoie par deux fois à la compétence du législateur pour déterminer les conditions de l'application de ce principe⁴³². Il en va de même du principe de la libre disposition des ressources qui en constitue un corollaire, conformément au 1^{er} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution selon lequel : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions définies par la loi. » Cette disposition itère la compétence législative énoncée par l'article 34. Ce fondement constitutionnel est un moyen d'ordre public⁴³³, et le Conseil constitutionnel le soulève d'office lorsqu'une loi renvoie au pouvoir réglementaire la compétence pour limiter le principe de la libre administration.⁴³⁴ Il en va de même du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, souvent lié au moyen tiré de l'atteinte au principe de la libre administration en tant que droit et liberté que la Constitution garantit.⁴³⁵ La violation de l'article 72-2 de la Constitution peut résulter de la dénaturation du principe de la libre administration si les collectivités n'ont pas les moyens assortis à l'exercice des compétences transférées.⁴³⁶

Nonobstant son caractère invasif dans les textes juridiques, l'invocation du développement durable est, elle aussi, réduite. D'une part, en raison de son caractère de norme-objectif, mais aussi en raison de son contenu flou qui, pour le juge administratif, nécessiterait l'intervention du législateur. Une définition législative de la détermination des conditions de mise en œuvre de l'article 6 de la Charte est considérée comme nécessaire par le Conseil d'État.⁴³⁷ Cette position révèle la réduction du développement durable à un état d'objectif, qui

⁴³²D'après l'art. 72, al. 3, de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (...). Cette compétence du législateur est rappelée par l'art. 34 de la Constitution selon lequel : « La loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

⁴³³Conseil constitutionnel, décision n° 2010-33 QPC du 22 sept. 2010, Société Esso SAF (*J. O.*, 23 sept., p. 7 292) ; JCP A, 2010, p. 2302).

⁴³⁴G. Drago, Question prioritaire de constitutionnalité, *op. cit.*, p. 13.

⁴³⁵Conseil constitutionnel, décision n° 2010-29/37 QPC du 29 sept. 2010, Commune de Besançon et autres (*J. O.*, 23 sept., p. 17 293).

⁴³⁶« Les transferts de compétences sont une servitude s'ils ne s'accompagnent pas des ressources correspondantes, G. Carcassonne, La Constitution introduite et commentée, *op. cit.*, p. 362. « Pas de libre administration sans autonomie financière réelle. C'est ce que veut signifier avec bien des détours de langage l'article 72-2 de la Constitution, G. Drago, *op. cit.*, p. 14.

⁴³⁷C.E. 14 sept. 2011, Ministre de l'agriculture, n° 348394, cité par M. Prieur *in* Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 13.

semble avoir été opérée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 novembre 2012, Antoine de M.⁴³⁸

Cette position du juge traduit plus généralement la réticence des juridictions à l'égard de l'article 6 de la Charte de l'environnement interprété comme « un des [nouveaux droits] liés à l'application du principe d'intégration. »⁴³⁹ Ce principe, issu du droit de l'Union européenne, est à la fois concurrencé et subsidiaire. Plusieurs éléments permettent de justifier ce repli sur une interprétation à travers le principe de conciliation dont la mise en œuvre appartiendrait au législateur. Ainsi la justiciabilité de l'objectif de développement durable reste à déterminer, par opposition à celle des principes issus de l'article 72 de la Constitution (b)

b) Le développement durable : une norme-objectif en recherche de consolidation par le rattachement à un droit fondamental justiciable

La question du caractère opérant d'un moyen fondé sur l'article 6 de la Charte est problématique, y compris dans le cadre du contrôle *a priori*, pour déterminer le rattachement du développement durable à un droit fondamental justiciable.⁴⁴⁰ Par exemple, lorsque cet article a été invoqué pour la première fois devant le Conseil constitutionnel dans la décision du 28 avril 2005, Loi relative au registre international français, le Gouvernement contestait l'application de ce fondement juridique. Le motif de contestation principal était que le lien était trop indirect pour pouvoir opposer les termes de la Charte aux dispositions critiquées de la loi déférée.⁴⁴¹

Malgré son rattachement à la Charte et sa possible interprétation à travers d'autres principes contenus dans celle-ci, la portée juridique du développement durable reste à ce jour restreinte par la jurisprudence constitutionnelle et administrative. Elle est cependant susceptible

⁴³⁸Conseil constitutionnel, décision n° 2012-283 QPC du 23 nov. 2012, M. Antoine de M. (*J. O.*, 24 nov., p. 18 547).

⁴³⁹M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁴⁰On assimile les droits et obligations issus de la Charte de l'environnement dont la valeur constitutionnelle a été affirmée par la décision n° 2008-595 du 25 juin 2008, aux droits fondamentaux quand bien même ils ne bénéficient pas de la protection conventionnelle. Pour des réserves quant à cette assimilation, voir E. Piwinca, L'appropriation de la QPC par ses acteurs, *op. cit.*, pp. 171-172.

⁴⁴¹Cité par Ph. Billet *in* La Charte va-t-elle renouveler les principes de l'environnement..., *op. cit.*, p. 235.

d'évoluer et de se densifier sur le plan normatif en passant du standard potentiel⁴⁴² à un standard certain « tant pour l'organe qui énonce la règle que pour l'organe qui l'applique. »⁴⁴³

Lors de la constitutionnalisation de l'article 6 sur le développement durable, Marie-Anne Cohendet se demandait si le contrôle de la durabilité qui allait en résulter « (...) [conduirait] le Conseil constitutionnel à concilier les droits fondamentaux concurrents ou bien de simples intérêts généraux mis sur le même plan, ou bien un droit fondamental (l'environnement) face à d'autres intérêts généraux (le développement économique et le progrès social) ? »⁴⁴⁴ La seconde proposition est envisageable puisque même si l'article 6 place sur le même plan les trois piliers du développement durable, sur le plan matériel, « c'est toujours au regard de la protection de l'environnement à long terme que l'on doit apprécier la marge de liberté qu'on peut laisser au développement économique. »⁴⁴⁵ Cette approche reprend le concept d'écodéveloppement qui se traduit juridiquement à travers la notion de protection intégrée, selon une acception déjà largement partagée du développement durable avant même la constitutionnalisation du droit de l'environnement. « *A priori*, les deux éléments centraux du développement durable sont de nature économique – le développement – et de nature écologique – la durabilité. »⁴⁴⁶

Le développement durable issu de l'article 6 permettrait alors de situer « l'intérêt environnemental au même niveau que les autres droits de l'homme et en tant qu'intérêt fondamental de la nation. »⁴⁴⁷ Appréhendé comme tel, il deviendrait un fondement juridique définissant une méthodologie de la conciliation entre les différents droits fondamentaux. Cette position, confortée par l'entrée du principe de non-régression dans l'ordonnancement législatif,

⁴⁴²J.-M. Février, Remarques critiques sur la notion de développement durable, *op. cit.*, pp. 11 à 13, et plus spéc. § 5-6.

⁴⁴³*Ibid*, pp. 11 à 13, et plus spéc., § 5. Cette consolidation du développement durable en tant que standard se reflète alors à la fois dans la densification normative du développement durable en tant que standard législatif, notamment à la suite des « lois Grenelle » et, sur sa qualification de standard pour l'organe juridictionnel qui l'applique. C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, pp. 842 à 846.

⁴⁴⁴La charte et le Conseil constitutionnel..., *op. cit.*, p. 129.

⁴⁴⁵M.-A. Cohendet, La charte et le Conseil constitutionnel..., *op. cit.*, p. 129.

⁴⁴⁶La notion de développement durable ne dépasse la notion de protection intégrée de l'environnement que dans la mesure où elle se réfère au progrès social, J. Untermaier, La Charte de l'environnement..., *op. cit.*, p. 150. Voir aussi, G. Pieratti, J.-L. Prat, Droit, économie, écologie et développement durable, RJE, 2000, p. 421. En 2004, M. Prieur considère que l'article 6 de la Charte consacre le principe d'intégration proclamé dans la déclaration de Rio en fixant comme objectif à toutes les politiques publiques de promouvoir le développement durable. « Est de ce fait énoncée la conciliation entre deux objectifs concurrents : le développement économique et social d'une part, et la protection et la mise en valeur de l'environnement d'autre part. », Droit de l'homme à l'environnement et développement durable, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴⁷M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, NCC, 2014, p. 7.

illustre la possibilité d'un rattachement entre l'article 6 et l'article 1^{er} de la Charte. Selon cette dernière disposition : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux pour la santé. » En dépit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée, l'hypothèse envisagée pourrait être celle de la reconnaissance d'un droit fondamental à l'environnement combiné avec l'article 6. Cette reconnaissance permettrait une invocabilité partielle de la référence constitutionnelle à la notion de développement durable.⁴⁴⁸

Matériellement rattaché aux autres dispositions de la Charte en tant qu'ensemble indivisible, le droit à un environnement sain de l'article 1^{er} implique sa conciliation avec les autres droits fondamentaux issus des autres textes constitutionnels, tels que les droits de première ou de deuxième génération. Il impliquerait le droit à voir respecter des principes porteurs d'obligations issues de la Charte de l'environnement envers les politiques publiques pour donner corps à ce droit de troisième génération. L'obligation que pourrait déduire le Conseil constitutionnel de ces deux articles aurait un effet direct dans la mesure où aucun d'entre eux n'opère de renvoi à la loi, mais à la différence de l'obligation de vigilance, la constitutionnalisation du développement durable est dépourvue d'effet horizontal.⁴⁴⁹ L'article 6 ne fait référence qu'aux politiques publiques.

La reconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte en tant que disposition porteuse d'un droit fondamental est un préalable essentiel pour cette invocabilité combinée. Cet article est porteur d'un droit de l'Homme à l'environnement et constitue un droit fondamental sur le plan formel du fait de son rattachement à la Constitution, et sur le plan matériel dans la mesure où l'existence même de l'humanité dépend de son milieu naturel.⁴⁵⁰ Cet argument matériel favorable à l'affirmation du droit à l'environnement en tant que droit fondamental se rapproche d'une conception objectiviste des droits fondamentaux. Cette conception propose un raisonnement inverse à celui retenu par la logique formaliste, qui voudrait que le droit à l'environnement ne devienne un droit fondamental qu'en raison de son affirmation par le texte constitutionnel. D'après l'approche objectiviste, c'est en raison de sa substance même que le droit à l'environnement doit être considéré comme fondamental, et qu'il finit par être protégé

⁴⁴⁸M.-J. Redor-Fichot, Le droit à l'environnement, droit fondamental et libertés fondamentales ?, Droit de l'environnement, 2008, n° 160, pp. 19-20.

⁴⁴⁹Commentaire de la décision Michel Z, Conseil constitutionnel, décision 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁵⁰A. Van Lang, Droit de l'environnement, PUF, 2011, p. 59.

par la norme constitutionnelle.⁴⁵¹ Le caractère fondamental du droit à l'environnement sur le plan matériel se traduit par son caractère « universel, transversal, individuel et collectif ».⁴⁵² Ce dernier caractère est relatif à sa dimension transgénérationnelle « qui n'est pas énoncée seulement en faveur des individus vivant aujourd'hui mais aussi (surtout ?) pour les êtres humains de demain. »⁴⁵³

La particularité de ces droits de troisième génération⁴⁵⁴ vient du fait qu'ils s'insèrent dans la singularité du droit de la protection de l'environnement en tant qu'intérêt général lié, non seulement à la défense « des habitants actuels de la planète, mais aussi des générations futures. »⁴⁵⁵ Cette singularité de la matière conduit la Charte à « charger de devoirs les générations présentes. »⁴⁵⁶ Il en résulte une originalité fondamentale vis-à-vis des autres textes du bloc de constitutionnalité.⁴⁵⁷

Contrairement au développement économique, dont les exigences seraient susceptibles de remettre en cause la protection de l'environnement et partant, le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé, ce dernier est bien reconnu, encore une fois sur le plan matériel par la Constitution. En d'autres termes : « (...) Ces trois éléments (du développement durable) ne sont pas mis sur le même plan puisque la Charte reconnaît un véritable droit de l'homme à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, alors qu'il n'existe ni dans ce texte, ni ailleurs dans la Constitution, de droit au développement économique. »⁴⁵⁸

L'article 1^{er} de la Charte présente un double aspect. Le premier consiste à servir de base constitutionnelle impliquant l'intervention du législateur dans sa mise en œuvre. Pour autant,

⁴⁵¹E. Picard, Droits fondamentaux, in *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 544.

⁴⁵²M. Prieur, Vers un droit de l'environnement renouvelé, *op. cit.*, p. 136.

⁴⁵³A. Van Lang, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁵⁴Voir à ce sujet, M. Gros, Un droit peut-il en chasser un autre ?, *op. cit.*, p. et A. Pieri, La Charte de l'environnement, reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental, LPA, n° 39, 2005, p. 183.

⁴⁵⁵Y. Aguila, concl. sur C.E., Commune d'Annecy, 3 oct. 2008, RFDA, 2008, p. 1149.

⁴⁵⁶A. Van Lang, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁵⁷Pour Al. Viala, cette originalité se traduit par le fait que la Charte ne crée rien et que la garantie du droit à l'environnement n'est qu'une application à la matière environnementale de l'article IV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Dans la Charte, c'est un texte constitutionnel qui précise les limites aux droits alors que dans la Déclaration de 1789 ou le préambule de la Constitution de la IV^{ème} République, cette limitation des droits est renvoyée à la loi. La Charte de l'environnement et les déclarations de droit française, in *La Charte de l'environnement et les déclarations de droit françaises*, in *Les dix ans de la Charte de l'environnement*, Colloque du CERCCLE du 5 et 6 févr. 2015, Université Bordeaux IV-Montesquieu.

⁴⁵⁸J. Prieur, Le développement durable et les politiques publiques, *op. cit.*, p. 171.

en aucun cas, et contrairement aux travaux préparatoires utilisant cette qualification⁴⁵⁹, le droit à l'environnement ne se réduit au statut d'objectif à valeur constitutionnelle qui n'aurait pour effet que d'orienter l'action du législateur. Depuis sa décision du 8 avril 2011, M. Michel Z⁴⁶⁰, le Conseil constitutionnel a reconnu l'invocabilité de cet article ce qui permet alors son utilisation en tant que norme de contrôle de constitutionnalité de la loi. Contrairement à l'objectif de valeur constitutionnelle, l'article premier de la Charte n'a pas pour objet exclusif de guider l'action du législateur, il permet de la sanctionner. L'inaction du législateur ne peut en rien préjudicier à l'applicabilité de ce droit fondamental issu de la volonté du Constituant en tant qu'autorité supérieure.⁴⁶¹ Cette volonté de qualification du droit à l'environnement en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle avait pour but d'amoindrir son autorité mais aussi sa justiciabilité.⁴⁶² Elle reposait en outre sur une assimilation, critiquée en doctrine, des droits créances aux objectifs de valeur constitutionnelle.⁴⁶³ Au demeurant, la justiciabilité sur le plan de la QPC ne semble pas encore totalement consacrée dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'a pas complètement tiré les conséquences de ce droit subjectif à l'environnement.

Même s'il n'est porteur que d'un objectif, l'article 6 peut être le fondement d'une sanction juridictionnelle fondée sur la garantie d'un contenu minimal des exigences de caractère constitutionnel. Cette garantie est commune au principe de la libre administration (B).

B) Les principes de la décentralisation et l'objectif de développement durable comme normes de contrôle de l'action législative

La fonction « d'orientation » ou d'indication d'un but à atteindre adressée au législateur pour la mise en œuvre de l'objectif de développement durable (a) est largement privilégiée par rapport à sa fonction de contrainte, notamment en tant que fondement d'une censure ou d'une réserve d'interprétation (b).⁴⁶⁴

⁴⁵⁹Rapport parlementaire n° 1595 ; K. Foucher, La première application de la Charte par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une QPC, AJDA, 2011, p. 1158.

⁴⁶⁰Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z. *op. cit.*

⁴⁶¹M.-A. Cohendet, La Charte de l'environnement..., *op. cit.*, p. 110.

⁴⁶²A. Van Lang, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 59

⁴⁶³P. de Montalivet, Les objectifs de valeur constitutionnelle, *op. cit.*, note de bas de page n° 7, p. 1.

⁴⁶⁴M. Trienbach, Les normes non directement applicables en droit public français, *op. cit.*, p. 220.

a) L'objectif constitutionnel de développement durable : une fonction principale d'orientation pour le législateur

Le développement durable est fondé sur un objectif constitutionnel, contrairement au droit de la décentralisation qui est fondé sur des principes, en dépit de l'affirmation de François Luchaire selon laquelle l'article 72 de la Constitution serait la base de normes-objectifs.⁴⁶⁵

Du fait de cette appartenance à cette catégorie, la fonction juridique première de l'objectif de développement durable est de justifier des atteintes ou des dérogations à des principes de valeur constitutionnelle. À titre d'exemple, la disposition de l'article 1, alinéa, 2 de la Constitution selon laquelle « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles ou sociales », permet une dérogation au principe d'égalité devant le suffrage issu de l'article 3 de la Constitution, tel que cela résulte de la décision du Conseil constitutionnel n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 dite Quotas par sexe.⁴⁶⁶ La jurisprudence constitutionnelle reste néanmoins le support privilégié de cette catégorie. La décision n° 98-403 DC du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions⁴⁶⁷, fait du droit au logement un objectif à valeur constitutionnelle issu du préambule de 1946. Cet objectif habilite le législateur à le concilier avec le droit de propriété issu de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Le développement durable issu de l'article 6, ne fait que rajouter un élément de conciliation supplémentaire entre ces différents droits et libertés constitutionnellement reconnus. Cette conciliation s'opère notamment vis-à-vis du droit à l'environnement, dont le caractère restrictif de la formulation par l'article 1^{er} de la Charte, fait qu'il ne sera pas « autoporté ».⁴⁶⁸

⁴⁶⁵Fr. Luchaire, Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle, *op. cit.*, pp. 683-684.

⁴⁶⁶Conseil constitutionnel, décision n° 82-146 DC du 18 nov. 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales (*J. O.*, 19 nov., p. 3 482).

⁴⁶⁷Conseil constitutionnel, décision n° 98-403 DC du 29 juill. 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (*J. O.*, 31 juill., p. 11 710).

⁴⁶⁸Ph. Billet rappelle que le droit de l'homme à un environnement sain de l'art. 1^{er} de la Charte de l'environnement peut faire l'objet d'une confrontation avec d'autres droits constitutionnels à l'instar de la liberté d'entreprendre ou du droit de propriété. Or « il n'est pas évident qu'il l'emporte au bout du compte sauf à ce que d'autres droits viennent à son soutien, comme le droit à la protection de la santé ou le cas échéant, le droit de propriété. Renforts qui apparaîtront comme autant de faiblesses d'un [droit à l'environnement] qui ne sera pas [autoporté]. », La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement. Regard critique sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, *RJE*, 2005, n° sp., p. 42.

En tant qu'objectif de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État estiment que cette catégorie de disposition s'adresse d'abord au législateur. Pour Pierre de Montalivet : « Les objectifs ne déterminent la conduite que d'un nombre relativement restreint d'autorités puisqu'ils ne sont pas directement applicables. Ils s'appliquent aux pouvoirs publics et avant tout au législateur, mais non aux particuliers, car ils ne sont pas des droits mais de simples objectifs. Les interdictions, obligations et permissions qu'ils constituent portent essentiellement sur la production de normes. Ils ne peuvent, de ce point de vue, s'adresser qu'à des autorités édictant des normes générales, c'est-à-dire les pouvoirs publics. Ils ne constituent pas des droits fondamentaux parce qu'ils n'ont pas pour destinataires les citoyens et au-delà, toutes les personnes relevant d'un système juridique. Tels qu'ils apparaissent dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ils ne sont pas justiciables, car ils ne peuvent être invoqués par les particuliers devant les tribunaux. »⁴⁶⁹

Les conditions de mise en œuvre de la fonction de rééquilibrage de cet article doivent d'abord être le fait du législateur. L'article 6 résulte du souci des instigateurs de la Charte d'intégrer l'environnement dans la mise en œuvre juridique des droits économiques et sociaux issus des autres textes. Cette disposition constitue un révélateur de la difficile conciliation entre le droit subjectif de l'homme à l'environnement, pouvant être réputé collectif, et les autres droits de l'Homme issus de la Déclaration de 1789 ou du préambule de 1946. À titre d'exemple, Manuel Gros relève que le droit des installations classées, dans la mesure où il correspond à l'exigence de protection de l'environnement, porte atteinte par la réglementation qu'il impose à la liberté du commerce et de l'industrie, voire même à la liberté d'entreprendre.⁴⁷⁰ La protection et la mise en valeur de l'environnement nécessitent donc la mise en œuvre d'une conciliation entre les droits de première génération, mais aussi de deuxième génération.⁴⁷¹

Malgré cette fonction essentiellement directive, le développement durable pourrait servir de norme fondant une censure au même titre que la norme issue de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution.

⁴⁶⁹P. de Montalivet, les objectifs de valeur constitutionnelle, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁷⁰M. Gros, Un droit peut-il en chasser un autre ?, *AJDA*, 2004, p. 897.

⁴⁷¹Pour N. Kosciusko-Morizet, rapporteur du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale, les préambules de la Constitution de 1791 et de 1946 sont respectivement porteurs des piliers économiques et sociaux du développement durable et la Charte de l'environnement est porteuse du troisième pilier, le pilier environnemental, L'avenir du principe de précaution, *RJE*, 2005, n° sp., p. 264.

b) La convergence de la constitutionnalisation du développement durable et du principe de la libre administration en tant que normes de contrôle de l'action législative

En matière de décentralisation comme en matière de développement durable, la détermination législative du principe de conciliation, tout comme celle des compétences locales propre à la forme unitaire de l'État, ne protègent pas le *statu quo*.⁴⁷²

En droit des collectivités territoriales, seul le législateur dispose de la compétence du choix de l'administration la plus apte à exercer la compétence transférée conformément au principe de l'adéquation des compétences issu de l'article 72, alinéa 2, de la Constitution. Le législateur a donc une grande marge de manœuvre dans la détermination de l'institution compétente, et la Constitution n'impose aucune obligation de transférer la compétence à une collectivité décentralisée plutôt qu'à une autre. Ainsi, dans le cadre de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique⁴⁷³, c'est le préfet qui est déclaré comme autorité compétente. La compétence n'est pas décentralisée. Bien qu'il s'agisse d'un principe et non d'un objectif de valeur constitutionnelle, le contrôle est restreint.⁴⁷⁴ Pour autant, le contrôle peut aussi être celui du défaut de mise en œuvre législative des dispositions favorables au développement durable ou aux principes de la décentralisation par le contrôle de l'incompétence négative du législateur.

Si le législateur dispose de la compétence constitutionnelle de détermination des conditions de la libre administration, cela ne lui permet pas d'y apporter des restrictions portant atteinte à la substance même de ce principe. Le Conseil constitutionnel a affirmé que le principe de la libre administration est un principe constitutionnel dans sa décision du 23 mai 1979 territoire de la Nouvelle Calédonie.⁴⁷⁵ Dans le cadre de ses prérogatives fixées par les articles 34 et 72, alinéa 3, de la Constitution, le législateur ne peut remettre en cause le principe au point de le dénaturer. Pour Michel Verpeaux, la dénaturation de la substance d'un principe

⁴⁷²B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 2014, p. 519.

⁴⁷³Loi n° 2005-781 du 13 juill. 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, (*J. O.*, 14 juill., p. 11 570.)

⁴⁷⁴Conseil constitutionnel, décision n° 2005-516 DC du 16 juill. 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (*J. O.*, 14 juill., p. 11 589), (cons. 10 à 13).

⁴⁷⁵Conseil constitutionnel, décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État (*J. O.*, 25 mai).

constitutionnel par le législateur est constituée lorsque « l'on ne peut plus identifier la norme (constitutionnelle), c'est la limite inacceptable au-delà de laquelle la norme n'est plus reconnaissable. »⁴⁷⁶ La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété renseigne sur ce contrôle.⁴⁷⁷ Selon le Conseil constitutionnel, les limitations au droit de propriété par le législateur ne peuvent, en vertu d'une formule récurrente, dénaturer « le sens et la portée de celui-ci. »⁴⁷⁸

Plus généralement, cette jurisprudence s'inscrit dans le cadre du contrôle des atteintes aux droits et libertés dits de second rang. Contrairement au contrôle d'une loi de limitation d'une liberté de premier rang, c'est-à-dire une liberté ou un droit fondamental dans une société démocratique, comme la liberté de communication, la liberté individuelle ou le droit de grève, le Conseil ne recherche pas si ces restrictions, justifiées par la mise en œuvre d'un motif de valeur constitutionnelle, sont nécessaires à cette mise en œuvre.⁴⁷⁹ Dans le sens de cette classification, la jurisprudence la plus ancienne concerne les privations de propriété. Alors que l'article 17 de la Déclaration subordonne toute privation à l'existence d'une « nécessité publique », cette privation n'est considérée comme inconstitutionnelle par le Conseil que si l'appréciation par le législateur de sa nécessité est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.⁴⁸⁰

Le contrôle relatif à la limitation de ce type de liberté de second rang que constituent les interventions législatives relatives au droit de propriété et au principe de la libre administration

⁴⁷⁶M. Verpeaux, « Eu égard aux relations financières ». QPC dépenses des communes pour cartes nationales d'identité : conformité à la loi, JCP A, 2011, n° 41, p. 34.

⁴⁷⁷Conseil constitutionnel, décision n° 81-132 DC du 16 janv. 1982, Loi de nationalisation (*J. O.*, 17 janv., p. 299), L. Favoreu, L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 2009, pp. 356 s.

⁴⁷⁸Cette formulation impliquant la prohibition constitutionnelle des atteintes excessives à ce droit se retrouve dans trois décisions du Conseil constitutionnel : décision n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage (*J. O.*, 28 juil., p. 2496), (cons. 3) ; décision n° 85-189 DC du 17 juill. 1985, Loi relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement (*J. O.*, 19 juil., p. 8200), (cons. 11) ; décision n° 90-287 DC, Loi relative à la santé publique et aux assurances sociales, (*J. O.*, 18 janv., p. 924), (cons. 21 et 22).

⁴⁷⁹Pour les libertés de premier rang, le principe est celui du contrôle entier sauf pour les atteintes légères où le contrôle est depuis peu restreint au manifeste. La décision du Conseil constitutionnel relative à la loi sur la rétention de sûreté du 21 février 2008 (*J. O.* 26 févr., p. 3 272), est très claire sur le principe : le contrôle n'y est jamais restreint à la sanction des seules disproportions manifestes. Est en cause une mesure portant une atteinte grave à la liberté individuelle - la personne condamnée pour certains crimes graves pourra continuer d'être privée de sa liberté alors même qu'elle a purgé sa peine si elle présente une particulière dangerosité. Il s'agit d'une mesure de police et non d'une peine, le contrôle exercé dans ce dernier cas étant restreint. Le Conseil considère qu'une telle mesure ne peut être prononcée qu'en cas de « stricte nécessité ». De plus, en cas de renouvellement de la mesure - dont le nombre n'est pas limité par la loi - elle doit pouvoir conserver, du fait des garanties prévues, « son caractère strictement nécessaire. » (cons. 23).

⁴⁸⁰Conseil constitutionnel, décision n° 81-132 du 16 janv. 1982, « Nationalisations » (*J. O.*, 17 janv., p. 299), Rec., p. 18.

des collectivités territoriales, est en principe restreint. Seules les atteintes manifestement excessives au regard de l'objectif poursuivi sont sanctionnées. La marge de manœuvre laissée au législateur – qui peut de surcroît restreindre ces libertés pour tout motif d'intérêt général – est plus grande.

Ainsi, les conditions d'exercice ou même les limites du principe de libre administration qui doivent être définies par le législateur bénéficient de ce traitement. Du fait de ce renvoi, le Constituant témoigne d'une volonté de laisser au législateur une marge plus grande d'appréciation, et, à sa suite, le Conseil constitutionnel se contente d'exercer le contrôle de la dénaturation. Tel est le cas lorsque le législateur crée ou étend les compétences des collectivités locales et que cette mesure a pour conséquence d'augmenter leurs dépenses : il lui appartient, en vertu de l'article 72-2 de la Constitution, d'accompagner la mesure prise « de ressources déterminées par la loi ». Le Conseil estime qu'il appartient au législateur d'en apprécier le niveau, « sans toutefois dénaturer le principe de libre-administration des collectivités locales. »⁴⁸¹ Ainsi, dans la continuité des décisions précitées et de la décision Commune de Besançon, l'argument de la dénaturation du principe de la libre administration par l'excès de charges implique une violation du principe de péréquation.⁴⁸²

C'est cette exigence de garantie légale d'un seuil minimal de compétences décentralisées qui empêche l'atteinte à la substance même du principe de la libre administration. Le concept de dénaturation relatif à ce principe a déjà été utilisé dans la décision précitée « Solidarité et renouvellement urbains ».⁴⁸³ Selon Michel Verpeaux : « La décentralisation est devenue non seulement un fait acquis, mais encore un droit acquis. Il en va en effet du principe de libre administration des collectivités locales comme tous les autres : leur régime peut stagner,

⁴⁸¹Conseil constitutionnel, décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, (*J. O.*, 21 août, p. 13 089.). Dans le même sens : Conseil constitutionnel, décision n° 2011-146 QPC du 8 juill. 2011, Département des Landes (*J. O.* 9 juill., p. 11 978).

⁴⁸²G. Drago, Question prioritaire de constitutionnalité..., *op. cit.*, p. 15.

⁴⁸³« Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée. Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 déc. 2000, Loi solidarité et renouvellement urbains (*J. O.*, 14 déc., p. 19 840), (cons. 12).

mieux encore progresser, il ne peut pas gravement reculer, sauf à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. »⁴⁸⁴

La relation avec le contrôle de la violation de l'article 6 de la Charte sur le développement durable ou du droit fondamental à l'environnement est flagrante. Le droit comparé, comme un texte déclaratoire du droit de l'Union européenne font référence à un effet cliquet en matière d'environnement.⁴⁸⁵ La consécration du principe de non-régression est réputée être une condition essentielle du développement durable, dans la mesure où le droit de l'environnement, en tant que droit de l'Homme, doit bénéficier de ces mêmes effets. Par ailleurs, une telle position provient aussi de la lecture combinée de l'article 5 avec l'article 6 de la Charte de l'environnement. Ce principe impliquerait le droit au maintien de la législation protectrice de l'environnement dans son état actuel, sans possibilité de retour vers une législation moins protectrice. La garantie de ce droit pourrait aussi s'appuyer sur le principe de vigilance issue de la décision du 8 avril 2011 précitée⁴⁸⁶, donnant un véritable contenu juridique au dernier alinéa de la Charte par cet effet cliquet qui en résulterait.⁴⁸⁷ L'auteur précité considère la non-régression comme une condition du développement durable.⁴⁸⁸

Pour autant cette concrétisation d'un droit de l'homme au développement durable lié au principe de non-régression en matière environnementale, n'a qu'un caractère législatif qui réduit considérablement sa portée,⁴⁸⁹ contrairement à des exemples en droit comparé.⁴⁹⁰

⁴⁸⁴M. Verpeaux, Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, AJDA, 2011, p. 222. Voir aussi Conseil constitutionnel, décision n° 92-316 DC du 20 janv. 1993, Loi relative à la prévention et à la transparence dans la vie économique et les procédures publiques (*J. O.* 22 janv., p. 1118).

⁴⁸⁵Le Parlement européen « demande que le principe de non-régression soit reconnu dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits fondamentaux. », Résolution du Parlement européen du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune de l'Union dans la perspective de la conférence des Nations unies sur le développement durable, cité par C. Krolik, La non-régression en droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 286.

⁴⁸⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z, *op. cit.*

⁴⁸⁷Pour M. Prieur : « Le Conseil constitutionnel pourrait aussi, s'appuyant sur "l'obligation de vigilance" qu'il a tirée des articles 1^{er} et 2 de la Charte, considérer qu'il est du devoir des pouvoirs publics de ne pas faire régresser la protection de l'environnement. », Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 23. Voir aussi, à propos de cette combinaison entre le principe de vigilance et l'objectif de développement durable aboutissant au principe de non-régression : J. Makowiak, La concrétisation du principe de non-régression en France, in M. Prieur et G. Sozzo (dir.), *op. cit.*, p. 263.

⁴⁸⁸Pour M. Prieur : « On devrait ajouter à la Charte constitutionnelle de l'environnement un article selon lequel : "Une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois moins protectrices de l'environnement que celles actuellement en vigueur." Cela reviendrait à interdire dans la Constitution française des reculs du droit de l'environnement, consacrant par là même l'effet cliquet en matière d'environnement, in M. Prieur et G. Sozzo (dir.), *La non-régression...*, *op. cit.*, p. 179.

⁴⁸⁹Voir *Supra*, pp. 19 et 89.

⁴⁹⁰« La Charte de l'environnement n'est pas en droit constitutionnel français une *clausula petrea* à l'image de la Constitution du Bouthan de 2008 qui interdit pour l'éternité de toucher à 60 % des forêts du pays. Mais en faisant de l'environnement un droit de l'homme, la Charte a admis que les politiques de l'environnement avaient un

Le contrôle de constitutionnalité des réformes législatives sur le fondement de l'article 6 ne permet que la garantie d'un « effet artichaut ». ⁴⁹¹ Paradoxalement, cet effet avait été imaginé à partir de la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour justifier « la régression de certains droits pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, (...) à condition cependant que l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences à caractère constitutionnel. » ⁴⁹² En conséquence, l'objectif de développement durable bénéficie de ce contrôle de l'atteinte à la substance dans la mesure où, si le législateur ignore outrageusement l'impact environnemental d'une réforme, il peut porter atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Charte. ⁴⁹³ À l'instar de la libre administration où les collectivités territoriales n'ont aucune garantie constitutionnelle au maintien d'une compétence attribuée, la protection de l'environnement n'est pas constitutionnellement garantie face à une éventuelle régression qui serait la conséquence d'une réforme législative. Le contrôle de la violation de l'article 6 ne peut faire l'objet que d'un contrôle de la dénaturation de la substance. ⁴⁹⁴

Le contrôle du respect du principe de conciliation entre le droit à l'environnement et les autres droits fondamentaux mis en œuvre par le législateur se réduit donc à un contrôle minimal de l'erreur manifeste d'appréciation. Malgré cette absence de vocation première des objectifs de valeur constitutionnelle à constituer des moyens de contrôle de constitutionnalité, l'hypothèse d'un contrôle minimum relatif à l'article 6 de la Charte de l'environnement permettrait de garantir des droits fondamentaux reconnus par cet élément du bloc de constitutionnalité. Contrairement à une assertion doctrinale qui affirmait que « le Conseil

caractère irréversible. Autrement dit la volonté de protection et d'amélioration de l'environnement exprime *a contrario* le refus de tout recul et de toute régression, M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁹¹Voir *Supra*, pp. 54 à 57. Au début, cette image revenait à celle de l'effet cliquet anti-retour utilisée par le doyen Favoreu à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 86-210 du 29 juill. 2006, Réforme juridique de la presse (*J. O.*, 30 juill., p. 9 393). Cependant, comme l'indique M.-A. Cohendet : « À partir de la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002, chaque fois qu'il existe une loi qui apporte des garanties légales à une exigence de valeur constitutionnelle, le législateur ne peut pas revenir sur l'existence de garanties à ce droit (il peut les modifier, mais pas sans les remplacer par d'autres garanties). Il y a donc bien un effet "anti-retour", mais qui est limité. L. Favoreu a donc préféré parler ensuite d' "effet artichaut" pour être plus précis », La Charte et le Conseil constitutionnel, *op. cit.*, p. 108.

⁴⁹²*Ibid.*, p. 108.

⁴⁹³C'est en ce sens que l'on peut estimer que le contrôle du respect de l'article 6 conduira le Conseil constitutionnel à concilier les droits fondamentaux concurrents. *Ibid.*, p. 129.

⁴⁹⁴À l'instar de la description de l'effet artichaut : « Le législateur peut enlever feuille à feuille des éléments de leur régime législatif ; mais il ne peut toucher au cœur. », H.-J. Scarwell, Développement durable : aspects juridiques, *op. cit.*, p. 171.

constitutionnel n'a jamais utilisé un objectif de valeur constitutionnelle pour censurer une disposition législative »⁴⁹⁵, il est envisageable de considérer que l'article 6 de la Charte puisse fonder une censure justifiée par la méconnaissance du principe de conciliation dont est porteur cet objectif.⁴⁹⁶ S'il ne s'agit pas de la vocation première de l'objectif de valeur constitutionnelle, l'assertion selon laquelle cette catégorie ne peut servir de moyen de censure est désormais considérée comme erronée.⁴⁹⁷ Selon Guy Carcassonne, le succès de l'invocation contentieuse de l'article 6 de la Charte serait un contrôle minimum de l'erreur manifeste d'appréciation qui pourrait s'établir « si l'une des trois préoccupations devrait trop outrageusement souffrir au nom des deux autres. »⁴⁹⁸

En l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle, une telle hypothèse ne s'est jamais produite, mais l'argument de l'atteinte au pilier social du développement durable a déjà été invoqué. En effet, dans le cadre du contentieux par voie d'action ayant donné lieu à la décision n° 2005-514 du 28 avril 2005 précitée, les requérants soutenaient que « le moins disant social, sciemment organisé, ne peut aboutir qu'au moins disant en matière de sécurité maritime. »⁴⁹⁹ L'invocation de la violation de l'article 6 à l'encontre de cette loi paraissant très éloignée de l'objet de cette disposition était néanmoins permise selon les requérants. Le Gouvernement soutenait l'argument inverse selon lequel l'article 6 n'a pas pour objectif « de régir directement le droit du travail, le droit syndical et la protection sociale. » Le Conseil constitutionnel contrôle cette disposition par rapport à cet article et se contente de rappeler qu'aux termes de l'article 4 de la loi déférée : « Le législateur a (...) pris des mesures de nature à promouvoir la sécurité maritime et la protection de l'environnement ; qu'il n'a pas, dès lors, méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement. » Ainsi, la disposition législative litigieuse ne constitue pas une violation manifeste de la préoccupation sociale du développement durable.

⁴⁹⁵Fr. Luchaire, Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel..., *op. cit.*, p. 678.

⁴⁹⁶L'assertion de Fr. Luchaire précitée a été reprise pour l'article 6 de la Charte par H.-J. Scarwell. Paradoxalement, l'auteur n'exclut pas le caractère potentiel de la censure d'une disposition législative sur ce fondement, Développement durable : aspects juridiques, *op. cit.*, pp. 170-171.

⁴⁹⁷Dans le même sens, P. de Montalivet rappelle que contrairement à certaines affirmations doctrinales, le Conseil sanctionne la violation des objectifs confirmant leur juridicité. À ce titre, il prend l'exemple de la décision n° 2003-475 DC du 24 juill. 2003, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs (*J. O.*, 31 juil., p. 13 038), (cons. 26) dans laquelle l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi sert explicitement de fondement à une déclaration de non-conformité à la Constitution, Les objectifs de valeur constitutionnelle, CCC, n° 20, 2006, p. 5. En mobilisant cette même décision, M. Triebach affirme que « les censures explicitement fondées sur la méconnaissance d'un objectif existent. », Les normes non directement applicables en droit public français, *op. cit.*, p. 220. Un autre exemple plus récent est issu de la décision n° 2008-567 DC du 24 juill. 2008, Loi relative aux contrats de partenariat (*J. O.*, 29 juil., p. 12 151), (cons. 40),

⁴⁹⁸M. Guillaume, G. Carcassonne, La Constitution introduite et commentée, *op. cit.*, p. 463.

⁴⁹⁹Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 du 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français, *op. cit.*, (cons. 36.)

Le fait que le Conseil constitutionnel ait contrôlé le moyen permet d'établir que la prévention des risques au travail relève du pilier social du développement durable. « Le concept d'équilibre »⁵⁰⁰ peut donc se rapporter autant à la protection de l'environnement naturel qu'implique la définition du développement durable donnée par le dernier considérant de la Charte, qu'à la protection de l'environnement physique impliquant la gestion des risques au travail avec le développement économique.

En l'absence d'affirmation explicite du principe d'intégration en droit interne, l'objectif de mise en œuvre du développement durable n'est qu'une « traduction minimaliste de la protection de l'environnement. »⁵⁰¹ La mise en œuvre du principe de conciliation des trois piliers du développement durable est adressée par le Constituant au législateur et à l'administration à travers les termes « politiques publiques »⁵⁰². En s'affirmant comme un standard, c'est-à-dire comme une technique de formulation de la règle de droit⁵⁰³ basée ici sur cette méthodologie de la conciliation, le statut d'objectif sied parfaitement à la notion. L'objectif de développement durable participe essentiellement à l'avènement d'une direction juridique non autoritaire des conduites⁵⁰⁴, et est symptomatique d'une « évolution dans la production juridique de l'État. »⁵⁰⁵ Pour autant, cette fonction ne permet pas de nier les conséquences de la consolidation normative sur l'encadrement juridique de la gestion publique territoriale dans le cadre de sa soumission au principe de la légalité. (Section II).

Section II - La conciliation, ou l'application de l'objectif de développement durable au droit de la gestion publique territoriale

La mise en œuvre juridique de l'objectif de développement durable en droit de l'administration territoriale permet d'étudier en quoi l'administration locale est soumise à des règles mettant en œuvre la protection de l'environnement dans le cadre de ses activités de gestion.⁵⁰⁶ En d'autres termes, si le régime de l'administration locale est marqué par un fort

⁵⁰⁰Pour des illustrations relatives à l'application de ce concept en droit public, voir J. Untermaier, *La Charte de l'environnement...*, *op. cit.*, p. 155.

⁵⁰¹Ch. Cans, *Le principe de conciliation...*, *op. cit.*, p. 557.

⁵⁰²P. Prével, *La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte ?*, *op. cit.*, p. 774.

⁵⁰³St. Rials, *Les standards, notions critiques du droit*, in Ch. Perelman et R. Vander Elst (dir.), *Les notions à contenu variable en droit*, Bruylant, 1984, Bruxelles, p. 44.

⁵⁰⁴P. Amsselek, *L'évolution générale de technique juridique dans les sociétés occidentales*, RDP, 1982, p. 287.

⁵⁰⁵B. Faure, *Les objectifs de valeur constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁰⁶Tout en admettant que le principe de conciliation tel que dégagé par le Conseil constitutionnel à l'issue de la décision précitée du 28 avril 2005 (création d'un registre international), soit mis en œuvre en contentieux

potentiel de droit public, c'est en raison des prérogatives de puissance publique et des « sujétions exorbitantes »⁵⁰⁷ liées au simple exercice des attributs de la personnalité morale de droit public. Ces prérogatives et sujétions relatives au droit administratif territorial sont enrichies par la promotion du développement durable issue de l'article 6 de la Charte de l'environnement. Les moyens de l'action locale sont désormais imprégnés de cet objectif de promotion du développement durable. Le développement durable devient concurremment un standard de contrôle jurisprudentiel de l'action administrative⁵⁰⁸, que la doctrine s'attache à appeler le contrôle de la durabilité (§ 1), mais aussi un standard pour le législateur dans la formulation des règles de la gestion publique locale (§ 2).

§ 1 - L'application du contrôle de la « durabilité »⁵⁰⁹ à l'action administrative territoriale

En tant que politiques publiques, les piliers du développement durable sont des actions menées par l'administration publique en rapport avec leur finalité d'intérêt général. L'applicabilité de cet objectif par l'administration est d'ailleurs affirmée implicitement par la Constitution.⁵¹⁰ Cela est d'autant plus logique à l'échelon local que les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel en tant que « *major groups* » de l'Agenda 21 de Rio.⁵¹¹ Cette qualification permet de montrer en quoi le développement durable devient une problématique fondamentale relative à l'intérêt général, dont il ne constitue d'ailleurs qu'une manifestation particulière et complexe. Cette appropriation du développement durable par le droit administratif montre en quoi la « juridicisation »⁵¹² de cette notion permet d'encadrer l'action de l'administration ou de justifier ses prérogatives exorbitantes, du fait du caractère de service public que la mise en

administratif à travers ce contrôle dit de la « durabilité » sur le fondement de l'article 6 de la Charte de l'environnement. Ch. Cans, Environnement et développement durable, *in* Y. Petit (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁰⁷« Les règles de droit administratif se caractérisent par les dérogations au droit commun qu'exige l'intérêt public, soit dans le sens d'une majoration, au profit des personnes publiques, des droits reconnus aux particuliers dans leurs relations, soit dans le sens d'une réduction de ces droits. », J. Rivéro, *Existe-t-il un critère du droit administratif ?*, RDP, 1955, p. 279.

⁵⁰⁸C. Bardoul, *La densification normative du développement durable*, *op. cit.*, p. 884.

⁵⁰⁹La formule est de Ch. Cans *in* *Le principe de conciliation : vers un contrôle de la « durabilité » ?*, *in* *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 547-572.

⁵¹⁰« (L)'article 6, (...) mention(ne) les "politiques publiques". Il vise ainsi apparemment le Parlement et les administrations. », Ph. Prével, *La Charte de l'environnement...*, *op. cit.*, p. 774.

⁵¹¹Voir à ce sujet, Ch. Cans, *Environnement et développement durable*, *op. cit.*, p. 15. L'Agenda 21 est un programme d'action en faveur du développement durable imaginé lors du Sommet de la Terre de 1992. Il désigne les collectivités comme groupe majeur dans son application. St. Doumbé-Billé, *L'ONU et l'environnement*, *in* Y. Petit (dir.), *op. cit.*, pp. 62-63.

⁵¹²J.-M. Février, *Remarques critiques sur la notion de développement durable*, *op. cit.*, p. 43.

œuvre de cet objectif peut revêtir. De plus, la question de l'articulation des différents intérêts a toujours été une problématique centrale du droit public, comme l'attestent des techniques historiques de contrôle élaborées par le juge administratif telles que la théorie du bilan, ce qui permet justement d'établir une hiérarchisation de ces motifs.

Les piliers du développement durable ont tous été consacrés comme étant d'intérêt général par la jurisprudence administrative, puis par le législateur. Le développement durable local se manifeste en droit des collectivités territoriales à travers l'encadrement juridique de l'action des institutions publiques locales intégrant l'objectif de conciliation, mais aussi à travers des mécanismes directeurs de la décentralisation. La confrontation des institutions publiques décentralisées aux problématiques du développement durable s'est donc manifestée, comme en droit administratif général, à travers la notion fonctionnelle d'intérêt général. À ce titre, la clause générale de compétence a permis la qualification d'intérêt général des piliers du développement durable au niveau local.⁵¹³ Ce rôle de la décentralisation dans la mise en place des conditions permettant la poursuite d'un développement durable local s'est clairement manifesté lorsque le législateur, en tant que répartiteur des compétences, a défini cet intérêt local en transférant certaines compétences relatives aux piliers du développement durable aux institutions publiques locales, que ce soit en matière économique⁵¹⁴, sociale⁵¹⁵ ou environnementale.⁵¹⁶

Le contrôle de la durabilité est au cœur de la problématique de l'articulation des piliers du développement durable en tant qu'intérêts généraux. Des méthodes de contrôle liées à la théorie du bilan ont confronté ces différents intérêts publics. Or, cette méthode a pu être remise en question car elle a été accusée d'être défavorable à l'intérêt environnemental qui devrait être

⁵¹³Par exemple, pour l'intérêt public local en matière d'interventionnisme économique est affirmés dans l'arrêt du Conseil d'État du 26 juin 1974, Société La maison des isolants de France, Rec., p. 365. La juridiction affirme que pour une collectivité territoriale, intervenir économiquement contribue à la réalisation d'une mission de service public : « La réalisation d'une opération de décentralisation industrielle jugée utile pour le développement communal ; que, ce faisant, elle a assuré l'exécution d'une mission de service public. » On peut évidemment se rappeler de ce que le doyen Hauriou appelait le « socialisme municipal » avec la création des services publics locaux ayant un caractère industriel et commercial. C.E, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec. p. 583.

⁵¹⁴Loi n° 82-213, du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions (*J. O.*, 3 mars, p. 730).

⁵¹⁵R. Lafore, La décentralisation de l'action sociale : l'irrésistible ascension du département providence, RFAS, 2004, pp. 17 à 34 ; V. Donnier, Garantir les droits sociaux dans le cadre de la décentralisation, informations sociales, pp. 108-116.

⁵¹⁶Pour des synthèses globales de la compétence environnementale des institutions publiques territoriales : P. Albertini, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA, 1993, pp. 835 et suiv. ; N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, in Y. Petit (dir.), *op. cit.*, pp 109-119.

l'élément privilégié de l'objectif de développement durable. Cet objectif doit correspondre à « la volonté globale (plus ou moins sincère), d'intégrer des contraintes non économiques dans le droit économique. »⁵¹⁷ Ainsi, il constitue un objectif des politiques publiques territoriales, tout en étant une ligne directrice et un référentiel d'action publique⁵¹⁸ pour les institutions administratives locales dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

Le développement durable appelle à la conciliation d'intérêts divergents artificiellement rassemblés sous ce vocable. Pour Chantal Cans, cette conciliation constituerait le principe méthodologique de l'article 6 de la Charte. Ce principe a été affirmé par la décision du Conseil constitutionnel en date du 28 avril 2005 sur la loi relative à la création du registre international français précitée.⁵¹⁹ Cette méthode tendrait, à défaut de s'y substituer, à s'intégrer à la technique du bilan en tant que moyen de contrôle de l'action administrative par le juge.⁵²⁰ Une matière particulièrement concernée par ce moyen de contrôle qu'est la théorie du bilan révélée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat issue de l'arrêt du 28 mai 1971 Ville Nouvelle-Est⁵²¹, est le droit de l'expropriation. L'administration publique territoriale, dans l'utilisation de cette prérogative, est concernée à titre principal puisqu'elle regroupe les principaux acteurs de cette procédure.

Au premier chef, l'autorité préfectorale agit au nom de l'État en tant que seul titulaire du droit d'exproprier, en dehors des cas où c'est l'administration centrale qui doit agir par décret en Conseil d'État selon les dispositions de l'article R. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.⁵²² C'est dans le cadre du contrôle de la légalité de cet acte, soit par voie d'action, soit par voie d'exception devant le juge administratif, comme le permet la théorie

⁵¹⁷Ch. Cans, *Le développement durable en droit interne...*, *op. cit.*, p. 21.

⁵¹⁸« En science politique, le développement durable est associé à un référentiel, c'est-à-dire à un ensemble de normes ou d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État, ainsi que les objectifs de la politique considérée. », S. Outrillault, *Développement durable*, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Les presses de Sciences-Po, 2011, p. 172. Jean-Marc Février considère qu'une voie médiane consisterait à voir dans le développement durable un objectif de politique publique dont la normativité serait en somme indirecte, à défaut d'y voir un droit dur (...). Il reprend alors à son compte cette notion de politique publique qu'est la notion de référentiel, *Remarques critiques sur la notion de développement durable*, *op. cit.*, pp. 11 à 13, § 4 et 5.

⁵¹⁹Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français* (*J. O.*, 4 mai, p. 7702) ; Ch. Cans, *Le principe de conciliation : vers un contrôle de la durabilité ?*, *op. cit.*, p. 557.

⁵²⁰P. Janin, *La jurisprudence du bilan est-elle toujours utile ?*, *Droit de l'environnement*, n° 195, 2011, p. 323.

⁵²¹C.E., Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement contre Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville Nouvelle Est*, GAJA, Dalloz, 2015, p. 540.

⁵²²L'art. R.11-2 du Code de l'expropriation énumère les cas où la déclaration d'utilité publique ne relève pas de la compétence de l'autorité préfectorale par dérogation à l'art. R. 11-1.

des procédures complexes⁵²³, que les considérations environnementales peuvent être mises en balance dans la détermination de l'utilité publique. Cette notion « correspond à la notion d'exigence de nécessité publique légalement constatée issue de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »⁵²⁴. Il ressort de cette jurisprudence que l'intérêt environnemental peut être mis en balance aux cotés de l'intérêt social⁵²⁵ ou économique⁵²⁶ dans le contrôle de l'utilité publique de l'expropriation⁵²⁷, si bien que ce droit a pu être considéré comme un instrument autonome de la protection de l'environnement.⁵²⁸

En second lieu, les autres personnes publiques, notamment territoriales, peuvent être expropriantes. Ici la notion d'intérêt public local constitue une condition de cette initiative d'expropriation. Auparavant, cette notion était exclusive puisque le juge administratif ne considérait pas comme légale une déclaration d'utilité publique à l'initiative d'un expropriant pour un bien affecté à un service public local. Aujourd'hui l'expropriation à l'initiative d'une commune n'est plus conditionnée à l'implantation d'un bien affecté au service public local. La notion d'intérêt public local étant plus vaste que celle de service public local, l'expropriation est possible « dès lors qu'elle a pour objet de répondre aux besoins de la population de la commune expropriante »⁵²⁹.

La déclaration d'utilité publique relative aux projets d'aménagement qui entrent dans le champ d'application de la directive « Habitats »⁵³⁰ qualifie de majeurs, les intérêts publics en question. Selon Patrick Janin, ce qualificatif entraînerait une réévaluation des préoccupations

⁵²³Par ex., l'illégalité de la déclaration d'utilité publique peut être excipée lors du contrôle de l'arrêté de cessibilité.

⁵²⁴C.E., 9 nov. 2011, Giraud, JurisData n° 2011-024510. Voir à ce propos, J. Morand-Devillers, *Droit administratif des biens*, LGDJ, 2014, p. 340. O. de Beauregard-Berthier explique ainsi les raisons de l'absence d'antinomie entre ces deux notions : « L'article 17 de la Déclaration de 1789 indique (...) qu'une expropriation ne peut être prononcée que si la [nécessité publique] l'exige, le droit de propriété se trouvant élevé de manière corrélative au rang de [droit inviolable et sacré]. Mais dès 1804, la référence à l'utilité publique, notion moins restrictive, porte en elle les germes de l'extension future du champ d'intervention de l'expropriation. Les rédacteurs du code civil entérinent ce choix à l'article 545 », *Droit administratif des biens*, Gualino, 2015, p.213.

⁵²⁵C.E., 20 avril 1972, Société civile Sainte Marie de l'assomption, Rec., p. 657.

⁵²⁶C.E., 27 juillet 1979, Demoiselle Drexel-Dahlgren, Rec., p. 349.

⁵²⁷C.E., 12 avril 1995, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, RJE, 1995, pp 480 à 488.

⁵²⁸V. Inserguet-Brisset, *L'appropriation publique, instrument autonome de protection de l'environnement*, commentaire de l'arrêt C.E., 12 avril 1995, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, RJE, 1995, n°3, pp. 480 à 488. Voir aussi, du même auteur : *Propriété publique et environnement*, LGDJ, 1998, 314 p.

⁵²⁹L'arrêt du C.E. du 4 juin 1954, Commune de Théroanne, (Rec., p. 339.) restreignait la condition de l'initiative de l'expropriation au profit d'un service public affecté au bien de la commune expropriante. Vingt-trois ans plus tard, le Conseil d'État, dans un arrêt du 1^{er} avril 1977, Dame Guignard, Rec., p. 110, admet cette possibilité lorsqu'elle répond aux besoins de la population. Le champ de l'intérêt public local dépasse ainsi le champ du service public. Voir J. Morand-Devillers, *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 403.

⁵³⁰Directive n° 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (J. O. U. E. n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007).

environnementales qui « exige des raisons économiques ou sociales que le bilan devra vérifier et peser de manière beaucoup plus précise que par le passé. »⁵³¹ Une telle réévaluation réalisée par le juge administratif pourrait s'opérer par une plus grande considération de la conservation de la diversité biologique en matière d'aménagement sur le fondement de l'article 6 de la Charte.⁵³²

L'insertion du contrôle de la durabilité reste une traduction minimaliste de la protection de l'environnement au détriment du principe d'intégration. La faible modification de la technique du bilan par celle de la durabilité se cumule au problème du « bilan »⁵³³ en déteinte de la jurisprudence issue de cette technique traditionnelle.⁵³⁴ L'avantage est qu'elle bénéficiait du contrôle maximal de la déclaration d'utilité publique dans les matières d'aménagement ou de travaux.

En revanche, l'exemple du régime de l'autorisation préalable en matière d'aménagement commercial est particulièrement représentatif de l'édification du développement durable en tant que « standard jurisprudentiel à part entière ».⁵³⁵ Les commissions d'aménagement commerciales sont tenues, sur le fondement de l'article L. 752-6 du code commerce, de prendre en compte la « matière du développement durable ». Le développement durable est ici défini au côté de l'aménagement du territoire par la « qualité environnementale du projet »⁵³⁶, « (...) l'insertion paysagère et architecturale du projet » et « (...) les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. » De par cette précision législative inédite de l'utilisation de la notion de développement durable dans le code de commerce, le juge administratif se réfère alors à un

⁵³¹P. Janin, La jurisprudence du bilan est-elle toujours utile ? *op. cit.*, p. 323.

⁵³²Selon P. Janin, une telle réévaluation sur la base de l'article 6 de la Charte et l'article L. 110-1 du code de l'urbanisme disposant de la protection du milieu naturel et de la gestion économe des sols, « impliquerait que les atteintes portées à l'environnement et à la diversité biologique [pèsent] d'un poids accru dans la balance [du juge] et que [le] contrôle de l'utilité publique d'un projet d'aménagement [atteigne] alors le degré d'un contrôle entier (ou normal), effectif, pour ne plus se confiner à un contrôle restreint [inavoué], in La conservation de la diversité biologique à l'épreuve de l'autoroute et de la ligne ferroviaire à grande vitesse, RD transp., 2009, n°7-8, p. 27.

⁵³³Ce jeu de mot relatif au « bilan du bilan » est régulièrement utilisé par la doctrine. À titre d'exemple, on peut citer R. Hostiou, La théorie du bilan. Pourquoi ? Comment ?, *op. cit.*, p. 170.

⁵³⁴On peut ici constater la différence assez ténue qui existe entre le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et la théorie du bilan. Voir à titre d'exemple, C.E., 26 oct. 1973, Grassin, Rec., p. 598.

⁵³⁵C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, pp. 844 à 847 ; voir aussi, à propos de l'utilisation du terme « standard », Y. Aguila, conclusions sur C.E., Ass., Commune d'Annecy, 3 oct. 2008, *op. cit.*, p. 1 149 ;.

⁵³⁶Ce premier critère du développement durable en matière d'autorisation d'implantation et d'exploitation commerciale est notamment défini « du point de vue de la performance énergétique, du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, (...) et de la préservation de l'environnement ».

véritable « critère du développement durable » dans le cadre de son contrôle, au même titre que celui de l'aménagement du territoire ou de la protection du consommateur.⁵³⁷

En revanche, dans le cadre exclusif du contrôle des actes réglementaires, la consécration par voie législative du principe de non-régression permet une consolidation de la protection de l'environnement en tant qu'intérêt public spécifiquement protégé dans la conciliation des différents intérêts généraux.⁵³⁸ Ce principe constitue ainsi une transposition de la Charte⁵³⁹, même si elle est très restreinte. S'il appartient « au juge de conférer tout l'intérêt à cette conciliation dans son contrôle du bilan et de pondérer un peu différemment les atteintes portés à l'environnement »⁵⁴⁰, ce nouveau principe ne permet sans doute pas d'en faire une obligation générale dans l'application de la théorie du bilan.

Les actes concernés sont les actes réglementaires, ce qui exclut évidemment les décisions d'espèce beaucoup plus propices à cette technique du bilan.⁵⁴¹ Il en va de même des décisions individuelles telles qu'un arrêté préfectoral en date du 8 avril 2014 autorisant l'exploitation d'un parc animalier en forêt.⁵⁴² Aussi, le Conseil constitutionnel n'est pas prompt à une quelconque « dynamique interprétative »⁵⁴³, contrairement à sa jurisprudence sur le principe de non-rétroactivité des lois. Néanmoins, il convient de ne pas être trop pessimiste sur le champ d'application de ce principe dans le cadre du contrôle des règlements de l'administration. Le nouvel alinéa 9 de l'article L. 110-II du code de l'environnement a tout de même trouvé un champ d'application. Ce dernier concerne le dispositif d'évaluation

⁵³⁷À titre d'exemple, on peut citer un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy du 9 juin 2016, Société Exploitation Gauthier, n° 15NC01997.

⁵³⁸En ce sens : M. Prieur : *in* M. Prieur et G. Sozzo (dir.), *La non-régression...*, *op. cit.*, p. 179.

⁵³⁹J.-M. Nossant, Le principe de non-régression n'est qu'une transposition de la Charte de l'environnement, interview M. Prieur, *La Gazette des Communes*, 20 sept. 2016.

⁵⁴⁰Y. Aguila, Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement, *NCCC*, n° 43, p. 44.

⁵⁴¹On peut relever les exemples donnés par B. Dacosta, *in* L'office du juge : Rayonnement et diffusion de la théorie du bilan au-delà de l'expropriation, *op. cit.*, pp. 171 à 174. Ces exemples sont également relevés par É. Fraysse qui relève tour à tour « (...) les dérogations aux règles d'urbanisme, l'institution d'une zone de protection autour d'un site classé, les conditions du licenciement des salariés protégés (...), l'appréciation de la condition d'urgence dans les référés, la démolition d'un ouvrage public irrégulièrement implanté (...), la modulation dans le temps de l'effet rétroactif d'une décision d'annulation (...), la mesure de réintroduction d'une espèce protégée (...), l'autorisation d'accès anticipé aux archives publiques(...), les décisions de préemption. », *in* Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français, *loc. cit.* p. 4.

⁵⁴²D. Deharbe, Le principe de non-régression n'est pas invocable contre une décision individuelle, Note sous T.A La Réunion, 14 déc. 2017, Association citoyenne de la commune de Saint-Pierre (ASCP) et autres, n° 150484, disponible en ligne sur : <http://www.green-law-avocat.fr/4904-2/>.

⁵⁴³La formule est reprise du titre de l'article de l'ancien Président de la Cour de cassation : G. Canivet, Vers une dynamique interprétative, *op. cit.*, pp. 9-13.

environnementale et constitue un exemple d'application du principe d'information de l'article 7 de la Charte de l'environnement.⁵⁴⁴

Quand bien même le développement durable relève de la catégorie de norme-objectif antinomique de la qualification de droit ou de liberté fondamentaux⁵⁴⁵, l'article 6 est directement invocable devant le juge administratif comme cela a été établi par le Conseil d'État dans l'arrêt du 16 avril 2010, Association ALCALY.⁵⁴⁶ Comme le remarque Philippe Prével, « Le Conseil d'État a rejeté ce moyen pour des raisons de fond, reconnaissant ainsi l'invocabilité de cet article. »⁵⁴⁷

L'invocabilité directe du droit à l'environnement a également été reconnue dans le cadre du contentieux de l'avant-dire-droit relatif au référé-liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Selon une ordonnance de référé du Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 29 avril 2005 : « (...) en adossant à la Constitution une Charte de l'environnement qui proclame, en son article 1^{er}, que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle. »⁵⁴⁸ Cela renforcerait les spéculations relatives au rattachement de cette norme à l'objectif de

⁵⁴⁴Comme le rappelle le rapporteur public J. Dutheillet de Lamothe : « Les principes de cette évaluation environnementale sont fixés par la directive européenne 2011/92/UE du 13 décembre 2011. En droit français, les règles applicables ont été modifiées par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et la Fédération Allier Nature attaque pour excès de pouvoir un décret d'application de cette ordonnance, le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016. Ce décret, entre autres choses, réforme l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement : un tableau qui liste les projets soumis systématiquement à évaluation environnementale et ceux soumis à cette obligation au terme d'un examen du projet, dit « examen au cas par cas ». Or, la nouvelle annexe de l'acte réglementaire attaqué exemptait de toute évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas. D'où l'annulation partielle opérée par le Conseil d'État dans l'arrêt n° 404391 du 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature, RJE, 2018, n° 1, pp. 187 à 190.

⁵⁴⁵Pour P. de Montalivet, les objectifs de valeur constitutionnelle « ne constituent pas des droits fondamentaux parce qu'ils n'ont pas pour destinataires les citoyens et au-delà, toutes les personnes relevant d'un système juridique ». Les objectifs de valeur constitutionnelle, *op. cit.*, p. 7. Le principe de libre administration, quant à lui, bénéficie de la même protection que celle des droits fondamentaux dans l'ordre interne malgré la réserve précédemment indiquée. Selon E. Piwinca : « Il est admis, de manière classique, que les [droits fondamentaux] visés par les normes internationales, essentiellement par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne sont pas très différents des [droits et libertés garantis par la Constitution] ». L'appropriation de la question prioritaire de constitutionnalité par ses acteurs, *op. cit.*, p. 171.

⁵⁴⁶C.E., 16 avril 2010, Association ALCALY, Rec., p. 810. Voir à ce propos Ph. Prével, La Charte de l'environnement devant le Conseil d'État, *op. cit.*, p. 781.

⁵⁴⁷Ph. Prével, *loc. cit.*, p. 781.

⁵⁴⁸T.A. Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires d'espaces naturels c/Préfet de la Marne, RJE, 2005, n° sp., p. 308.

développement durable sur le plan du contentieux administratif.⁵⁴⁹ Dans le même sens, Julien Prieur estime qu'à la lecture de cette décision, « on peut légitimement supposer que cet article renforcera peu ou prou le poids des considérations environnementales face aux autres droits fondamentaux dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de contrôle ou d'interprétation des juges. »⁵⁵⁰ À travers cette qualification de liberté fondamentale dans le cadre de la procédure d'urgence, c'est la consécration jurisprudentielle du droit à l'environnement en tant que « droit fondamental justiciable »⁵⁵¹ qui se dessine. Une telle qualification est alors antinomique de toute qualification des dispositions de cet article en tant qu'objectif.⁵⁵² Dans un arrêt du 26 février 2014⁵⁵³, le Conseil d'État admet que les requérants peuvent utilement invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article 1^{er} de la Charte pour contester la légalité du décret attaqué. Cette formulation est similaire à celle de l'arrêt du 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France⁵⁵⁴, à propos de l'article 3 de la Charte de l'environnement qui renvoyait lui aussi à la loi. Le juge administratif enlève ici toute portée paralysante à la théorie de la loi-écran dans l'invocabilité de ces dispositions de la Charte.⁵⁵⁵ Lorsque le pouvoir réglementaire ne se contente pas de faire application des dispositions législatives mettant en œuvre ces dispositions constitutionnelles, le Conseil d'État peut directement contrôler les dispositions réglementaires autonomes par rapport aux articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement. Ces deux arrêts constituent un aménagement de la jurisprudence Association eau et rivières de Bretagne.⁵⁵⁶

La lecture de cette jurisprudence, qui supposait que lorsqu'une loi était venue déterminer la portée juridique de ces dispositions, tout moyen relatif à la violation de la Charte par des

⁵⁴⁹Pour le développement durable, comme pour le droit à l'environnement, c'est au juge administratif qu'il conviendra d'en donner une définition stable. J. Untermaier, La Charte de l'environnement face au droit administratif, *op. cit.*, p. 150.

⁵⁵⁰J. Prieur, Le développement durable et les politiques publiques, Thèse de l'Université de Limoges CRIDEAU/OMIJ, dactyl., p. 178.

⁵⁵¹M.-J. Redor-Fichot, Le droit à l'environnement : droit fondamental, liberté fondamentale ?, Droit de l'environnement, 2008, p. 19.

⁵⁵²Cette thèse de la qualification du droit de l'environnement en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle était essentiellement portée par Bertrand Mathieu qui assimilait la portée juridique du droit à l'environnement aux droits-créances eux-mêmes assimilés à la catégorie de l'objectif constitutionnel, Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, CCC, n° 15, 2004. Comme le rappelle Marie-Joëlle Redor-Fichot, cette assimilation n'existe pas dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Le droit à l'environnement, droit fondamental et liberté fondamentale, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁵³C.E., 26 février 2014, Association Ban Amiante c/France et autres, note D. Deharbe, Contentieux de la réglementation à l'exposition à l'amiante : la « gestion »juridictionnelle du risque sanitaire, AJDA, 2014, p. 1 566, cité par A. Roblot-Troizier, Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 496.

⁵⁵⁴C.E., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, JurisData n° 2013-014603.

⁵⁵⁵D. Deharbe, Contentieux de la réglementation à l'exposition à l'amiante, *op. cit.*, p. 1566.

⁵⁵⁶C.E., 19 juin 2006, Association Eau et rivières de Bretagne, AJDA, 2006, p. 1584.

dispositions réglementaires était considéré comme inopérant⁵⁵⁷, est aujourd'hui dépassée. Désormais, il n'y a plus d'opposition manichéenne entre l'invocabilité de ces dispositions renvoyant à la loi, par rapport à celles qui étaient directement invocables devant le juge administratif dans la mesure où elles ne renvoyaient pas à la loi.⁵⁵⁸ Pour autant, rien indique pour l'heure que l'article 6 de la Charte soit concerné par ce revirement, quand bien même, et contrairement à l'article 1^{er}, il ne renvoie pas à la loi. De plus, et en l'absence d'affirmation explicite du principe d'intégration au profit du principe de conciliation, il ne paraît pas opportun d'autonomiser le contrôle de la durabilité par rapport à une application classique de la théorie du bilan dans le cadre de laquelle l'environnement a fait son apparition en tant qu'élément à prendre en compte par le juge.⁵⁵⁹ On peut se demander si l'application de l'article 6 est véritablement innovante, et s'il était nécessaire d'inventer une nouvelle notion, une sorte de théorie de la conciliation dès lors que la notion de bilan revient un peu au même »⁵⁶⁰, même si ce contrôle fondé sur l'article 6 de la Charte, présente l'avantage indéniable de son champ d'application, remettant en cause le principe de l'indépendance des législations.⁵⁶¹

En plus d'être un standard jurisprudentiel dans le contrôle de l'action publique, notamment territoriale, le développement durable se réfère aussi à un standard législatif sur lequel se fonde le législateur dans la réglementation de l'administration publique territoriale (§ 2).

§ 2 - Le standard législatif du développement durable : l'application du principe de conciliation dans l'encadrement des moyens de l'administration territoriale

Le développement durable a « un caractère transversal qui défie l'approche strictement disciplinaire des facultés de droit. »⁵⁶² Il n'est donc pas surprenant que lorsque cette notion fait

⁵⁵⁷A. Roblot-Troizier, Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 496.

⁵⁵⁸C.E., 19 juill. 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul c/Orange France et commune d'Ambroise, Rec., p. 333 ; M. Moliner-Dubost, Le maire n'est pas compétent pour régler l'installation des antennes de téléphonie mobile, AJCT, 2012, pp. 37-43.

⁵⁵⁹Voir à titre d'exemple : C.E., 21 juin 2006, Association départementale et interdépartementale de la protection du lac de Sainte Croix, Rec., p. 892.

⁵⁶⁰Ch. Cans, Le principe de conciliation..., *op. cit.*, p. 547. Citée par G. Audrain-Demey, Droit de l'environnement, 2011, p. 385.

⁵⁶¹O. de David Beauregard-Berthier, L'article 6 de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, Droit de l'environnement, 2011, p. 87.

⁵⁶²X. Thunis, Le principe du pollueur payeur : de l'imputation des coûts à la détermination des responsabilités, *in* Stratégies de développement durable, P.U. Namur, 2010, p. 169.

l'objet d'une intégration juridique, les règles qui en sont issues se superposent à toutes les règles encadrant le régime de la gestion publique locale.

La gestion publique locale est encadrée par différentes règles qui permettent de diffuser ces « logiques du développement durable »⁵⁶³, notamment par la prise en compte du pilier social comme du pilier environnemental dans la mise en œuvre des politiques publiques. La nature de standard que constitue le développement durable est consolidée par le législateur dans le cadre de l'application de l'article 6 de la Charte. Le pouvoir législatif applique le principe de conciliation par l'édiction de règles encadrant la gestion des personnes publiques locales. Parmi ces règles relatives aux « dérogations en moins »⁵⁶⁴ assujettissant la personnalité publique, on peut relever les limitations relatives au libre choix dans le recrutement du personnel (A), ou à la liberté contractuelle en matière de contrats administratifs (B).

A) L'intégration de l'objectif de développement durable dans le recrutement du personnel de la fonction publique territoriale

L'évolution vers la diversification des profils professionnels de la fonction publique territoriale est, du moins en partie, justifiée par « l'existence de marges de conciliation entre le maintien d'une fonction publique de carrière et l'adaptation aux mutations de la gestion publique locale. »⁵⁶⁵ Cette mutation se caractérise par l'extension des compétences locales, notamment du fait du transfert des compétences techniques en matière urbanistique et environnementale.

a) Des volontés de mutation managériale de la fonction publique locale renforcées par l'objectif d'intégration du développement durable territorial

L'intégration de l'objectif de développement durable au niveau local, notamment liée au transfert de compétences, a contribué à alimenter le procès de la gestion statutaire du personnel territorial. « Le jugement porté sur le droit du personnel des collectivités territoriales

⁵⁶³J. Fialaire, Administration locale et développement durable, in La ville durable après le Grenelle de l'environnement, L'Harmattan, 2008, p. 35.

⁵⁶⁴J. Rivéro, Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *loc. cit.*, p. 279.

⁵⁶⁵J. Fialaire, Administration locale et développement durable, in J.-L. Pissaloux et G. Orange (dir.), La ville durable après le Grenelle de l'environnement, *op. cit.*, p. 37 et Droit de la fonction publique territoriale et management des ressources humaines, RGCT, 2004, p. 847.

est étroitement lié à la perception que l'on se fait de ces institutions locales. »⁵⁶⁶ C'est une logique de marché qui imprègne le monde local en plus de sa logique publique propre au droit commun de la fonction publique. Des critères de performance et de productivité ont vocation à servir de facteur d'appréciation du régime exorbitant des agents publics. En plus de cette appréciation purement économique et managériale, qui implique les notions de performance, d'efficacité et de qualité des services rendus à l'utilisateur⁵⁶⁷, l'organisation statutaire de la fonction publique locale est aussi confrontée aux problèmes spécifiques liés à l'intégration territoriale du développement durable.⁵⁶⁸ La fonction publique locale « ne permettrait donc pas une bonne allocation des ressources humaines en fonction des besoins qui existent à un moment donné dans un secteur donné. »⁵⁶⁹ Une telle affirmation est fondée sur l'indifférence de principe du droit de la fonction publique vis à vis du lien entre qualification et emploi. Cette indifférence constitue un critère déterminant de distinction entre droit du travail privé et droit public.⁵⁷⁰ Le recrutement du personnel de la fonction publique territoriale ne permet pas de s'assurer, de façon aussi complète qu'en droit du travail, de la compétence technique nécessaire de l'agent public pour l'emploi auquel il est affecté. La corrélation entre le grade et l'emploi n'est fournie que par rapport au niveau de recrutement, à la nature des fonctions, et au montant de la rémunération.⁵⁷¹ Il n'est donc pas certain que le personnel recruté soit forcément adapté à l'émergence d'un nouvel emploi apparu à la suite d'un transfert de compétence ou qui est justement lié à la nouvelle gestion territoriale promouvant le développement durable. Pire encore, la rigidité de ce système de la carrière freine de diverses manières la circulation des fonctionnaires entre les différents emplois.⁵⁷²

⁵⁶⁶J. Fialaire, *Droit de la fonction publique territoriale et management des ressources humaines*, RGCT, 2004, p. 855.

⁵⁶⁷Les évolutions du droit de la décentralisation marquées par « l'inflation des textes juridiques la concernant ainsi que les mutations économiques impliquent « la modification des actions et des missions de la sphère locale et donc une réflexion relative à son (...) organisation du travail. Ainsi, ce contexte implique de nouveaux enjeux passent, selon des auteurs par un engagement du fonctionnaire à la fois dans son travail et dans sa relation avec l'utilisateur. St. Guérard, Ar. Scaillerez, *L'engagement des agents publics territoriaux titulaires au travail*, Pouvoirs locaux, n° 89, 2011, p. 74.

⁵⁶⁸Cette idée où, à l'évaluation classique des institutions publiques territoriales, s'ajoute celle du critère du développement durable, se retrouvera aussi dans l'évaluation des cadres territoriaux notamment par rapport à la question de l'avantage métropolitain. Par ailleurs, à l'ancienne RGPP mise en œuvre, le développement durable a complété une nouvelle évaluation générale des politiques publiques en termes non exclusivement économiques : la mission de modernisation de l'action publique.

⁵⁶⁹D. Jean Pierre, *Précis de droit de la fonction publique*, Dalloz, 2012, p. 16.

⁵⁷⁰J. Fialaire, *Droit de la fonction publique territoriale et management des ressources humaines*, *op. cit.*, p. 849.

⁵⁷¹Conformément à l'alinéa 2 de l'art. 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors (*J. O.*, 14 juil., p. 2174) : « Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. »

⁵⁷²D. Jean Pierre, *op. cit.*, p. 16. Voir aussi M. Pochard, *Quel avenir pour la fonction publique ?*, AJDA, 2000, p. 3.

Pour autant, l'évolution managériale du droit de la fonction publique ne se traduit pas par une remise en cause du statut de la fonction publique, mais par une conciliation de ce dernier avec ces exigences managériales. Il n'y a donc pas de « révolution managériale »⁵⁷³ en tant que telle, puisque cela aurait pour effet de remettre en cause le principe de méritocratie républicaine issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen⁵⁷⁴ qui gouverne les modalités de recrutement et d'avancement de carrière du personnel de la fonction publique.⁵⁷⁵ Cependant, on observe des adaptations marginales du système de la carrière souvent combinées à la recherche d'une meilleure performance dans la diffusion d'une « culture du développement durable. »⁵⁷⁶ À titre d'exemple, des concours administratifs territoriaux ont été aménagés en permettant des recrutements plus spécialisés, qui sont souvent organisés en référence aux compétences décentralisées réputées spécifiques et techniques. À ce titre, l'article 1^{er} du décret du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux⁵⁷⁷, dispose que tous les concours d'accès au cadre d'emploi d'attaché territorial, qu'ils soient externe, interne ou le troisième concours, comprennent « une ou plusieurs des cinq spécialités suivantes : administration générale, gestion du secteur sanitaire et social, analyste, animation, urbanisme et développement des territoires. » Si le développement durable n'est pas expressément mentionné dans ces spécialités, on constate que les matières concernées sont largement touchées par cette notion notamment au vu des problématiques relatives à l'aménagement durable dans la spécialité urbanistique et le développement des territoires.⁵⁷⁸

À côté de ce renforcement du lien entre qualification et emploi dans l'administration territoriale, c'est l'organisation en filière et par branche de métiers qui est apparue, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement.⁵⁷⁹ L'emploi local peut s'ouvrir à des profils plus variés et plus spécialisés de recrutement des agents sur la base du troisième concours, ou par le

⁵⁷³J. Fialaire, Droit de la fonction publique territoriale et management des ressources humaines, *op. cit.*, p. 855.

⁵⁷⁴L'art. 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen relatif au principe d'égalité devant la loi dispose que : « (...) Tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

⁵⁷⁵R. Schwartz, Une réalité commune : des fonctionnaires, Collectivités territoriales et intercommunalités, juillet 2004, n° 7.

⁵⁷⁶J. Fialaire, Administration locale et développement durable, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁷⁷Décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux (*J. O.*, 24 juin).

⁵⁷⁸J. Dubois, Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp. 195-198.

⁵⁷⁹J. Fialaire, Administration locale et développement durable, *op. cit.*, p. 36.

biais des mises à disposition de personnels du secteur privé qui peuvent permettre à l'administration territoriale de disposer d'un personnel spécialisé dans des matières de prédilection de la mise en œuvre juridique de l'objectif de développement durable.⁵⁸⁰ Ces innovations apportées, entre autre, par l'influence de l'exercice des politiques publiques propres au développement durable, contribuent à une vision moins statutaire et plus professionnelle de l'action publique locale, forgée par « le choix d'une fonction publique pour les missions qui en découlent. »⁵⁸¹ Cela s'illustre soit par l'aménagement du recrutement des fonctionnaires imprégnant la logique statutaire par des considérations liées à une logique de métier, soit dans le recours aux agents contractuels.

En revanche, d'autres dispositifs font expressément référence au développement durable. Ces mécanismes se caractérisent non pas comme une adaptation de la fonction publique aux exigences de la mise en œuvre de ces objectifs, mais comme faisant de la fonction publique un procédé d'intégration dudit développement durable (b).

b) L'évolution de la gestion de la fonction publique territoriale comme moyen de promotion de l'objectif de développement durable

L'ouverture de la fonction publique permet le recours à des profils plus variés et apporte des ressources humaines adaptées à la gestion des matières relatives au développement durable. L'intégration du développement durable au niveau local se réaliserait par l'évolution de la fonction publique, indépendamment des considérations managériales de productivité et d'efficience dans l'aptitude du personnel administratif à mettre en œuvre le dit objectif. À titre d'exemple, l'article 38 *bis* du Titre III du code de la fonction publique⁵⁸² dispose que certaines catégories de personnes⁵⁸³ « peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, être recrutées dans des emplois du niveau de la catégorie C par les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la présente loi par des contrats de droit public ayant pour objet de leur permettre

⁵⁸⁰*Ibid.*, p. 37

⁵⁸¹St. Guérard, Ar. Scaillerez, L'engagement des agents publics territoriaux titulaires au travail, *op. cit.*, pp. 81-82.

⁵⁸²Le texte est la loi n° 86-33 du 9 janv. 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (*J. O.*, 11 janv., p. 535).

⁵⁸³La catégorie en question vis par cet article issu de l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat (*J. O.*, 3 août, p. 12 720) concerne « [l]es jeunes gens de seize à vingt-cinq ans révolus qui sont sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue et ceux dont le niveau de qualification est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel (...). »

d'acquérir, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au cadre d'emplois dont relève cet emploi. » Cet article relatif au parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) est réputé créer « un dispositif d'insertion sociale et professionnelle à caractère transitoire (qui s'inscrit) dans une logique de parcours vers l'emploi durable de droit commun. »⁵⁸⁴ L'optique managériale de ce dispositif se traduit « par l'acquisition d'une qualification en lien avec l'emploi exercé (qui associe des actions d'évaluation, d'accompagnement et de formation à l'exercice d'une activité dans une administration publique en rapport avec la qualification visée) ». Cependant, la finalité du PACTE reste avant tout sociale. Le but est d'intégrer un public socialement fragilisé afin de lui permettre une insertion ou une réinsertion professionnelle. Ce dispositif déroge au recrutement du personnel administratif de droit commun apparaît d'abord comme un moyen de faire de la fonction publique un vecteur d'intégration sociale sans égard particulier, ni aux considérations managériales, ni à l'objectif de promotion du développement durable. Or, on constate, avec Jacques Fialaire, que ce dispositif fait référence à la notion de durabilité par le terme de « logique de parcours vers l'emploi durable de droit commun. »⁵⁸⁵

Une telle vision apparaît problématique au vu de l'intégration même de la notion de développement durable. D'une part, le statut de fonctionnaire n'a jamais été conçu en relation avec une quelconque idée relative à la mise en œuvre juridique de l'objectif de développement durable. Par conséquent, il est contradictoire d'estimer que le reproche managérial fait au système de la carrière qui implique la garantie de l'emploi, puisse être considéré comme un facteur de promotion du développement durable. D'autre part, la notion d'emploi durable est juridiquement très ambiguë puisqu'à l'inverse de la définition d'emploi permanent, celle-ci semble s'opposer au principe de mutabilité de l'action publique. De cette dernière difficulté théorique découle une difficulté pratique. Si un bénéficiaire du dispositif PACTE a été formé expressément pour une activité dans une administration publique, il paraît difficile de justifier son maintien en cas de disparition de cet emploi. Enfin, la critique essentielle qui peut être réservée à ce dispositif entraînant une certaine mutation du personnel administratif par l'adjonction de cette nouvelle formule, induirait l'idée qu'il est un vecteur d'intégration du développement durable par l'intégration du pilier social. Or, il ne semble pas possible

⁵⁸⁴S. Salon, note sous l'article 38 *bis* du code de la fonction publique, Dalloz, 2017, p. 1343.

⁵⁸⁵J. Fialaire, Administration locale et développement durable, *op. cit.*, p. 37.

d'affirmer un tel postulat au vu du concept même d'intégration des objectifs de développement durable. Si l'on retient la définition donnée par l'article 6 de la Charte de l'environnement, à savoir la conciliation des trois piliers – environnement, social, économie –, l'intégration d'une politique sociale par le biais d'un dispositif du droit de la fonction publique indépendamment de toutes considérations relatives aux autres piliers, ne peut à elle seule être considérée comme un dispositif permettant aux institutions locales de promouvoir l'objectif de développement durable.⁵⁸⁶

Cette difficulté de la démarche de conciliation entre les différents piliers du développement durable au détriment d'une hiérarchisation au profit du pilier environnemental est patente, notamment en ce qui concerne le droit des contrats publics (B).

B) La promotion de l'objectif de développement durable dans le recours des collectivités territoriales à la commande publique

L'évolution du droit de la commande publique a ouvert la possibilité pour les acheteurs publics de promouvoir le développement durable.⁵⁸⁷ Par exemple, en matière de marchés publics, la notion de développement durable est reprise dans l'article 30 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.⁵⁸⁸ Cet article précise les dispositions de l'article 5 de l'ancien code des marchés publics de 2006 énonçant que « La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. » La personne publique territoriale, lorsqu'elle est pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice, prend en compte le développement durable dès la définition des besoins. Les considérations environnementales, ainsi que celles relatives aux piliers social et économique sont donc prises en compte dès ce stade, jusqu'à la détermination des conditions d'exécution du contrat en passant par la sélection des candidatures. Néanmoins, il reste une difficulté liée à l'absence de caractère réellement contraignant de cette notion au stade de la

⁵⁸⁶R. Romi, *Droit et administration de l'environnement*, Montchretien, 2007, p. 463.

D'après Ch. Cans, « La notion de hiérarchisation (suppose) l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques et non l'inverse. », *Environnement et développement durable*, *op. cit.*, p. 11. En ce sens, N. Hervé-Fournereau considère que « (...) la dimension environnementale s'intègre à petit pas, et inévitablement, dans l'ensemble des politiques rattrapées par les urgences écologiques. », *Le principe d'intégration*, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁸⁷Cette promotion est réalisée par les personnes publiques en tant que pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice.
⁵⁸⁸L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juill. 2015 relative aux marchés publics (*J. O.*, 24 juill., p. 12 602) se substitue à l'ancien code des marchés publics de 2006.

définition des besoins, ainsi que le caractère difficilement saisissable de cet objectif provoqué par l'indépendance du critère social et environnemental en la matière.

L'intégration du critère environnemental constitue une avancée majeure dans l'encadrement des achats publics durables (a). Cette prise en compte du développement durable est confirmée par la nouvelle réforme des marchés publics, malgré son objet essentiellement lié au droit de la concurrence (b).

a) L'intégration du critère environnemental dans la commande publique : un facteur d'évolution vers la responsabilité écologique de l'achat public local.

L'émergence des achats « verts » favorise le comportement écologiquement responsable des acheteurs publics, tant au niveau national qu'au niveau local. Cette évolution du droit des contrats administratifs est patente en matière de marchés publics. L'importance de cette matière dans l'achat public est considérable, comme le relèvent la plupart des études économiques.⁵⁸⁹ L'ouverture de la prise en compte du critère environnemental dans l'achat public permet aux collectivités territoriales de pouvoir participer, dans le cadre de leurs activités de gestion, à la mise en œuvre territoriale de l'objectif de développement durable.⁵⁹⁰ Cette matière est d'autant plus primordiale qu'elle constitue un terrain de prédilection de « la volonté globale (plus ou moins sincère), d'intégrer des contraintes non économiques dans le droit économique. »⁵⁹¹ Or « le poids économique des marchés publics est tel qu'il n'est plus possible aujourd'hui d'appréhender l'achat public en négligeant son impact sur l'environnement. »⁵⁹² Si, du point de vue strictement juridique, le droit des contrats publics constitue un ensemble de règles exorbitantes liées à la personnalité morale de droit public, son évolution constitue aussi un élément clé des politiques publiques de développement durable évoquées par l'article 6 de la Charte constitutionnelle. Ainsi, considéré comme instrument au service des politiques publiques, le droit des contrats fait l'objet d'évolutions le rendant mieux à même de mettre en

⁵⁸⁹L'ensemble de la commande publique est évalué pour la France à plus de 110 milliards d'euros par an. Voir le site du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. C. Étrillard, *Commande publique et développement durable*, LPA, 9 mars 2007, p. 3.

⁵⁹⁰*Ibid.*, p. 5.

⁵⁹¹Ch. Cans, *Environnement et développement durable*, *op.cit.*, p. 21.

⁵⁹²A. Bourrel, *Regard critique sur la prise en compte du développement durable dans les marchés publics*, BJCP, 2007, n° 64, p. 178. Un article plus récent et à jour de la nouvelle réforme rappelle que l'évaluation régulièrement avancée à 15 % du PIB du poids de la commande publique constitue un plafond. Fr. Marty, *Analyse économique des clauses environnementales dans la commande publique. Le pire instrument à l'exception de tous les autres*, *Droit de l'environnement*, 2017, p. 20.

œuvre un « ensemble coordonné d'actions, toutes tendues vers un ou plusieurs objectifs préfixés, assortis de techniques d'évaluation *a posteriori*, pour mesurer le degré d'accomplissement des dits objectifs. »⁵⁹³

L'effectivité de la contribution de cette matière à l'objectif de développement durable par la prise en compte des critères sociaux et environnementaux par les acheteurs publics doit être établie. Par ailleurs, si cette contribution à la mise en œuvre juridique de l'objectif de développement durable est, pour les raisons indiquées, patente en matière de marchés publics, elle s'est étendue à d'autres contrats administratifs constituant la commande publique.⁵⁹⁴ À ce titre la possibilité pour l'acheteur public d'opérer un achat durable peut se trouver à différents stades de procédure identifiables dans des contrats administratifs tels que les marchés publics dont les contours ont été redéfinis depuis l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016⁵⁹⁵, qui transposent les directives n° 2014/24/UE et 2014/25/UE.⁵⁹⁶

Tout d'abord, et avant même toute procédure relative à la passation du contrat, l'article L. 1414-2 alinéa 1^{er} du CGCT dispose que doit être mentionnée, dans la justification du recours conditionné à ce dispositif contractuel, une évaluation qui « comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. »⁵⁹⁷ La prise en compte de l'objectif de développement durable en amont de toute passation de contrat existe aussi en matière de marché public lors de la détermination des besoins.⁵⁹⁸ Dans le même

⁵⁹³J.-C. Ricci, *Le contrat au service des politiques publiques*. Rapport de synthèse, RFDA, 2014, p. 652. Ce type d'évaluation *a posteriori* initié dans le cadre de la réforme générale des politiques publiques s'illustre notamment par la création d'un service des achats de l'État. Voir à ce propos G. Cantillon, *Création du service des achats de l'État : vers un achat public performant et durable*, *Jurisclasseur Contrats et marchés publics*, pp. 7-11.

⁵⁹⁴Selon G. Kalfèche, la commande publique désigne tout « contrat conclu à titre onéreux par lequel une personne morale de droit public ou une personne privée contrôlée par une ou plusieurs personnes publiques ou ayant en charge de la gestion des deniers publics se procure pour elle-même ou les usagers du service public dont elle a la responsabilité des biens corporels ou des services, *Des marchés publics à la commande publique : l'évolution du droit des marchés publics*, Thèse de l'Université Paris II Panthéon-Assas, 2004, 764 p., cité par H. Delzangles *in* *Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ?*, RJE, 2015, p. 14.

⁵⁹⁵Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (*J. O.*, 27 mars).

⁵⁹⁶Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (*J. O. U.E.*, 24 mars, p. 65). et directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (*J. O. U. E.*, 28 mars, p. 243).

⁵⁹⁷Cette évaluation est nécessaire du fait des conditions qu'a fixé le Conseil constitutionnel pour justifier le recours aux contrats globaux dans sa décision n° 2003-413 du 28 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit* (*J. O.*, 3 juil., p. 11 205).

⁵⁹⁸Voir à titre de référence à jour de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 : A. Formon, *Les clauses environnementales dans les marchés publics*, *Énergie, Environnement, Infrastructures*, 2017, n°7, p. 51.

ordre d'idée, la collectivité, qu'elle soit pouvoir adjudicateur ou bien entité adjudicatrice, doit se questionner pour savoir en quoi ses besoins peuvent correspondre à des critères d'efficacité économique, d'équité sociale et de développement écologiquement soutenable. L'ordonnance du 23 juillet 2015 est plus prolixe que l'ancien code des marchés publics dans la référence à ces composantes du développement durable⁵⁹⁹. L'article 31 de l'ordonnance précitée précise cette prise en compte à ce stade. Selon le II) de cet article : « Lorsqu'ils achètent un véhicule à moteur au sens du 1° de l'article L. 110-1 du code de la route, les acheteurs tiennent compte des incidences énergétiques et environnementales de ce véhicule sur toute sa durée de vie dans les conditions et sous réserve des exceptions prévues par voie réglementaire. »⁶⁰⁰ On relève également le cas des marchés globaux de performance énergétique au sujet desquels l'article 34 de l'ordonnance précitée dispose que les « objectifs chiffrés de performance (sont) définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. »⁶⁰¹

Cette obligation de prise en compte du développement durable lors de la définition des besoins n'est pas une obligation procédurale propre à la passation des marchés publics, car elle se situe en amont de ces procédures. Le contrôle et la sanction de cette obligation ne concernent pas le contentieux contractuel, ni plus généralement, le plein contentieux ouvert au concurrent évincé⁶⁰² qui est également ouvert, depuis l'arrêt Département du Tarn et Garonne du 4 avril 2014, à « tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou par ses clauses. »⁶⁰³. Le contrôle du respect de l'article 30 de l'ordonnance précitée n'est pas un contrôle juridictionnel. Pour autant, même si cette obligation peut être contournée en cas d'impossibilité de prendre en compte les critères du développement durable dans la définition des besoins, et compte tenu de l'objet du marché, la personne publique doit pouvoir justifier cette impossibilité devant les autorités de contrôle du marché.⁶⁰⁴

⁵⁹⁹En ce sens, S. Nicinski, *Droit public des affaires*, LGDJ, 2016, pp. 591-592.

⁶⁰⁰Cette précision n'est qu'à droit constant, l'article 75-1 de l'ancien code des marchés publics de 2006 contenait la même disposition.

⁶⁰¹Cette disposition est également issue d'une ancienne disposition qu'était l'article 73 du code des marchés publics de 2006. À partir de ces exemples, le Conseiller d'État Nicolas Boulouis rappelait que le caractère plus aisé de la prise en compte directe du caractère environnemental dans la définition des besoins dont le code des marchés publics prévoit directement les exemples précités en matière de marchés de travaux et de fourniture, Le contrat public au service des politiques publiques de développement durable, RFDA, 2014, p. 619.

⁶⁰²C.E., 16 juill. 2007, Société Tropic, Travaux, Signalisation, Rec., p. 360, RFDA, 2007, p. 917.

⁶⁰³C.E., Ass., 4 avril 2014, Département de Tarn et Garonne, RFDA, 2014, pp. 436-437 ; P. Delvolvé, De Martin à Bonhomme. Le nouveau recours de tiers contre le contrat administratif, RFDA, 2014, pp. 438-448.

⁶⁰⁴Réponse ministérielle, n° 25167, (*J. O. Sénat Q*, 11 janv. 2007).

Ensuite, lors de la sélection des candidatures, l'acheteur public est autorisé depuis le code des marchés publics de 2004 à examiner le savoir-faire des candidats en matière de protection de l'environnement. L'évaluation des capacités techniques et professionnelles est prévue à l'article 51 de l'ordonnance du 23 juillet 2015. Cette « pénétration des référentiels du développement durable dans la commande publique »⁶⁰⁵ est aujourd'hui renforcée avec la disparition de l'exigence de démontrer un lien direct entre le critère environnemental et l'objet du marché. Si l'ancien code des marchés publics autorisait expressément, sur le fondement de l'article 53, la possibilité pour l'acheteur public d'utiliser le critère dit environnemental, comme cela avait été validé par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes dans son arrêt du 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland*⁶⁰⁶, toujours est-il que le texte exigeait que le critère des performances en matière de protection de l'environnement soit lié à l'objet du marché. Depuis l'ordonnance du 23 juillet 2015 et son article 52-I, la sélection des offres se fait au profit des candidats qui ont présentés l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base « d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché » et dont font partie les critères environnementaux conformément à l'article 38. Comme l'indique Patrice Reis : « Cet article 38 permet de retenir les considérations de développement durable en lien avec le cycle de vie, dès lors que les critères environnementaux pourront être pris en compte même s'ils n'ont qu'un lien ténu avec l'objet du marché. »⁶⁰⁷ La disposition fait en sorte que les considérations environnementales liées aux facteurs intervenants dans le processus spécifique de production, permet à ces derniers d'être pris en compte alors même, selon l'article 38, qu'ils « ne ressortent pas des qualités intrinsèques de ces travaux, fournitures ou services. »⁶⁰⁸ L'admission du caractère possiblement plus indirect du critère environnemental par rapport à l'objet du marché se justifie en raison de la notion de cycle de vie. Dans la mesure où cette notion constitue une référence dans la détermination du coût de la prestation, « (il) sera alors possible de prendre en compte l'ensemble des coûts générés par la prestation et non pas

⁶⁰⁵J. Fialaire, *Administration locale et développement durable...*, *op. cit.*, p. 37.

⁶⁰⁶CJCE, 17 sept. 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland*

⁶⁰⁷P. Reis, *Environnement et concurrence dans la réforme des marchés publics*, *Droit de l'environnement*, 2017, p. 18.

⁶⁰⁸En d'autres termes, selon P. Reis : « l'impact environnemental du processus de fabrication d'un produit, d'exécution de travaux ou de fournitures d'une prestation de service, pourra être pris en compte alors qu'il n'a pas un lien direct avec l'objet du marché (...) Il ne sera donc plus nécessaire de prouver que les considérations environnementales sont nécessaires à la satisfaction du besoin exprimé par le pouvoir adjudicateur. En ce sens, le lien avec l'objet du marché devient plus distendu qu'il ne l'était avant la réforme et permet ainsi de remettre en cause les interprétations restrictives du lien avec l'objet du marché auparavant mis en avant par la jurisprudence. » *Ibid.*, p. 18.

seulement son coût de production »⁶⁰⁹. Le lien qu'entretient cette notion avec la matière environnementale est patent. « Le coût du cycle de vie intègre également les coûts imputés aux externalités environnementales si leur valeur monétaire peut être déterminée et vérifiée ; ce qui permet d'ailleurs de faire objectivement la démonstration de l'intérêt de raisonner en coût global »⁶¹⁰ À l'inverse, le domaine social, bien qu'admis en tant que critère par le Conseil d'État depuis un arrêt du 25 juillet 2001⁶¹¹, et bien qu'énoncé par l'article 38 de l'ordonnance relative aux marchés publics précitée, ne peut se rattacher à la notion de cycle de vie. Ce critère continuera sans doute à poser de nombreuses difficultés quant à l'appréciation de son lien avec l'objet du marché.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a abrogé les dispositions du CGCT⁶¹² relatives aux contrats de partenariat. Depuis ce texte, cette catégorie juridique a disparu pour devenir des marchés de partenariat qui relèvent, en dépit de dispositions particulières du Titre II de l'ordonnance, de la catégorie des marchés publics.⁶¹³ Cet alignement de régime a des conséquences sur la référence au développement durable. L'alinéa 3 de l'ancien article L. 1414-9 du code général des collectivités territoriales prescrivait l'obligation de faire figurer parmi les critères d'attribution : « le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat et la part d'exécution, en particulier en matière de développement durable, que les candidats s'engagent à confier à des PME et à des artisans. » Pour autant, la disparition de cette disposition spécifique n'est pas forcément préjudiciable à la prise en compte de l'objectif. Conformément à l'article 62 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics qui applique l'article 52 de l'ordonnance, le prix ne peut être un critère unique d'attribution de ces marchés.⁶¹⁴ Cela a pour conséquence l'obligation pour l'acheteur public de se fonder sur le critère du coût. « Lorsque le pouvoir adjudicateur se fonde sur ce

⁶⁰⁹A. Fourmon, Les clauses environnementales dans les marchés publics, *op. cit.*, p. 52.

⁶¹⁰*Ibid.*, p. 52.

⁶¹¹C.E., 25 juillet 2001, Commune de Gravelines, Rec., p. 391.

⁶¹²Les articles en question sont les articles L. 1414-1 à 1414-16 du CGCT.

⁶¹³Selon le dernier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juill. 2015 relative aux marchés publics : « Les marchés de partenariat définis à l'article 67 sont des marchés publics au sens du présent article. »

⁶¹⁴Les marchés de partenariats sont définis par l'article 67 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juill. 2015 comme : « (...) un marché public qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet (...) La construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ; (ou) tout ou partie de leur financement ». À ce titre, le pouvoir adjudicateur ne peut pas se fonder sur le seul critère du prix car la condition de l'article 62 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (*J. O.*, 27 mars) selon laquelle « le marché public a pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre » ne peut pas être satisfaite.

critère, ce dernier doit être déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie (...). »⁶¹⁵ Or, cette notion renvoie à l'économie circulaire qui constitue le nouvel engagement relatif à l'objectif de développement durable depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.⁶¹⁶ L'économie circulaire étant définie par l'article L. 110-1-1 du code de l'environnement par, entre-autres, « la commande publique durable ».

Enfin, l'avantage concurrentiel auquel peut prétendre l'opérateur en assurant que son offre sera la plus avantageuse sur le plan environnemental, doit être prouvé sur le plan technique. C'est ainsi que l'on observe une certaine montée en puissance de la normalisation technique à ce sujet.⁶¹⁷ Les spécifications techniques issues de l'ancien article 6 du code des marchés publics matérialisent cette référence croissante en matière de contrats publics et est confirmée notamment dans le secteur classique par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Par exemple l'article 43 de ce texte contient la disposition suivante : « Lorsque les pouvoirs adjudicateurs souhaitent acquérir des travaux, des fournitures ou des services présentant certaines caractéristiques d'ordre environnemental, social ou autre, ils peuvent, dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché, exiger un label particulier en tant que moyen permettant de prouver que les travaux, services ou fournitures correspondent aux caractéristiques requises... »

La précision des conditions de recours aux spécifications techniques⁶¹⁸ telles que la norme ISO 14001 en matière environnementale permet d'éclaircir ce recours à l'expertise technique. L'obtention de cette normalisation posait le problème pour les collectivités et leurs

⁶¹⁵Article 62 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, *op. cit.*

⁶¹⁶Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*J. O.*, 9 août), codifiée à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. La transition énergétique est définie par l'article L. 110-1-1 par le même code.

⁶¹⁷« (...) les critères relatifs aux spécifications techniques, aux écolabels et aux systèmes de gestion environnementale (EMAS ou ISO 14001 par exemple) ont été précisés en droit européen (Dir. 2014/24/UE, préc., art. 42, 43 et 62). » A. Formon, *Les clauses environnementales dans les marchés publics*, *op. cit.*, p. 1.

⁶¹⁸Les conditions fixées par l'article précité sont les suivantes : « Les exigences en matière de label ne concernent que des critères qui sont liés à l'objet du marché et sont propres à définir les caractéristiques des travaux, fournitures ou services qui font l'objet du marché; (...) les exigences en matière de label sont fondées sur des critères vérifiables de façon objective et non discriminatoires; (...) le label est établi par une procédure ouverte et transparente à laquelle toutes les parties concernées, telles que les organismes publics, les consommateurs, les partenaires sociaux, les fabricants, les distributeurs ou les organisations non gouvernementales, peuvent participer; (...) le label est accessible à toutes les parties intéressées ; (...) les exigences en matière de label sont fixées par un tiers sur lequel l'opérateur économique qui demande l'obtention du label ne peut exercer d'influence décisive. »

prestataires des démarches opportunistes des cabinets d'audit qui ont « repeint en vert leurs officines [ce qui faisait qu'] il n'[était] pas facile de faire le tri entre ce qui [était] sérieux et ce qui l'[était] moins »⁶¹⁹. Par ces aspects, la normalisation a vocation à s'établir comme un véritable « droit souple »⁶²⁰, lié au contrôle du juge sur l'efficacité de la prise en compte de ces indicateurs ayant une pertinence en matière d'aide publique et de commande publique. Les spécifications techniques des prestations sont les fondements sur lesquels les acheteurs publics vont devoir évaluer les performances environnementales pour que les choix puissent être qualifiés d'écologiques. Cela n'est pas sans poser des difficultés pour les acheteurs publics à faibles moyens techniques, renouant avec l'expression polémique assénée à la matière environnementale : un « droit de riche ».⁶²¹ Dans le cadre des spécifications techniques, la détermination des besoins se fait, selon l'article 6 du code des marchés publics, par les labels de référentiels techniques des organisations internationales.⁶²² Pour autant, une précision s'impose. Le caractère non discriminatoire du recours aux spécifications techniques repose sur le fait que l'acheteur doit faire référence à tel ou tel label sans pouvoir exiger l'obtention en tant que telle de ce dernier.⁶²³ Le fait que le développement durable se caractérise comme « une préoccupation omniprésente dans les marchés publics »⁶²⁴ n'enlève donc rien au soupçon de l'introduction par cette notion d'« une approche nébuleuse des réalités, voire des politiques qu'elle prétend régir. »⁶²⁵ La référence au développement durable dans le droit des contrats publics applicable aux collectivités territoriales pose, là encore, la question de sa portée juridique (b).

⁶¹⁹C'est d'ailleurs par ces termes qu'Hervé Groud fait état de ce problème pour les interventions économiques des collectivités à propos des difficultés que les PME rencontrent à la suite de la loi n° 2009-907 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (*J. O.*, 5 août, p. 13 301), pour les dépenses liées à l'obligation d'établir un rapport social et environnemental, ainsi qu'un bilan carbone. Voir H. Groud, *Vers une clarification des compétences en matière de développement économique ?*, in J.-C. Némery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, 2011, p. 277.

⁶²⁰Voir à ce propos : Conseil d'État, *Le droit souple*, Rapport public, La documentation. Française, 2013, pp. 64-65.

⁶²¹A. Bourrel, *Regard critique sur la prise en compte du développement durable dans les marchés publics*, BJCP, n° 64, 2009, p. 188 : « Il est à redouter que seules les collectivités les plus importantes et disposant des services compétents et spécialisés sur les questions environnementales soient en mesure de jouer pleinement le jeu du développement durable.

⁶²²C. Étrillard, *Commande publique et développement durable*, *op. cit.*, p. 6.

⁶²³« Concrètement, la personne responsable du marché peut exiger que les produits proposés par les candidats répondent aux exigences de l'éco-label NF-Environnement ou aux conditions équivalentes. Elle ne peut pas demander que les produits soient certifiés NF-Environnement. », C. Ribot, *La commande publique éco-responsable* in G. Clamour *Contrats publics*, Mélanges en l'honneur de M. Guibal, LGDJ, 2007, p. 287. Ces conditions persistent à l'issue de la nouvelle réforme des marchés publics à l'article 43 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics..., *op. cit.*

⁶²⁴A. Bourrel, *Regard critique sur la prise en compte du développement durable dans les marchés publics*, *op. cit.*, p. 179.

⁶²⁵Ch. Cans, *Le développement durable en droit interne...*, *op. cit.*, p. 210.

b) La prise en compte du développement durable dans les achats publics : une mise en œuvre limitée au principe de conciliation et au détriment du principe d'intégration

Une difficulté propre au principe d'intégration est la prise en compte du développement durable dans le droit économique, c'est-à-dire dans des matières qui sont encadrées par un droit qui s'est développé de façon parallèle et hermétique à d'autres considérations que les considérations non économiques, notamment environnementales. À ce titre, l'adéquation entre marchés publics et développement durable n'est pas évidente. Au niveau international, les accords sur les marchés publics, qui font partie des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce, ne mentionnent pas le développement durable. Le préambule de ces Accords sur les marchés publics fait cependant référence au 6^{ème} considérant du préambule des accords de l'OMC, qui reconnaît la nécessité d'agir conformément aux « principes »⁶²⁶ de développement durable et de protéger et préserver l'environnement. Cette démarche de ne faire figurer le développement durable que comme une déclaration de bonne volonté dépourvue de toute valeur juridique se retrouvait aussi en droit interne, notamment dans le premier code des marchés publics en date de 1966⁶²⁷, puisque les critères de choix du candidat par la collectivité en tant que pouvoir adjudicateur se réduisaient au choix purement économiques du mieux disant en termes de rapport qualité et prix de la prestation.

Ce n'est qu'à partir du code des marchés publics issu du décret du 7 janvier 2004⁶²⁸ qu'il y a eu mise en conformité du droit français au regard du droit communautaire. La prise en compte du développement durable est alors née des premières décisions de la Cour de justice des communautés européennes autorisant les pouvoirs adjudicateurs à recourir à des critères supplémentaires. Par le jeu de la pondération des critères, les collectivités ne gardaient qu'un caractère secondaire par rapport aux critères fondamentaux et purement économiques du prix et de la qualité technique.

⁶²⁶Comme précédemment démontré, la qualification du développement durable en principe est impropre, celui-ci n'étant réductible qu'à un objectif. Ch. Cans, *Le développement durable en droit interne...*, *op. cit.*, pp. 212 et suiv.

⁶²⁷Décret n° 66-887 du 28 nov. 1966 relatif aux collectivités locales modifiant et complétant le décret n° 64-729 du 17 juill. 1964 portant codification des textes réglementaires relatifs aux marchés publics pour l'État (*J. O.*, 2 déc., p. 10 534).

⁶²⁸Décret n° 2004-15 du 7 janv. 2004, portant code des marchés publics (*J. O.*, 8 janv., p. 703).

La nouvelle réforme des marchés publics a été l'occasion de réaffirmer l'intégration des éléments de prise en compte du développement durable initiés par le décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics.⁶²⁹ La conception différente du lien qui est fait entre l'environnement et l'objet du marché⁶³⁰, fait que si « le développement durable ne fait pas partie des règles fondamentales de la commande publique (...) (et que) (la) priorité pour les pouvoirs adjudicateurs est l'efficacité de leurs achats publics et la bonne gestion des deniers publics »⁶³¹, on ne peut plus réellement considérer qu'il « s'y oppose ». ⁶³² Si le développement durable, se traduit par une atteinte à la libre concurrence, et peut toujours entrer en contradiction avec les trois grands principes d'origine communautaire de la commande publique⁶³³, cette hypothèse tend à se raréfier. L'attribution des marchés, en se basant sur la notion de cycle de vie précédemment évoquée fait que « la commande publique durable est mise au service de l'économie circulaire » au sens de l'article L. 541 du code de l'environnement. Le cycle de vie s'intègre dans le critère du coût, et l'article L. 228-4 dudit code de l'environnement précise que « la commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits et de leur caractère biosourcé. » Dès lors, si les achats durables doivent être compatibles avec ces principes d'inspiration économique, la réciproque est également partiellement vraie puisque tous les achats publics qui ne sont pas basés sur le critère du prix, intègrent le développement durable.⁶³⁴

⁶²⁹Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant code des marchés publics (*J. O.*, 4 août, p. 11 627). « Il convient de noter que, que ce soit dans la Charte de l'environnement ou dans le CMP, si le pouvoir normatif n'évoque pas directement l'environnement mais le développement durable dont il est une des trois composantes, il ne s'agit pas d'une possibilité mais bien d'une obligation. », H. Delzangles, *Commande publique et environnement, Jusqu'où peut-on aller ?*, RJE, 2015, p. 19.

⁶³⁰P. Reis, *Environnement et concurrence dans la réforme des marchés publics*, *op. cit.*, pp 15-19.

⁶³¹Fr. Pichon, *Le développement durable dans les marchés publics, une évolution complexe*, Mémoire de Sciences Po, 2007, disponible en ligne sur le site de l'IEP de Lyon : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MSPCP/pichon_f/pdf/pichon_f.pdf, p. 10.

⁶³²*Ibid.*, p.10.

⁶³³À savoir la liberté d'accès aux marchés publics, la transparence des procédures et l'égalité de traitement des candidats.

⁶³⁴Fr. Pichon, *Le développement durable dans les marchés publics, une évolution complexe*, *loc. cit.*, p. 10. Ce caractère subsidiaire du développement durable par rapport aux principes d'inspiration exclusivement économique et concurrentiel issus du droit communautaire permet de reprendre exactement la même critique qui sera formulée en droit interne vis-à-vis de la formulation de l'article 1^{er} de la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009 annonçant « un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement, qui pourrait faire insinuer que la protection de l'environnement ne serait qu'une option supplémentaire, alors que la notion de développement durable était censée imposer cette protection aux activités économiques. Voir A. Van Lang, *Les « lois Grenelle » : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ?*, *Droit administratif*, févr. 2011, p. 9.

De plus, les principes fondateurs du droit de la commande publique, du fait de leur présence nécessaire même dans des achats publics n'entrant pas dans les seuils propres à l'obligation d'utiliser les procédures prescrites par le code des marchés publics, permettent d'intégrer au-delà des règles d'inspiration économique, les critères sociaux et environnementaux dans les marchés à procédure adaptée.⁶³⁵

Cependant malgré cette réforme obligeant à la prise en compte du développement durable par l'acheteur public⁶³⁶, la conciliation entre les principes fondamentaux du droit de la commande publique, ne permet pas un contrôle plus poussé de la pertinence de l'objet du critère environnemental dans le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.⁶³⁷ Ainsi, de cette absence de contrôle de l'adéquation résultant de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 4 décembre 2003⁶³⁸, confirmé par le juge administratif français, il n'est opéré qu'un contrôle restreint de la définition des besoins.⁶³⁹ L'acheteur public n'est pas réellement tenu dans la pondération des critères de déterminer concrètement la durabilité de l'offre qu'il considérera comme économiquement la plus avantageuse. De plus, « le pouvoir adjudicateur peut utiliser le rapport de présentation prévu à l'article 105 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics pour justifier sa décision de ne pas prendre en compte tel ou tel objectif dans le marché. »⁶⁴⁰

⁶³⁵C.E., 7 oct. 2005, Région Nord Pas de Calais, Rec., p. 423.

⁶³⁶Article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juill. 2015.

⁶³⁷C. Ribot, La commande publique éco-responsable, *in* G. Clamour et M. Ubaud-Bergeron, (dir.), Contrats publics, Mélanges en l'honneur de M. Guibal, LGDJ, 2006, p. 289.

⁶³⁸CJCE, 4 déc. 2003, EVN AG Wienstorm, aff. C-448/01.

⁶³⁹C.E., 23 nov. 2011, Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur, AJDA, 2011, p. 2321.

⁶⁴⁰A.-E. Rubio, Définir les besoins de la personne publique, Fiches pratiques, Lexis Nexis, 13 avril 2016, disponible en ligne sur : http://www.lexisnexis.fr/pdf/2016/360_SP_N_125_Definir_les_besoins_de_la_personne_publique.pdf, p. 1.

Conclusion du Chapitre II

Essentiellement cantonné à l'état de principe méthodologique issu de la norme-objectif que constitue l'article 6 de la Charte de l'environnement, la conciliation qu'implique le développement durable fait néanmoins l'objet d'une consécration certaine dans le droit de la gestion publique. L'administration publique est très imprégnée de la notion de développement durable dans le cadre du régime exorbitant qui assujettit ses activités. Le référentiel d'action publique que constitue cette notion en fait un standard, c'est-à-dire « une technique de formulation de la règle de droit. »⁶⁴¹

En raison de ce caractère de standard, la notion possède aujourd'hui un contenu juridique consolidé, à l'instar de l'évolution des principes du droit de la décentralisation. Pour le moment, le développement durable se réduit principalement à l'énoncé d'un objectif procédural essentiellement lié à la prise en compte de la protection de l'environnement dans la gestion publique. Les juges constitutionnel et administratif, sont respectivement chargés du contrôle de la durabilité des lois et des actes administratifs sur le fondement de l'objectif de développement durable. Les exemples en la matière leur permettent alors de conserver une unité d'interprétation dans le contrôle des différentes applications de cet objectif.⁶⁴²

À l'heure actuelle, le droit administratif reste plus prolix du fait de l'application du principe de conciliation de l'article 6 de la Charte. Cette application s'observe notamment par l'intervention du législateur dans les réformes du droit de la fonction publique ou des contrats administratifs, ainsi que par l'érection du développement durable en tant que standard jurisprudentiel en matière d'expropriation d'utilité publique ou d'aménagement. L'abandon le 17 janvier 2018 du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes⁶⁴³ est parfaitement illustratif du fait que cette technique de formulation de la règle de droit que constitue le standard « (...)

⁶⁴¹St. Rials, Les standards, notions critiques du droit, in Ch. Perelman (dir.), Les notions à contenu variable en droit, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁴²C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 845.

⁶⁴³Pour le Premier ministre, lors de l'abandon de ce projet : « Je sais aussi que les choses paraissent toujours plus simples quand elles sont vues de loin. C'est pourquoi j'ai voulu prendre le temps de bien appréhender la situation, de considérer avec précision la complexité technique du projet, ses répercussions économiques et écologiques. D'évaluer son importance stratégique pour une région en pleine croissance et qui a besoin d'infrastructures de transport modernes. » Discours de M. Edouard Philippe sur l'avenir du projet aéroportuaire du Grand Ouest, Service communication Hôtel de Matignon, disponible en ligne sur : www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/01/discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_sur_lavenir_du_projet_aeroportuaire_du_grand_ouest_-_17.01.2018.pdf, p. 2.

a pour conséquence nécessaire de transférer le pouvoir de définition du standard de l'organe qui énonce la règle à l'organe qui l'applique. Et l'organe d'application fait transparaître dans sa mise en œuvre sa propre conception de la normalité sociale, perméable à ce titre à ce qu'on pourrait appeler, pour faire simple, l'opinion publique. » Auparavant, le contentieux relatif à ce projet avait aussi eu l'intérêt de démontrer toutes les limites de la technique du bilan utilisée lors du contrôle d'une déclaration d'utilité publique.⁶⁴⁴ Le rapport du 13 décembre 2017 met en exergue « (...) les limites d'une approche exclusivement "intrinsèque" de l'utilité publique, le juge étant en pareil cas conduit le plus souvent à avaliser, en le reprenant à son propre compte un argumentaire qui n'est autre que celui des auteurs du projet et sur lequel il ne dispose pas d'une capacité d'expertise véritable. »⁶⁴⁵

⁶⁴⁴C.E, 31 juil. 2009, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, n° 314955.

⁶⁴⁵R. Hostiou, La théorie du bilan à la lumière de Notre-Dame-des-Landes, AJDA, 2018, p. 2.

Conclusion du Titre I

Polysémique en raison de son utilisation hétérogène selon les systèmes juridiques, la réduction du développement durable au principe de conciliation en droit interne empêche la consécration d'une véritable obligation d'intégration de la matière environnementale dans les politiques publiques relatives aux autres piliers. Le principe d'intégration en droit de l'Union européenne⁶⁴⁶ ne constitue une obligation que pour les institutions de cette dernière.⁶⁴⁷

Cependant, le renforcement du pilier environnemental par le principe de non-régression tendrait à définir le développement durable de manière plus claire, mais son champ d'application est encore trop limité pour consolider sa normativité dans l'application jurisprudentielle du principe de conciliation en droit administratif.⁶⁴⁸ Quant au juge constitutionnel, il reste en retrait voire en opposition vis-à-vis de cette méthode au profit de la conservation de techniques focalisées sur la notion de garantie minimale des exigences à caractère constitutionnel. À ce titre, la jurisprudence classique reprise dans la décision du 8 août 2016 précitée⁶⁴⁹ n'apporte aucune autonomie au contrôle de la durabilité en droit constitutionnel. Dès lors, il convient de bien distinguer la finalité du développement durable vis-à-vis du moyen que constitue l'articulation des piliers.⁶⁵⁰

Néanmoins, ce principe du développement durable et le renforcement du pilier environnemental sont interdépendants. Cette relation impose par exemple la protection par les collectivités publiques du patrimoine commun dont elles sont gestionnaires.⁶⁵¹

L'enrichissement juridique du concept de responsabilité environnementale, les règles financières, patrimoniales ainsi que la décentralisation environnementale réalisent le principe de solidarité⁶⁵² (Titre II).

⁶⁴⁶Art. 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶⁴⁷Ch. Cans, *Environnement et développement durable*, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁴⁸C. Bardoul, *La densification normative du développement durable*, *op. cit.*, p. 837

⁶⁴⁹Conseil constitutionnel, décision n° 2016-737 DC du 8 août 2016, loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.* Voir *Supra*, p. 89.

⁶⁵⁰*Ibid.*, p. 840.

⁶⁵¹On peut par exemple citer l'art. L. 101-1 du code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. »

⁶⁵²La même logique peut être relevée de façon plus générale et au niveau international. En tant que « matrice conceptuelle », le développement durable « (...) permet d'ouvrir le champ pour la formulation de concepts

nouveaux tels que ceux d'"intérêt commun de l'humanité", de "responsabilités communes mais différenciées", de "patrimoine commun de l'Humanité." » Aussi, le concept de générations futures en ce qu'il désigne l'objet de la solidarité intergénérationnelle est un élément de définition du principe de développement durable. É. Gaillard, *Densification normative et générations futures*, in C. Thibierge et al. (dir.), *La densification normative*, *op. cit.*, p. 217.

TITRE II - L'EVOLUTION DU DROIT MATERIEL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE FAVORABLE AU PRINCIPE DE LOGIQUE JURIDIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

En dépit de son absence de normativité, l'acceptation du développement durable en tant que principe ne se réduit pas au seul objectif de conciliation issu de l'article 6 de la Charte de l'environnement.⁶⁵³ Le dernier considérant du préambule de la Charte de l'environnement, repris de l'article L. 110-1 II du code de l'environnement, lui-même repris du rapport Brundtland, énonce qu'« afin d'assurer un développement durable, 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. » La portée juridique de cette disposition est toutefois ambiguë au vu du traitement qu'en a fait le Conseil constitutionnel.⁶⁵⁴ Ce considérant garde cependant un intérêt majeur en ce qu'il rappelle le rôle de « matrice conceptuelle » que joue le développement durable en droit international⁶⁵⁵, mais aussi en droit interne, pour l'administration territoriale.

Les mutations du droit positif en matière de développement durable impliquent l'obligation pour la gestion publique territoriale d'intégrer les concepts de patrimoine commun et de générations futures.⁶⁵⁶ C'est en cela que le dernier considérant de la Charte relatif au développement durable peut s'analyser comme un véritable principe de logique juridique, c'est à dire un principe désignant « (...) un *corps de règles issues* d'une élaboration méthodique, réfléchie, disposée dans un ordre systématique et, d'autre part, les axiomes fondateurs de cet édifice rationnel. »⁶⁵⁷ Le principe du développement s'inscrit fondamentalement dans cet usage

⁶⁵³Des auteurs utilisent ce vocable de principe méthodologique pour évoquer le principe de conciliation ou le principe d'intégration. D. Deharbe, Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable, JCP Env, n° 4, avril 2005, pp. 29 à 30.

⁶⁵⁴Selon N. Chahid-Nourai, ce dernier considérant contiendrait une véritable disposition de principe, La portée de la Charte pour le juge ordinaire, AJDA, 2005, p. 1 177. Aujourd'hui, une telle affirmation doit être considérée comme erronée. Depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-394 QPC du 7 avril 2014, Société Casuca, précitée, on peut craindre que cette disposition ne soit pas du tout invocable, comme le suppose V. Champeil-Desplats *in* Charte de l'environnement..., *op. cit.*, § 19.

⁶⁵⁵Voir à ce propos P.-M. Dupuy, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, RGDIP, 1997, p. 329.

⁶⁵⁶É. Gaillard, Densification normative et générations futures, *in* C. Thibierge (dir.), La densification normative. Découverte d'un processus, éd. Mare et Martin, 2013, p. 217. Voir aussi, pour les rapports entre le développement durable et les concepts de générations futures et de patrimoine commun : E. Zaccai, Générations futures, humanité, nature, *in* T. Bens (dir.), Droits, territoires et cultures, Bruylant, 2004, sp. p. 264, cité par M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 403.

⁶⁵⁷P. Morvan, Principes, *in* D. Alland et St. Rials (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003, p. 1201.

dans le cadre duquel « peuvent être déduites des normes juridiques » enrichissant l'encadrement juridique des actions et des moyens de l'administration publique territoriale, tout en reposant sur l'axiome de solidarité du dernier considérant de la Charte. Ce principe exprime la finalité selon laquelle « (...) 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 (...) » (Chapitre I).

Il favorise également la décentralisation. Les compétences locales sont assujetties à des obligations environnementales qui se sont considérablement renforcées. « Initialement basée sur le volontariat, l'action locale environnementale est envahie par les impératifs juridiques. Peu à peu, chaque secteur se consolide. »⁶⁵⁸ Cette démarche d'intégration dans les politiques sectorielles existant au niveau de l'Union européenne⁶⁵⁹, se manifeste « directement ou indirectement », à travers la réglementation susceptible d'avoir un impact sur les compétences locales⁶⁶⁰ (Chapitre II).

⁶⁵⁸L. Fériel, La territorialisation de l'action publique environnementale, *Jurisdiction*, n° 10, juill. 2013, p. 101.

⁶⁵⁹C. London, L'émergence du principe d'intégration, *Droit de l'environnement*, 2001, n° 90, p. 141.

⁶⁶⁰M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement, *loc. cit.*, p. 405.

CHAPITRE I - LE PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN TANT QUE GENERATEUR DE PRINCIPES NORMATIFS APPLIQUES A L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le développement durable véhicule des concepts anciens tels que le principe d'intégration ou de conciliation selon les ordres juridiques, il réactive aussi, à travers sa finalité, tous les concepts corollaires de la protection de l'environnement. À ce titre, il fait appel aux notions de générations futures, de patrimoine commun et de solidarité.

La responsabilité environnementale, dans la mesure où elle transporte ces notions, peut être définie comme étant « à la fois le fondement et l'objectif du développement durable (...) »⁶⁶¹, notamment en raison de ses fonctions à l'égard des atteintes au patrimoine commun et au droit des générations futures. Ces fonctions sont la prévention, la réparation et la sanction⁶⁶² (Section I). Aussi, le développement durable, tout en donnant un véritable contenu conceptuel aux principes de solidarité et d'égalité territoriale, a une incidence sur des éléments constitutifs de la personnalité des institutions décentralisées (Section II).

Section I - La responsabilité environnementale : un concept déterminant du principe du développement durable en droit de l'environnement

Ni le législateur, ni le Constituant n'ont qualifié le développement durable de principe, contrairement à la prévention, la précaution ou la réparation. Le principe du pollueur-payeur est une déclinaison spécifique du principe de réparation, que le pouvoir constituant n'a pas consacré explicitement.⁶⁶³ Il résulte de ce constat établi par Chantal Cans que la notion de développement durable, « d'origine internationale mais transposée par le législateur en 1995 dans le droit de l'environnement national, (...) ne peut être considéré comme un principe général

⁶⁶¹M. Deguergue, Le sens de la responsabilité environnementale *in* Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo, 2008, p. 574.

⁶⁶²Nous pouvons à ce titre évoquer ces trois fonctions de la responsabilité environnementale développées dans les réflexions introductives d'un ouvrage collectif sous la direction de Ch. Cans et Fr.-G. Trébulle, Les fonctions de la responsabilité environnementale : réparer, prévenir, punir, *in* La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, Dalloz, 2009, pp. 3 à 5.

⁶⁶³Voir à propos de l'absence de référence au terme pollueur-payeur lors des travaux relatifs à la Charte de l'environnement, H. Smets, Le principe du pollueur-payeur dans le rapport de la commission Coppens, RJE, 2005, n° sp., p. 76.

du droit de l'environnement. »⁶⁶⁴ Cependant, il n'est aujourd'hui plus possible de dénier son caractère de principe normatif en droit de l'Union européenne.⁶⁶⁵ Depuis le Traité de Lisbonne, le développement durable est bien affirmé en tant que principe normatif autonome du droit de l'Union européenne puisque l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux, intitulé « Protection de l'environnement », dispose qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. »⁶⁶⁶

Ce refus de la qualification du développement durable en tant que principe général du droit de l'environnement au niveau interne n'empêche pas l'affirmation de sa nature en tant que principe juridique.⁶⁶⁷ La qualification juridique de principe n'est pas tributaire d'une reconnaissance normative puisque le juge a pu affirmer l'existence de principes s'appliquant même en l'absence de textes⁶⁶⁸, voire contre les textes.⁶⁶⁹ Par conséquent, le raisonnement didactique du juriste n'est pas exclusivement fondé sur le versant normatif de la définition du principe, car il est tenu de lui donner un contenu logique. Or, la logique juridique permet de donner une acception au principe juridique qui relève du domaine de la science. À ce titre, la science juridique est tenue de retenir l'acception logique de la notion de principe, dans laquelle s'inscrit le développement durable, c'est à dire dans l'« ensemble des propositions directrices,

⁶⁶⁴Ch. Cans, Le développement durable en droit interne..., *op. cit.*, p. 210.

⁶⁶⁵Avant le traité de Lisbonne, il était possible d'affirmer avec G. Monédiaire que le traité instituant la Communauté européenne ne reconnaît pas l'existence du développement durable en tant que principe autonome, même s'il y figurait dans la première partie du traité intitulée les principes, L'hypothèse d'un droit du développement durable, *in* P. Matagne (dir.), Les enjeux du développement durable, L'Harmattan, 2005, p. 147. Cette disposition déclarative sur le principe de développement durable se retrouve dans le Préambule du traité sur l'Union européenne actuel selon lequel « (les Hautes parties contractantes sont déterminées) à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe de développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines.

⁶⁶⁶Cet article donne une valeur normative au principe du développement durable car la Charte des droits fondamentaux a bien valeur normative depuis le traité de Lisbonne de 2009.

⁶⁶⁷C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, pp 24-25. L'auteur itère cette considération dans un autre texte : La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 840.

⁶⁶⁸C.E., Ass., 26 oct. 1945, Aramu, Rec., p. 213.

⁶⁶⁹C.E., Ass., 17 fév. 1950, Ministre de l'Agriculture contre Dame Lamotte, RDP, 1951, p. 478. Cette conception du principe normatif est perçue comme fondamentale. D'après P. Morvan : « l'invention des "principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte (législatif)" fut avant tout l'invention de principes applicables à l'encontre des textes réglementaires, ayant eu pour objet premier d'asservir le règlement à un contrôle normatif inédit. À son tour, la Cour de cassation évince les textes législatifs les plus divers sous le couvert de principes (visés ou visables) dont la portée *contra legem* fut maintes fois soulignée (principe de la responsabilité du fait des choses, théorie de l'abus de droit ou de l'apparence, divers adages tels que *fraus omnia corrumpit*, *contra non valentem* ou *nemo auditur*, principes concernant l'attribution des souvenirs de famille ou régissant le compte courant, "principes généraux du droit" de la procédure pénale) », *in* Qu'est-ce qu'un principe ? Le principe en droit. Le principe de droit, 2007, disponible en ligne sur : <http://patrickmorvan.over-blog.com/article-6469413.html>

caractéristiques, auxquelles tout le développement ultérieur doit être subordonné. »⁶⁷⁰ Cette approche logique du principe de développement durable est d'ailleurs fréquente et imprègne la doctrine juridique environnementaliste lorsqu'elle analyse sa mise en œuvre juridique notamment à travers la réalisation de l'Agenda 21.⁶⁷¹ La réalisation juridique de la finalité du développement durable est certes difficile à mettre en œuvre du fait du contenu variable de la notion, dont les divergences d'application de l'Agenda 21 au niveau local sont symptomatiques.⁶⁷² Il n'empêche que la réalisation locale de la finalité du développement durable est incontestablement en voie de « juridicisation » à travers la mise en application d'une certaine logique juridique permise par les principes généraux du droit de l'environnement. En tant que principes normatifs, ils encadrent la poursuite de ce « (...) référentiel (d'action publique), c'est-à-dire un ensemble d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État, ainsi que les objectifs de la politique considérée. »⁶⁷³

Le concept de responsabilité environnementale a d'abord été consacré, « au sens commun et non juridique du terme »⁶⁷⁴, en partie par la directive n° 2004/35 CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.⁶⁷⁵ Le terme de responsabilité est bien sûr une notion conceptuelle et cette nature est rappelée par Marie-Thérèse Calais-Auloy : « (La responsabilité) se définit en elle-même comme le fait de répondre de ses actes. Il en résulte que ses implications ne sont pas seulement juridiques, mais morales, philosophiques et, qui plus est, factuelles : on répond ou on ne répond pas de ses actes dans l'histoire, dans la sociologie, dans la vie courante. »⁶⁷⁶ L'intérêt de l'intégration du concept de responsabilité environnementale en droit est qu'elle lui donne un nouveau contenu juridique, qui dans certains cas, traite plus de la prévention et de la remise en état que de la réparation, ce qui implique la mise en place de cette éthique de la responsabilité définissant le développement durable (§ 1).

⁶⁷⁰A. Lalande, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, PUF, 2006, p. 827.

⁶⁷¹O. Cantat, Le développement durable. Une pensée de référence difficile à mettre en œuvre ?, Droit de l'environnement, 2008, n° 160, p.12.

⁶⁷²Pour plus de précisions, voir L. Andres et B. Faraco, La territorialisation des normes de développement durable. Agendas 21 locaux, vers un modèle explicatif des différenciations, *op. cit.*

⁶⁷³S. Outrillault, Développement durable, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), *op. cit.*, p. 172.

⁶⁷⁴M. Prieur, La responsabilité environnementale en droit communautaire, REDE, 2004, p. 134.

⁶⁷⁵La directive n° 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*J. O. U.E*, n° L 143, 30 avr., p. 56) a été transposée par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses mesures d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de l'environnement (*J. O.* 2 août, p. 12 361). Ces dispositions sont codifiées aux art. L. 160 et suiv. du code de l'environnement.

⁶⁷⁶M.-Th. Calay-Aulois, Du discours et des notions juridiques. (Notions fonctionnelles et conceptuelles), LPA, 1999, p. 5.

L'évolution liée à la juridicisation du développement durable s'accompagne désormais d'une mutation du droit de la responsabilité.

L'article 4 de la loi précitée n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui insère dans le code civil un Titre IV *ter* « De la réparation du préjudice écologique », offre une nouvelle perspective contentieuse. Cette nouvelle action en responsabilité sera à la disposition des pouvoirs locaux mais également des administrés, en cas d'atteinte à la finalité de solidarité intra et intergénérationnelle énoncée par le dernier alinéa du préambule de la Charte. Cette violation des principes qui matérialisent le concept de responsabilité environnementale s'illustre notamment par la commission d'un préjudice écologique pur au sens du nouvel article 1246 du code civil. Cette consécration juridique permet à la fois l'ouverture d'une action en responsabilité aux organes de l'administration publique territoriale, mais aussi la responsabilisation juridictionnelle de ces derniers (§ 2).

§ 1 - La responsabilité environnementale sans droit de la responsabilité

Malgré l'hétérogénéité de la mise en œuvre spontanée du développement durable qui est liée à l'autonomie d'intervention des pouvoirs locaux dans la détermination de ce référentiel d'action publique⁶⁷⁷, il faut s'accorder sur des éléments constitutifs nécessaires figurant parmi des principes essentiels du droit de l'environnement. Les principes de prévention, de précaution⁶⁷⁸ et de réparation, le droit des pollutions et des nuisances constituent le « noyau central du droit de l'environnement »⁶⁷⁹. Ils contribuent à l'accomplissement de la finalité majeure du développement durable. Ces trois principes généraux de l'environnement de rang constitutionnel dans l'ordre juridique interne, sont considérés comme participant à l'« éthique de la responsabilité », que ce soit de façon préventive pour le cas des deux premiers principes, ou de façon curative pour le cas du principe de réparation et du pollueur-payeur⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷S. Outrillault, Développement durable, *op. cit.*, p. 172.

⁶⁷⁸Al.-Ch. Kiss, De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement, RJE, 2005, p. 264.

⁶⁷⁹Al. Touzet, Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 459.

⁶⁸⁰A. Van Lang, 104^{ème} Congrès de notaires : développement durable, un défi pour le droit, Rapport de synthèse, JCP Env, 2008, n° 6, pp. 9 à 12.

Cette distinction entre les principes généraux de l'environnement ayant un caractère préventif et ceux ayant un caractère curatif reste relative en raison de l'ambivalence des fonctions à la fois curative et préventive de certains d'entre eux. L'étude de la mise en œuvre du principe constitutionnel de réparation et du principe législatif du pollueur-payeur par les institutions territoriales nécessite d'opérer la distinction entre dommage et préjudice. Les principes préventifs ont pour but d'empêcher l'atteinte objective à l'environnement, à savoir le dommage environnemental (A). En revanche, l'évocation de principes réputés curatifs est ambivalente. S'il s'agit bien d'une technique d'imputation de la responsabilité, permettant de déterminer l'existence et le responsable du préjudice écologique, les collectivités territoriales ont aussi un rôle d'internalisation de l'atteinte objective à l'environnement. Cette internalisation se réduisant à la prérogative marginale de l'établissement de prélèvements obligatoires ou à la détermination du taux de ces derniers. Cette application des principes curatifs n'a pas ici de dimension répressive (B).

A) L'application locale des principes préventifs : une garantie financière de l'« éthique de responsabilité »⁶⁸¹ des politiques publiques de développement durable

Le concept de responsabilité environnementale a un contenu juridique qui dépasse le droit de la responsabilité et qui correspond à la finalité de solidarité du développement durable.⁶⁸² La responsabilité environnementale a aussi un champ d'application préventif, si bien que l'appréhension juridique du sens commun du droit de la responsabilité n'englobe pas la totalité de ce concept. Cette notion typiquement conceptuelle dispose donc d'un contenu plus large et variable qui permet de justifier la mobilisation des principes préventifs de l'environnement dans les différentes branches du droit. La solidarité intergénérationnelle permet de lui attribuer son unité réelle.⁶⁸³

⁶⁸¹*Ibid.*, p. 11.

⁶⁸²Selon M. Deguergue, c'est en raison de ce rattachement avec les autres concepts juridiques que cette notion est réputée « aussi floue qu'hégémonique. », *Le sens de la responsabilité environnementale*, *op. cit.*, p. 586.

⁶⁸³Ainsi, on peut avec M.-Th. Calais Aloy s'apercevoir que « (...) certaines notions juridiques paraissent purement fonctionnelles, d'autres typiquement conceptuelles, mais qu'il en est de nombreuses qui sont à la fois fonctionnelles et conceptuelles, suivant le sens qu'on leur attribue. Mieux : toute notion conceptuelle peut être transformée en notion fonctionnelle si on la saisit dans sa fonction juridique. », *in* Du discours et des notions juridiques (notions fonctionnelles et conceptuelles), LPA, 1999, n° 157, p. 5.

Les principes de prévention et de précaution constituent des corollaires aptes à donner une base au contenu juridique de la notion de développement durable. Ils participent tous deux à la mise en œuvre de cette éthique de la responsabilité propre à satisfaire la définition du développement durable posée par le rapport Brundtland et reprise par le dernier alinéa du préambule de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Par exemple, l'application du principe d'« action préventive et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement »⁶⁸⁴ participe à la finalité du développement durable. L'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, aujourd'hui codifié aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement relatif aux études d'impact concernant les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, a été complété par l'article 19 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air, qui soumet également lesdits projets à étude d'impact lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir une incidence sur la santé humaine. L'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ne fait que confirmer cette évolution initiée par l'article 18 de la loi précitée qui avait fait de la santé un nouvel élément de définition du principe du développement durable.⁶⁸⁵ L'article L. 110-1 du code de l'environnement précité dispose que l'objectif de développement durable « vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » Cette définition législative consacre le rapport entre développement durable et santé, confirmant par la même le caractère anthropocentriste du pilier environnemental dans sa finalité.

Le concept de responsabilité environnementale justifiant essentiellement la mise en œuvre du principe de réparation, réputé « curatif »⁶⁸⁶, contribue aussi à l'application du principe de prévention, tout en lui donnant un nouvel aspect. Par exemple, l'article L. 161-1 III du code de l'environnement, issu de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement, dispose que la prévention envisagée

⁶⁸⁴Art. L. 110-1-II 2° du code de l'environnement.

⁶⁸⁵L'article L. 122-1 du c. env, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (*J. O.*, 5 août) reprend ces considérations liées à la santé pour les évaluations environnementales. « II. - Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. »

⁶⁸⁶A. Van Lang, 104^{ème} Congrès des notaires..., *op. cit.* pp. 9 à 12 et plus spéc., §. 35.

est celle qui s'impose à l'exploitant en cas de menace imminente de dommage causé à l'environnement. En raison de la probabilité de cette menace, l'exploitant est tenu, conformément à l'article L.162-3 du code de l'environnement, « de prendre en charge sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets. » Cette disposition impose une obligation d'information auprès de l'autorité préfectorale, si la menace persiste, l'autorité déconcentrée étant désignée compétente sur le fondement du décret du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement⁶⁸⁷. Dans la mesure où cette attribution est dévolue à l'autorité préfectorale, la mise en œuvre de ce principe concourant à la poursuite de la finalité du développement durable n'est pas décentralisée, mais les collectivités territoriales disposent d'un rôle de proposition et de substitution à l'autorité étatique dans la réalisation des mesures préventives, conformément à l'article L. 162-15 du code de l'environnement. Ainsi, la « subsidiarisation de l'action publique environnementale »⁶⁸⁸ fait que les personnes publiques territoriales peuvent, avec les syndicats professionnels, les fondations, les propriétaires de biens affectés ou leurs associations, réaliser elles-mêmes ces mesures de prévention. Il s'agira alors d'une action de substitution des institutions territoriales à un exploitant qui ne peut pas se voir imputer cette obligation de prévention du fait de son indétermination.

La poursuite de la finalité du développement durable est aussi affirmée par le principe de précaution dont l'application est concurremment exercée par l'État et les collectivités territoriales.

Révéléateur d'une « nouvelle forme de prévention (qui) a été imaginée pour protéger la société contre des risques encore inconnus ou incertains »⁶⁸⁹, ce principe se distingue fondamentalement du principe de prévention.

Les atteintes irréversibles que pourraient causer des activités frappées par l'application de ce principe n'étant pas certaines, il s'agit bien ici de conférer « un effet juridique (à) l'incertitude scientifique »⁶⁹⁰, c'est-à-dire « un critère qui ne concerne pas l'occurrence du

⁶⁸⁷Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement (*J. O.*, 26 avr., p. 7 182).

⁶⁸⁸L. Fériel, La territorialisation de l'action publique environnementale, *op. cit.*, pp 102 à 114.

⁶⁸⁹M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2011, p. 174.

⁶⁹⁰Les effets juridiques du principe de précaution quatre ans après sa constitutionnalisation, audition publique, OPECST, Ass. nat., 9 oct. 2009, n° 1964.

risque (...), aléatoire mais probabilisable, mais l'hypothèse même du risque. »⁶⁹¹ Ce principe constitue le principe préventif par excellence dans la mesure où il frappe les activités issues de l'innovation jusqu'à pouvoir en interdire l'exercice. Il s'agit ici de préserver l'environnement du risque d'atteinte irréversible. L'existence du caractère irréversible de l'atteinte incertaine est contrôlée par le juge administratif lorsqu'une mesure de précaution est prise par l'administration sur le fondement de l'article 5 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Un exemple simple de défaut de détermination de l'irréversibilité du dommage peut être mentionné par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 décembre 2013, Association Environnement et cadre de vie à Montpezat⁶⁹², dans le cadre duquel l'association requérante n'a pas pu voir aboutir son recours en annulation d'une mesure individuelle de refus d'interdiction d'une activité de Ball-trap sur le fondement du principe de précaution, du fait de l'absence de caractérisation du dommage irréversible à l'environnement lié à la chute de plombs. Par ailleurs, le simple fait de respecter les textes prévoyant un seuil de certains rejets susceptibles d'être constitutifs de risques pour l'environnement n'implique aucune évaluation de ces derniers au titre de l'article 5 de la Charte de l'environnement, comme l'indique une jurisprudence récente issue de l'arrêt du Conseil d'État du 20 mars 2013, Association Robin des Toits.⁶⁹³

⁶⁹¹L. Baghestani-Perrey, Le principe de précaution en droit positif *in* A. Larceneux et M. Boutelet (dir.), Le principe de précaution. Débats et enjeux, Éd. universitaires de Dijon, 2005, p. 96.

⁶⁹²CAA Bordeaux, 3 déc. 2013, Assoc. environnement et cadre de vie à Montpezat, n°12BX00306.

⁶⁹³C.E., 20 mars 2013, Association Robin des Toits, Inédit au Recueil Lebon. À propos de l'absence d'obligation d'évaluation du risque environnemental résultant de l'article 5 de la Charte de l'environnement, lorsque ce risque est causé par les rayonnements électromagnétiques dont le taux de rayonnement est inférieur aux seuils fixés par le décret n° 2006-1278 du 18 oct. 2006 relatif à la comptabilité électromagnétique des équipements électriques et électroniques (*J. O.*, 20 oct., p. 15 541). Pour le C.E. : « il ne ressort pas des pièces du dossier que des éléments circonstanciés feraient apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à faire obstacle au déploiement de dispositifs de comptage dont les caractéristiques sont fixées par l'arrêté attaqué ; il ressort, en revanche, des pièces du dossier que les rayonnements électromagnétiques émis par les dispositifs de comptage et les câbles n'excèdent ni les seuils fixés par les dispositions du décret du 18 octobre 2006 relatif à la compatibilité électromagnétique des équipements électriques et électroniques, pris pour transposer la directive du Parlement européen et du Conseil du 15 déc. 2004 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la compatibilité électromagnétique, ni ceux admis par l'Organisation mondiale de la santé, que le Gouvernement n'avait pas, dès lors, à procéder à une évaluation des risques des effets de ces rayonnements ou à adopter des mesures provisoires et proportionnées. La directive concernée par le décret précité est la directive 2004/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique et abrogeant la directive 89/336/CEE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (*J. O. U. E.*, 31 déc., p. 24).

Pour d'autres exemples relatifs à la caractérisation de l'atteinte irréversible à l'environnement, voir la chronique de jurisprudence relative à l'application de la Charte de l'environnement du professeur L. Fonbaustier, Des principes aux droits, en passant par les objectifs, *Jcl. Env*, mai 2014, pp 16-17.

Du fait des restrictions pouvant être imposées par l'article 5 de la Charte à une activité malgré « l'incertitude (du risque) en l'état actuel des connaissances scientifiques »⁶⁹⁴, le principe de précaution donne un sens juridique au postulat de solidarité transgénérationnelle du développement durable. Ce principe constitue une garantie juridique du bien-être des générations futures.⁶⁹⁵ L'incertitude du dommage que peut causer une activité malgré le caractère non mesurable de l'atteinte à l'environnement qu'elle peut engendrer pour l'avenir, en justifie l'interdiction, au cas où cette dernière aurait des conséquences néfastes sur le long terme. Un exemple relevant de la chimie permet d'illustrer cette idée de l'incertitude : « (...) Si l'on fait tomber goutte à goutte de la soude dans une solution qui contient de la phtaléine incolore, rien ne se passe durant un temps relativement long. Pourtant, l'adjonction d'une goutte supplémentaire va soudainement faire virer la solution au rouge, mettant ainsi en évidence un changement radical de nature de la solution. »⁶⁹⁶ Ce principe se place au centre de la concurrence entre les deux solidarités liées au développement durable. En instituant « une éthique de la prudence (...) certains intérêts, uniquement soucieux d'intérêt à court terme, ont entrepris de bloquer (son) développement. »⁶⁹⁷

Après ces principes préventifs respectivement liés au risque et à l'incertitude du dommage écologique qui impliquent une éthique de la responsabilité fondée sur la protection d'un patrimoine commun, les principes curatifs s'appliquent *a posteriori* de la commission du dommage écologique impliquant le patrimoine commun⁶⁹⁸ (B).

B) La mise en œuvre administrative des principes curatifs

Les principes curatifs de l'environnement entretiennent ici une ambivalence liée au contenu variable de la notion de responsabilité, alors que cette dernière est réputée purement conceptuelle en droit des obligations. Le principe de réparation n'a pas pour fonction univoque

⁶⁹⁴Art. 5 de la Charte de l'environnement.

⁶⁹⁵H. Devillé, *Economie et politiques de l'environnement*, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁹⁶I. Fréval se sert de cet exemple pour montrer la difficulté de l'évaluation du préjudice écologique pur du fait de son caractère parfois imperceptible, *Les limites de la responsabilité environnementale. Appréciation critique de la loi du 1^{er} août 2008*. Mémoire de l'Université de Nice Sophia Antipolis, présenté et soutenu le 31 août 2009, disponible en ligne sur : www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/...et_memoires/isabelle_freval.pdf, p. 64.

⁶⁹⁷M. Rémond-Gouilloud, À propos du principe de précaution, *RJE*, 2003, n° sp., p. 69.

⁶⁹⁸J. Attard, *Le fondement solidariste du concept environnement-patrimoine commun*, *op. cit.*, pp 161-176 ; M. Rémond-Gouilloud, À la recherche du futur, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement, *RJE*, 1992, p. 5 ; Th. de Riom, *Le statut juridique du patrimoine commun*, *Rev. jur. d'Auvergne*, 1998, p. 4.

d'imputer la charge indemnitaire au responsable du préjudice écologique. Sa mise en œuvre implique aussi des mesures de dissuasion des atteintes objectives, soit par l'internalisation des coûts liés au dommage environnemental (a), soit en créant des mécanismes de police et de sanction administrative, ce qui constitue l'objet de la directive n° 2004/35/CE du Conseil et du Parlement européen du 21 avril 2004, transposée le 1^{er} août 2008 par voie législative (b).

a) L'application décentralisée des principes curatifs par les outils économiques du droit des finances locales

L'internalisation des coûts liés à l'atteinte objective à l'environnement se fonde aussi sur le principe de réparation indépendamment de la qualification juridique du préjudice. Ce principe tend à ce que la collectivité fasse supporter au responsable du dommage environnemental les coûts liés à la réparation de ce dernier en dehors de toute action en responsabilité au sens juridique du terme, c'est-à-dire en dehors d'une source illicite de création d'obligation liée à la commission d'un délit civil. En tant que principe curatif, le principe de réparation constitue le mécanisme d'imputation de la charge indemnitaire au responsable du dommage environnemental. L'application du devoir de réparation résultant d'une atteinte au patrimoine commun et à la finalité du développement durable est énoncée de façon divergente, soit à travers le principe législatif du pollueur-payeur, soit par la Constitution qui consacre de manière plus restrictive le principe de réparation des dommages que subirait ce patrimoine environnemental, quand bien même il n'appartient juridiquement à personne.

L'absence de propriété au sens juridique n'exclut pas la contrepartie financière, voire la sanction juridique liée à l'atteinte à ce patrimoine, d'où cette idée de quasi-personnalisation des générations futures qui doivent en hériter. Les principes curatifs constituent des obstacles aux activités considérées comme néfastes pour ledit patrimoine. Ce principe de réparation permet d'affirmer l'existence d'un patrimoine commun de la collectivité, qui dépasse les droits de propriété ou de souveraineté pour relever de l'inaliénable et du sacré, en impliquant des obligations juridiques envers une entité pourtant non personnalisée juridiquement que sont les bénéficiaires de la solidarité transhistorique. En imputant la responsabilité de l'atteinte au patrimoine commun à celui qui en est à l'origine, le caractère curatif du devoir de réparation résultant du principe de réparation *stricto sensu* ou du principe pollueur-payeur, a l'ambivalence de mettre en place à la fois des dispositifs dissuasifs, et des dispositifs répressifs. Paradoxalement, le caractère dissuasif de l'atteinte au patrimoine commun affirme l'existence

d'atteintes licites à ce dernier.⁶⁹⁹ Sur le plan économique, ce caractère licite se traduit par une internalisation des atteintes à l'environnement.⁷⁰⁰ Selon Sylvie Caudal, cette internalisation fait partie de ces instruments économiques qui « grâce au [signal prix], (...) orientent le comportement des consommateurs »⁷⁰¹ à travers les deux outils juridiques principaux que constituent les impôts et les taxes fiscales.⁷⁰² Le principe constitutionnel de réparation de l'article 4 de la Charte de l'environnement peut justifier la mise en place d'une éco-fiscalité qui servirait à faire payer le cout des dégradations de l'environnement.

Les collectivités locales ne sont pas étrangères à l'application de ce principe de réparation au titre de leur fiscalité. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères⁷⁰³, la redevance spéciale communale pour l'élimination des déchets autres que ménagers⁷⁰⁴ et la taxe d'aménagement des espaces naturels sensibles qui remplace la taxe départementale d'espaces naturels sensibles⁷⁰⁵, sont des impositions affectées organiquement aux autorités décentralisées qui ont pour objet, dans les limites du principe de non-affectation, d'établir une « fiscalité au service des politiques de l'environnement. »⁷⁰⁶ Ces dispositifs permettent aux collectivités locales d'avoir un pouvoir fiscal partiel dans l'application de ce qui constitue aujourd'hui le principe constitutionnel de réparation, soit par l'institutionnalisation de ces prélèvements obligatoires liés aux dommages environnementaux, soit par la fixation du taux de ces derniers.

Le principe de réparation peut être mis en œuvre dans le cadre des prérogatives fiscales des collectivités, à l'instar de l'établissement de l'impôt. Ces impôts peuvent être qualifiés, selon les termes de Robert Hertzog, d'impôts « dédiés »⁷⁰⁷, c'est à dire des impositions qui,

⁶⁹⁹Pour E. du Pontavice, « Le principe [qui pollue doit payer] équivaut souvent à reconnaître le droit de polluer à celui qui paye ». , La protection juridique du voisinage de l'environnement en droit civil comparé, RJE, 1978, n° 2, p. 151. Ce principe, puisqu'il fait référence à des atteintes licites permet d'affirmer qu'il « légitime les comportements écologiquement les plus discutables », J. Untermaier, Le droit de l'environnement. Réflexion pour un premier bilan, PUF, 1980, p. 116.

⁷⁰⁰S. Leclerc, Le principe pollueur-payeur, in Y. Petit (dir.), , p. 43.

⁷⁰¹S. Caudal, Fiscalité et environnement, *op. cit.*, p. 143.

⁷⁰²La notion de taxe fiscale se distingue de l'impôt puisque contrairement à l'absence de contrepartie directe et individualisable que suppose ce dernier, la taxe s'opère sur le bénéficiaire d'un avantage particulier à l'occasion du fonctionnement d'un service public.

⁷⁰³Art. 1520 à 1526 du code général des impôts.

⁷⁰⁴Art. L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁰⁵Art. L. 331-1 à L. 331-34 du code de l'urbanisme issus de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803), remplaçant l'ancien dispositif de la taxe départemental des espaces naturels sensible de l'ancien article L . 142 du même code.

⁷⁰⁶M. Potier, La fiscalité au service des politiques de l'environnement, RFFP, 1983, p. 150 ; N. Bricq, Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement, Rapport d'information, Ass. nat., n° 1000, 23 juin 1998.

⁷⁰⁷R. Hertzog, Les relations particulières entre modes de financement et politiques locales, Annuaire des collectivités locales, Tome 25, 2005, p. 9.

sans faire l'objet d'une affectation matérielle, permettent d'arguer l'existence d'un lien qui est fait entre telle recette ou telle dépense de la collectivité. Même sans affectation, il y a une relation entre l'impôt et les dépenses publiques à l'instar de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères instituée à l'article 1520 du code général des impôts.⁷⁰⁸ En d'autres termes, si le texte ne dit pas que l'impôt est affecté au service public d'enlèvement des ordures, il n'en demeure pas moins qu'il existe des indices entre l'activité d'enlèvement et cet impôt. Le caractère décentralisé de l'impôt fait que les collectivités disposent ici d'un pouvoir fiscal permettant de mettre en œuvre le principe de réparation. Les communes assurent la collecte des déchets des ménages et peuvent décider d'instituer cette taxe. L'objectif principal consiste bien à faire réparer l'atteinte à l'environnement que constitue l'activité de consommation et de production de déchets.

Les collectivités territoriales ne peuvent pas étendre l'objet de ces internalisations de façon spontanée par le biais d'autres prélèvements pour mettre en œuvre le principe du pollueur-payeur, dont l'objet est réputé plus large que le principe de réparation.⁷⁰⁹ Dans la mesure où leur pouvoir fiscal s'exerce dans les limites du principe de la légalité de l'impôt, cela implique la fixation législative des principes fondamentaux relatifs à leurs ressources.⁷¹⁰ Or, le législateur a prévu que la fiscalité décentralisée peut aller au-delà de la simple application du principe de réparation pour appliquer le principe du pollueur-payeur. L'application législative de ce dernier principe par la décentralisation de l'impôt permet d'établir un lien avec le contenu plus général de ce principe curatif selon lequel « qui pollue doit payer ».⁷¹¹

Ce principe « aux allures de slogan publicitaire [qui] ne peut que satisfaire le défenseur de l'environnement »⁷¹², englobe une obligation plus large faisant aussi supporter au pollueur « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre

⁷⁰⁸Ass. nat., Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, p. 59, disponible en ligne sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-enq/r2436-t2.pdf>

⁷⁰⁹Ce principe fait référence à des obligations « à la fois plus précises et plus larges que celles relatives au principe de l'article 4 de la Charte de l'environnement. Voir S. Leclerc, Le principe pollueur-payeur, *in* Y. Petit (dir.), *op. cit.*, p. 43.

⁷¹⁰Art. 34 et 72 de la Constitution.

⁷¹¹M. Prieur, droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 177. Ce principe a aussi pu être rebaptisé « qui nuit paie » par Fr. Caballero, Essai sur la notion juridique de nuisance, Thèse Paris II, 1979, p. 320. Un autre auteur, le professeur H. Smets, a fait état du principe « utilisateur-payeur », Le principe utilisateur-payeur et son application dans la gestion de l'eau, *in* S. Maljean-Dubois, L'outil économique en droit européen et international de l'environnement, La documentation Française, 2002, p. 105.

⁷¹²M. Prieur, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 175.

celles-ci. »⁷¹³ Ainsi, son champ d'application dépasse le principe de réparation en englobant les frais liés à l'application du principe de prévention, comme le font les impôts destinés à dissuader l'achat de produits fortement nocifs au plan environnemental.⁷¹⁴

La mise en œuvre par les collectivités de prérogatives fiscales décentralisées qui matérialisent le devoir de réparation n'est pas restreinte à l'application du principe de réparation *stricto sensu*. Par exemple, on peut relever l'application du principe législatif du principe pollueur-payeur en matière de fiscalité locale. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques fait l'objet d'une affectation organique mixte qui s'illustre par le fait que son produit, qui bénéficiait autrefois initialement exclusivement à l'État, est désormais partagé entre l'État et les collectivités territoriales.⁷¹⁵ Les collectivités sont donc bénéficiaires de l'application de ce principe du pollueur-payeur qui englobe le champ d'application du principe de réparation.

Lorsqu'un impôt local entre dans la catégorie des impôts différenciés, le pouvoir fiscal des collectivités territoriales peut déterminer un montant se rapprochant du coût lié à la réparation du dommage environnemental. L'atteinte à l'environnement est causée par l'activité faisant l'objet de cette imposition. La possibilité pour les personnes publiques territoriales de fixer en partie le taux d'imposition d'un impôt sur la dépense d'un produit écologiquement nuisible, contribue à permettre aux collectivités territoriales d'avoir un rôle dans l'application des principes du droit de l'environnement. À titre d'exemple, Sylvie Caudal considère que « le principe de prévention pourrait (...) légitimer la fixation de taux élevés pour une écotaxe destinée à dissuader l'achat de produits fortement nocifs pour l'environnement. »⁷¹⁶

La régionalisation de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques fait l'objet d'un encadrement strict en faveur de la responsabilité environnementale puisque les régions et l'assemblée de Corse ne peuvent que majorer cette taxe. À cet effet, l'article L. 265 A *bis* du code des douanes dispose que : « Les conseils régionaux et l'assemblée de Corse peuvent majorer le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux

⁷¹³Art. L. 110-1-II 3 du code de l'environnement.

⁷¹⁴S. Caudal, Fiscalité et environnement, *op. cit.*, p. 147.

⁷¹⁵Par exemple, l'article 265 du code des douanes dispose qu' « Il est affecté aux régions et à la collectivité territoriale de Corse une fraction de tarif applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire de 1,77 € par hectolitre, pour les supercarburants repris aux indices d'identification 11 et 11 ter, et de 1,15 € par hectolitre, pour le gazole repris à l'indice d'identification 22. »

⁷¹⁶S. Caudal, Fiscalité et environnement, *op. cit.*, p. 147.

consommateurs finals sur leur territoire, dans la limite de 0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants mentionnés aux indices d'identification 11 et 11 ter du tableau B du 1 de l'article 265 et de 1,35 euro par hectolitre pour le gazole mentionné à l'indice d'identification 22 du même tableau B. » En revanche, depuis la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 les régions et la collectivité Corse ne peuvent plus réduire ce taux d'imposition affecté à leur budget dans le cadre de cet impôt mixte⁷¹⁷, contrairement au régime antérieur.⁷¹⁸ Seule la prérogative de majoration de ce taux d'imposition reste.⁷¹⁹ La majoration du taux de cet impôt frappant l'achat de ces produits avait été presque unanimement appliquée par les collectivités territoriales, à l'exception de la région Poitou-Charentes et de la Corse.⁷²⁰

La reconnaissance de cette fiscalité liée à l'environnement présente l'intérêt de frapper des comportements nuisibles à l'environnement, indépendamment de leur possible subjectivisation. L'internalisation des atteintes à l'environnement par le biais de ces prélèvements obligatoires relève de l'ordre des faits, alors que la qualification de préjudice écologique implique l'affirmation d'une responsabilité civile liée à cette atteinte à l'environnement, voire même à la nature lorsqu'il est qualifié de pur. Cette transition vers la reconnaissance du préjudice écologique implique une consécration du principe de responsabilité au sens philosophique du terme telle qu'elle a été avancée par Hans Jonas.⁷²¹ Pour autant, si on constatera la difficulté de la reconnaissance du préjudice écologique *per se*, il n'empêche que l'internalisation de ce type de dommage permise par les instruments économiques, notamment la fiscalité, suppose la mise en œuvre parallèle du principe de réparation. La mise en œuvre juridictionnelle étant d'ailleurs hétérogène, qu'il s'agisse de la

⁷¹⁷Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (*J. O.*, 30 déc.).

⁷¹⁸L'ancien art. 265 du code des douanes disposait qu' : « À compter du 1er janvier 2007, les conseils régionaux et l'assemblée de Corse peuvent réduire ou augmenter le montant de la réfaction du taux de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire dans la double limite de la fraction de tarif affectée à chaque région et à la collectivité territoriale de Corse en vertu du I de l'article 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 relatif à la compensation financière des transferts de compétences aux régions et de respectivement 1,77 euro par hectolitre pour le supercarburant mentionné aux indices d'identification 11 et 11 ter et 1, 15 euro par hectolitre pour le gazole mentionné à l'indice d'identification 22.

⁷¹⁹Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finance rectificative pour 2011 (*J. O.*, 30 juill., p. 12 969). La majoration en question était à l'origine relative à une « deuxième tranche la TICPE applicable aux carburants (...) dans la limite de 0,73 €/hl pour les supercarburants et de 1,35 €/hl pour le gazole. » Ministère de la transition écologique et solidaire, Fiscalité des énergies, 24 janv. 2018, disponible en ligne sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-des-energies>.

⁷²⁰Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, La fiscalité des produits énergétiques applicables en 2014, disponible en ligne sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-fiscalite-des-produits,11221.html>.

⁷²¹H. Jonas, Le principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique, 1979, rééd. Flammarion, 2013, 450 p.

responsabilité civile devant les juridictions judiciaires ou administratives, la responsabilité administrative étant une responsabilité civile spéciale de l'Administration.⁷²² L'internalisation des atteintes à l'environnement constitue une application du principe de responsabilité. L'obligation de réparation qui en résulte permet une certaine affectation de ces ressources fiscales à la protection de l'environnement. Ainsi, les recettes issues de ces impôts décentralisés liés à l'environnement sont exclusivement affectées, pour reprendre l'exemple des majoration régionale de la TICPE, au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁷²³, ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Ile-de-France. Cependant, ce type de prélèvement obligatoire n'est pas le seul à s'inscrire dans l'application des principes curatifs par les acteurs locaux.

Les collectivités disposent d'autres instruments économiques pour mettre en œuvre le principe de réparation, à l'instar des prélèvements obligatoires n'ayant pas de caractère fiscal, ou les dépenses publiques incitatives. Comme le rappelle Sylvie Caudal, « (...) pour avoir une vue objective, et non partielle voire partiale, du rôle de l'outil fiscal dans la protection de l'environnement, il convient d'élargir l'analyse, non seulement à l'ensemble de la fiscalité mais aussi des outils économiques. »⁷²⁴ Cet élargissement implique d'explorer les divers instruments relevant de compétences de collectivités territoriales. Par exemple, l'application du principe pollueur-payeur par les collectivités territoriales peut être mise en œuvre par le choix de prélèvements obligatoires non fiscaux se substituant à l'outil fiscal. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères peut être remplacée par une redevance instituée par l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales. L'intérêt de cette substitution est de permettre de déterminer de manière plus précise la responsabilité des personnes assujetties dans l'atteinte à l'environnement, conformément à la distinction entre les redevances et les taxes. La transformation de la nature du prélèvement obligatoire peut alors être considérée comme permettant de prendre en compte l'impact réel du dommage à l'environnement dans sa prise en charge par le service public d'enlèvement des déchets. Aussi, en dehors de ces cas de substitution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères à la taxe d'enlèvement, les institutions publiques territoriales disposent d'un moyen pour faire prendre en charge le

⁷²²T.C., 8 février 1873, Blanco, D.1873.III. p. 20.

⁷²³Loi n° 2009-907 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (*J. O.*, 5 août, p. 13 031). Article 265 A *bis* du code des douanes.

⁷²⁴S. Caudal, Fiscalité de l'environnement, *op. cit.*, p. 145.

financement par les usagers du service public administratif. Lorsque les besoins en matière d'enlèvement des ordures ménagères excèdent les besoins normaux auxquels les collectivités ou leurs groupements sont tenus de pourvoir dans l'intérêt général, ces personnes publiques peuvent instituer une redevance additionnelle qui s'ajoute à la taxe d'enlèvement. La jurisprudence a affirmé la possibilité de mettre en place une telle redevance additionnelle sans que cela ne porte atteinte au principe d'égalité de traitement dans le fonctionnement du service public puisque les interventions excèdent les besoins couverts.⁷²⁵ Désormais, le législateur prévoit ce mécanisme permettant de compenser ces excès dans l'utilisation du fonctionnement du service public par l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales. Cette corrélation implique un prélèvement supplémentaire lié à une obligation plus large qui se rapproche de l'exigence de prise en charge de la totalité des frais liés à l'utilisation de ce service contribuant à la mise en œuvre du principe de réparation.

Le régime des aides financières incitant à certains comportements qui contribuent à la réparation ou à l'aggravation des dommages causés à l'environnement a un impact sur la finalité du développement durable. Ces dépenses publiques sont considérées comme globalement défavorables à l'environnement puisque le rapport du Conseil des impôts de 2003 faisait état, à cette époque, d'un rapport de 1 à 10 entre les mesures fiscales positives considérées comme favorables à l'environnement par rapport à celles considérées comme défavorables.⁷²⁶ Ce cercle vicieux semble être le même que celui constaté en matière de fiscalité à finalité écologique, même si l'affectation matérielle de l'impôt et l'alignement de la fiscalité des produits énergétiques tend à résorber ce problème.⁷²⁷

⁷²⁵C.E., 19 février 1988, SARL Pore gestion, Rec., p. 77.

⁷²⁶Selon ce rapport, le poids des mesures fiscales positives, même si elles tendent à se développer, paraît modeste, « notamment au regard des dépenses fiscales [néfastes pour l'environnement]. De telles dépenses fiscales sont en effet nombreuses, depuis les diverses mesures d'allègement de la TIPP dans le secteur des transports, jusqu'à celle, d'ampleur plus faible, qui s'appliquent dans l'industrie de production de l'alumine. Ainsi, la totalisation des coûts de ces mesures [néfastes] qui sont chiffrées (2,3 Md€ en 2003) est d'un montant environ dix fois supérieur au coût des dépenses fiscales censées favoriser l'environnement (237 M€), Conseil des impôts, Fiscalité et environnement, pour un réexamen des dépenses fiscales, XXIème rapport au Président de la République, sept. 2003, p. 140, cité par S. Caudal *in* Fiscalité et environnement, *op. cit.*, p. 145.

⁷²⁷Comme le constate H. Raimana Lallemand-Moe : « Un mécanisme fiscal efficace sur le plan incitatif va produire peu de recettes car il sera suffisamment dissuasif pour orienter les contribuables vers des usages plus respectueux de l'environnement. À l'opposé, une taxe qui rapporte de façon durable d'importantes recettes aura souvent un objectif incitatif faible voire inexistant. En effet, lorsque l'externalité est sous-évaluée, la taxe n'a pas de finalité incitative, puisqu'il est moins intéressant de prévenir la pollution que de payer la taxe. Ce constat va toutefois devoir être tempéré en 2017, étant donné « l'affectation de la quasi-intégralité du rendement des mesures de fiscalité écologique votées en loi de finances rectificative pour 2015 », *in* , Les deux visages de l'impôt à finalité écologique, Pouvoirs, 2017, n° 161, p. 156.

Enfin, ce principe curatif participant à la finalité du développement durable, a aussi une dimension punitive fondée sur le principe de réparation. Le principe de l'article 4 de la Charte relatif à la réparation des dommages causés au patrimoine commun est appliqué de manière spécifique par l'autorité déconcentrée.

b) La mise en œuvre déconcentrée du principe de réparation environnementale par le pouvoir de sanction administrative du préfet

Avant le nouvel article 1246 du code civil, le concept de responsabilité environnementale avait d'abord fait l'objet d'une consécration normative partielle quasiment simultanée à celle de son « enracinement constitutionnel »⁷²⁸ dans l'ordre interne. L'objet de la directive précitée du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, introduisait dans le code de l'environnement, un pouvoir de sanction administrative du préfet en vue de la réparation de dommages écologiques commis. La responsabilité environnementale consacrée par cette loi de transposition « (adoptait) une vision strictement administrative du sujet. »⁷²⁹ Le caractère partiel de cette loi de transposition relative à un régime de police administrative justifie aujourd'hui la nouvelle loi de responsabilité au sens du droit des obligations.⁷³⁰ La création du Titre sixième du code de l'environnement, issu de cette transposition législative, ne donnait qu'une dimension juridiquement partielle à ce concept, et posait la question de sa relation avec l'évolution du droit de la responsabilité civile et administrative.⁷³¹ Néanmoins, il est probable que la sanction en nature liée à la remise en état d'un site pollué permet d'entretenir un certain optimisme et de créer un contexte favorable à la consécration de la réparation en nature du préjudice écologique pur devant les juridictions administratives ou judiciaires. Malgré ce caractère strictement administratif, le législateur a opéré une transposition purement téléologique de la directive, qui constitue en elle-même un renoncement à l'édification d'un *corpus* juridique homogène qui trouverait sa source dans les débats ayant suivis le Livre blanc

⁷²⁸A. Van Lang, L'enracinement constitutionnel de la responsabilité environnementale, in Ch. Cans (dir.), La responsabilité environnementale..., *op. cit.*, p. 45.

⁷²⁹Chr. Huglo, La prévention et la réparation des dommages de l'environnement après la loi du 1^{er} août 2008, LPA, 24 nov. 2008, p. 9.

⁷³⁰L. Neyret, La consécration du préjudice écologique dans le Code civil, Recueil Dalloz, 2017, pp 925-926.

⁷³¹« Bien que le droit de l'environnement soit, par nature, une discipline à cheval sur le droit public et le droit privé, on comprend que cette curieuse "responsabilité environnementale" étonne, déroute, voire même rebute les spécialistes du droit de la responsabilité. Et que certains d'entre eux s'intéressent surtout à l'impact qu'elle pourrait avoir sur le droit commun : va-t-elle en restreindre le champ d'application ? ou, au contraire, inciter les juges à admettre plus largement l'indemnisation du dommage écologique ? », S. Carval, Un intéressant hybride : la responsabilité environnementale de la loi n°2008-757 du 1^{er} août 2008, Recueil Dalloz, 2009, p. 1652.

sur la responsabilité environnementale du 9 février 2000.⁷³² À la suite d'un avant-projet de la Commission européenne du 14 mai 1993⁷³³ portant sur la judiciarisation intégrale de la responsabilité environnementale issue d'un dommage environnemental entraînant des préjudices personnels ou un préjudice écologique pur, le choix d'un système mixte est dû à la distinction opérée par la Commission entre préjudice écologique pur et préjudice écologique dérivé. À la différence du premier, le second implique un préjudice à caractère personnel sur une personne juridique déterminée, dont le régime de responsabilité juridictionnel qui en découle dépend du droit des États membres. La Commission européenne « a alors choisi de faire l'économie de la relation triangulaire demandeur-juge-défendeur, typique de la responsabilité civile et de lui substituer une relation bilatérale où une autorité publique serait compétente pour assurer le respect des mécanismes de prévention et de réparation des dommages environnementaux, en recourant si besoin à des prérogatives exorbitantes du droit commun. »⁷³⁴ Le caractère hybride de la responsabilité environnementale trouve donc sa source dans le droit communautaire. Par ailleurs, la mise en œuvre purement administrative de la responsabilité environnementale a un caractère partiel puisque sa transposition dans le code de l'environnement ne concerne, selon les dispositions de l'article L. 161-1-I, que les dommages environnementaux graves et mesurables dont le lien de causalité est lié à l'activité d'un exploitant conformément à l'article L. 161-2 du même code, puisque c'est ce dernier qui peut se voir infliger la sanction administrative de remise en état du site. Du fait de ce caractère purement objectif lié à la justification de la sanction administrative, celle-ci ne concerne pas la réparation des préjudices résultant de la « subjectivisation »⁷³⁵ de ces dommages. L'article L. 162-2 du code de l'environnement dispose alors expressément qu'« une personne victime d'un préjudice résultant d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage, ne peut en demander la réparation sur le fondement du présent Titre. »⁷³⁶ Dans la

⁷³²Commission européenne, 66 final du 9 février 2000 disponible en ligne sur : http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_fr.pdf. Voir également pour une analyse du Livre blanc : G.-J. Martin, Le Livre blanc sur la responsabilité environnementale, JCP G, 26 avr. 2000, p. 723.

⁷³³Communication du 14 mai 1993 au Conseil, au Parlement et Comité économique et social [COM (93) 47 Final].

⁷³⁴C. Pirotte, La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale : premiers commentaires, in G. Viney et B. Dubuisson (dir.), Les responsabilités environnementales dans l'espace européen, point de vue franco-belge, Schulthess, Bruylant, LGDJ, 2006, p. 666. Cité par S. Carval, Un intéressant hybride..., *op. cit.*, p. 1652.

⁷³⁵Ce terme permet ici de qualifier le préjudice comme étant « l'expression subjective du dommage », M. Sousse, La notion de réparation de dommages en droit administratif français, *op. cit.*, p. 6.

⁷³⁶C'est par ailleurs pour cela que l'on constate l'absence de caractère concurrentiel avec le droit de la responsabilité dans la mesure où on considère avec M. Lucas que la question de la réparation du préjudice écologique n'est pas exclue de la loi sur la responsabilité environnementale, Préjudice écologique et responsabilité. Pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative, JCP Env, avril 2014, p. 13.

mesure où le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement⁷³⁷ a attribué ce rôle au préfet de département, il s'agit d'une application déconcentrée et non décentralisée du principe de réparation. Le préfet contribue à la mise en œuvre territoriale du développement durable. Comme le rappelle Suzanne Carval : « La loi présente aussi l'intérêt d'intégrer dans le dommage l'atteinte aux "services écologiques", définis comme "les fonctions assurées par les sols, les eaux, les espèces et habitats [...] au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public" »⁷³⁸. Les services écologiques sont une notion « issue du développement durable »⁷³⁹ puisque la régulation du climat, la fixation et la régénération des sols, le développement du cycle nutritionnel, les services d'agrément s'inscrivent dans la délimitation du droit de l'environnement. Pourtant, ces services écologiques ne concourent pas totalement à la finalité de ce principe lié à l'édification d'« une téléologie nouvelle de l'action publique ».⁷⁴⁰

La mise en œuvre administrative du principe de réparation est ici largement empruntée au droit de la responsabilité dans sa détermination et ses mécanismes⁷⁴¹, mais l'aspect le plus novateur reste lié à l'idée de la régénération naturelle du dommage environnemental. Ce dispositif prévoit la réparation en nature par l'exploitant en dehors des hypothèses où la régénération naturelle est envisagée.⁷⁴² On observe alors un véritable mimétisme avec le droit de la responsabilité depuis la consécration du préjudice écologique pur (§ 2).

§ 2 - L'aspect juridictionnel du concept de responsabilité environnementale à travers le droit de la responsabilité

L'intérêt théorique de la notion de patrimoine commun et du principe de réparation liée à l'atteinte portée à l'environnement, est la qualification du dommage causé à la nature en tant que préjudice écologique. Le choix du terme de préjudice n'est pas anodin. Il suppose, à l'instar de la théorie du contrat naturel, une certaine subjectivisation des bénéficiaires de cette chose commune dont sont censées bénéficier les générations futures. Ces principes curatifs sont

⁷³⁷Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement (*J. O.*, 26 avr., p. 7 182).

⁷³⁸S. Carval, Un intéressant hybride : la « responsabilité environnementale » de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008, *op. cit.*, p. 1654.

⁷³⁹*Ibid.*, p. 1655.

⁷⁴⁰G. Monédiaire, L'hypothèse d'un droit du développement durable, *op. cit.*, p. 148.

⁷⁴¹Voir à ce propos, la thèse de M. Lucas évoquant également « un mode de réparation en dehors d'un régime de responsabilité. » *in* Étude juridique de la compensation écologique, LGDJ, 2015, pp. 312 à 323.

⁷⁴²Art. L. 162-8 du c. env.

décrits comme des principes d'imputation de la responsabilité écologique.⁷⁴³ Le principe de réparation du dommage causé à l'environnement, affirmé par l'article 4 de la Charte de l'environnement, implique un devoir de réparation. Pour qu'un tel principe de responsabilité soit affirmé, et bien que l'article 4 s'inscrive dans la continuité du droit positif qui admet une synonymie entre ces deux termes⁷⁴⁴, il faut que le dommage fasse l'objet d'une expression subjective. « Le préjudice, c'est l'expression subjective du dommage ; il peut y avoir dommage sans préjudice et comme il ne peut y avoir responsabilité sans préjudice, il peut y avoir dommage sans responsabilité. »⁷⁴⁵

En définissant la responsabilité au sens du droit des obligations, l'obligation de réparer le dommage causé constitue un principe du droit de l'environnement, affirmé par l'article 4 de la Charte. Cependant, l'application de ce principe selon lequel : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement » ne s'exerce que dans « les conditions définies par la loi ». Le devoir de réparation prévu par cette obligation s'inscrit dans la continuité du principe du pollueur-payeur issu du 16^{ème} principe de la Déclaration de Rio ayant reçu une traduction législative en 1995.⁷⁴⁶ Pour autant, ces deux principes ne sont pas totalement synonymes⁷⁴⁷. Dès lors, il revient au législateur d'en organiser les modalités d'application. Cela suppose *a priori* la détermination des conditions de ce devoir prévues par l'article 4 de la Charte, afin d'organiser ses modalités d'application par les institutions juridictionnelles. Une clarification du droit de la responsabilité en matière de réparation du préjudice écologique pur paraît nécessaire puisqu'elle permettrait une meilleure mise en œuvre du principe de responsabilité, inégalement appliqué car inégalement reconnu par les juridictions du fait du caractère spécial de la responsabilité administrative (A). L'action en réparation du patrimoine commun qui permet de rétablir les atteintes à la finalité du développement durable

⁷⁴³A. Van Lang, 104^{ème} Congrès des notaires : développement durable, un défi pour le droit. Rapport de synthèse, *op. cit.*, pp 9-12, plus spécifiquement § 35.

⁷⁴⁴L'art. 4 parle d'une responsabilité liée à la réparation des dommages causés à l'environnement.

⁷⁴⁵Cl. Emeri, De la responsabilité de l'Administration à l'égard de ses collaborateurs, LGDJ, 1966, p. 274. Cité par M. Sousse, La notion de réparation de dommages en droit administratif français, LGDJ, 1994, p. 5. Dans le même sens, le Vocabulaire juridique de G. Cornu mentionne que certaines analyses doctrinales définissent le dommage comme « le fait brut originaire de la lésion affectant la personne par opposition à la conséquence de cette lésion qui correspondrait au préjudice », Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, PUF, 2005, p. 323.

⁷⁴⁶Art. 1^{er} de la loi n° 95-101 du 2 févr. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement aujourd'hui codifié à l'art. L. 110-1 du code de l'environnement. Selon la définition de cet article, le principe pollueur-payeur est le principe « selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur. »

⁷⁴⁷L'art. 4 pourrait même faire craindre une éventuelle régression par rapport au principe du pollueur-payeur. A. Van Lang, Droit de l'environnement, PUF, 2007, p. 120 ; S. Leclerc, Le principe pollueur, *in* Y. Petit (dir.), *op. cit.*, p. 43.

ferait alors l'objet d'un régime juridique spécifique de responsabilité donnant un contenu à la notion. Le caractère impersonnel de l'atteinte aux espaces, ressources et milieux naturels non patrimonialisés suppose une modalité particulière de réparation, contrairement à l'action en réparation des préjudices écologiques dérivés qui relève du régime général du droit des obligations, en matière civile ou administrative (B).

A) La reconnaissance à géométrie variable du caractère personnel du préjudice écologique

La recevabilité des actions relatives à la mise en œuvre de cette responsabilité dépend de l'affirmation législative du préjudice écologique, qui n'est pas reconnu de la même manière au sein du dualisme juridictionnel découlant du caractère spécial de la responsabilité administrative. De cela résulte le caractère variable de l'intérêt à agir des personnes publiques, tout comme la mise en cause de leur responsabilité lorsqu'elles sont considérées comme auteurs du dommage constituant un préjudice écologique pur. En tant que « traduction juridique d'un dommage écologique »⁷⁴⁸ et donc d'une atteinte à un patrimoine commun naturel non individualisable, le préjudice écologique rend difficile l'établissement d'un intérêt à agir. Cette difficulté dresse un obstacle à la recevabilité d'une action visant à la réparation d'une *res communis*⁷⁴⁹, en particulier devant le juge administratif.

En droit positif français, l'absence de subjectivisation de la nature ne lui donne aucune représentation juridique particulière.⁷⁵⁰ Ainsi, « la principale gageure réside dans la détermination du ou des titulaires de l'action en réparation »⁷⁵¹. Pourtant, avant même l'entrée en vigueur de l'article 4 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁷⁵², la reconnaissance conceptuelle de la « transition » entre l'atteinte

⁷⁴⁸P.-A. Deetjen, La traduction juridique d'un dommage : le préjudice écologique, RJE, 2009, p. 39 et plus spec., pp. 42 à 44.

⁷⁴⁹L'auteur précité considère le patrimoine commun comme une *res communis* en faisant sien le raisonnement selon lequel les *res communes* sont les contenants et les *res nullius* les contenus, *op. cit.*, p. 42. Voir aussi M.-P. Camproux-Duffrène, Un statut juridique protecteur de la biodiversité : regard de civiliste, RJE, 2008, n° sp., p. 33 ; M. Rémond-Gouilloud, Ressources naturelles et choses sans maître, Rec. Dalloz, 1985, Chron, p. 27.

⁷⁵⁰M. Sousse, La notion de réparation du dommage en droit administratif français, *op. cit.*, p. 392. Cité par M. Lucas, Préjudice écologique et responsabilité. Pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative, Jurisclasseur Env. et développement durable, avril 2014, p. 13.

⁷⁵¹M. Lucas, Préjudice écologique et responsabilité..., *op. cit.*, p. 13.

⁷⁵²Cet article est issu de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*J. O.*, 9 août). Il est codifié aux nouveaux articles 1246 à 1252 du code civil et est relatif au nouveau régime de responsabilité fondé sur le préjudice écologique.

purement factuelle à l'environnement propre au fait dommageable, et la reconnaissance du préjudice écologique, avait été admise par le juge administratif. Le problème est que malgré cette reconnaissance jurisprudentielle, le juge administratif persistait, en application de sa jurisprudence traditionnelle, à en refuser la réparation.⁷⁵³ Ce refus était justifié par l'absence d'intérêt à agir nécessaire à la recevabilité même de l'action mais aussi par le fait que, selon Christian Huglo : « (...) le juge administratif considérait que le préjudice écologique avait un caractère purement spéculatif car l'environnement n'appartenait à personne. »⁷⁵⁴ Les collectivités territoriales pouvant ester en justice en tant que personnes morales, elles ne pouvaient en revanche jamais, faute de subjectivisation possible du préjudice écologique, justifier d'intérêt personnel et direct. Ce constat propre au contentieux administratif entraîne l'absence d'indemnisation d'un préjudice écologique pur lorsqu'il fait l'objet d'une action de la part des collectivités ou des associations.⁷⁵⁵

Même après la loi du 8 août 2016, le droit de la responsabilité environnementale semble continuer à s'exercer dans les conditions du droit commun de la responsabilité administrative.⁷⁵⁶ La loi précitée ne supprime pas l'exigence de subjectivisation de l'atteinte à l'environnement. Pour être considéré comme tel, le préjudice doit avoir des conséquences matérielles, corporelles ou morales pour des personnes. Cette exigence de subjectivisation est tout de même définie de façon large au nouvel article 1247 du code civil issu de la loi précitée. Il doit s'agir d' « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. » La réserve du juge administratif vis-à-vis de cette reconnaissance de l'intérêt à agir se justifie essentiellement par la difficulté d'évaluer le montant de l'indemnisation liée au préjudice écologique, voire sa réticence à ouvrir un nouveau type d'indemnisation environnementale ayant une conséquence sur la dépense publique.⁷⁵⁷ Cependant, cette position du juge administratif en retrait par rapport à jurisprudence civile et pénale présente deux inconvénients majeurs.

⁷⁵³C.E., 12 juillet 1969, Ville de Saint-Quentin, Rec., p. 383.

⁷⁵⁴Chr. Huglo, La notion de réparation du préjudice écologique à l'épreuve du droit administratif, *Énergie-Environnement-Infrastructures*, nov. 2016, p. 24.

⁷⁵⁵M. Lucas, *Préjudice écologique et responsabilité... op. cit.*, p. 13.

⁷⁵⁶Seule la présomption d'intérêt à agir pour les associations environnementales agréées constitue une dérogation à la responsabilité administrative classique. Conformément à l'art. L. 142-1 du code de l'environnement, ces associations agréées « justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément ». La procédure d'agrément est définie aux art. L. 141-1 à L. 142-2.

⁷⁵⁷Chr. Huglo, *L'inéluctable prise en compte du préjudice écologique, op. cit.*, p. 669.

D'une part, l'appréciation du caractère personnel étant antinomique de la possibilité de réparation du préjudice écologique pur⁷⁵⁸, elle provoque un défaut d'application d'un principe général du droit de l'environnement que constitue le principe de prévention. Le Conseil d'État a bien reconnu l'applicabilité directe de ce principe issu de l'article L. 110-1 du code de l'environnement – et aujourd'hui énoncé sous forme d'un devoir à l'article 3 de la Charte – dans l'arrêt d'Assemblée du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy.⁷⁵⁹ Pourtant, l'absence de réparation du préjudice écologique *per se* peut entraîner, par ricochet, des préjudices écologiques dérivés.⁷⁶⁰ Or, cet effet domino, pourrait être endigué par la préférence donnée à la réparation en nature du préjudice écologique pur comme cela est désormais le cas pour les contentieux de droit privé au titre de l'article 1249 du code civil.⁷⁶¹ À l'inverse, bien que la réparation en équivalent corresponde à la fois aux fonctions préventive et curative de la responsabilité environnementale⁷⁶², le problème reste celui de l'affectation des sommes allouées. De plus, cette modalité de réparation en nature favorise la fonction préventive du droit de la responsabilité et permet l'application du devoir de prévention.⁷⁶³

D'autre part, le droit civil de la responsabilité environnementale se démarque par la reconnaissance de l'intérêt à agir nécessaire à la recevabilité de l'action en réparation du préjudice environnemental.⁷⁶⁴ On remarque un déséquilibre dans l'accès à la réparation en fonction du caractère public ou privé de l'auteur du dommage, l'inégalité d'accès qui en résulte pouvant apparaître, par ailleurs, comme une violation de la convention d'Aarhus.⁷⁶⁵

⁷⁵⁸M. Bacache, Quelle réparation pour le préjudice écologique pur ?, JCP Env., mars 2013, Etude 10, n° 2.

⁷⁵⁹Selon le considérant de principe de cet arrêt : « (...) l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes (les dispositions) qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle. » C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, Rec., p. 322.

⁷⁶⁰M. Bacache rappelle que « le risque (du préjudice écologique pur) résulte du constat que le préjudice écologique est un préjudice premier, en ce sens qu'il peut être à son tour à l'origine d'autres préjudices subjectifs, subis par ricochet par des personnes physiques ou morales. En d'autres termes, l'atteinte première à l'environnement peut provoquer à son tour, par ricochet, d'autres préjudices subjectifs dérivés en se répercutant par cercles concentriques sur la situation personnelle ou collective des personnes bénéficiaires de l'environnement atteint. », *op. cit.*, n° 2.

⁷⁶¹Conformément au nouvel article 1246 du Code civil: « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ». La priorité est donnée à la modalité de réparation est la réparation en nature en nature. Ces deux dispositions sont issues de l'art. 4 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁷⁶²O. Sutterlin, L'évaluation monétaire des nuisances, LGDJ, 2012, p. 276.

⁷⁶³Fr.-G. Trébulle, Les fonctions de la responsabilité environnementale : réparer, prévenir, punir, *in* La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation, Dalloz, 2009, p. 17.

⁷⁶⁴M. Hauterau-Boutonnet, Quelle action en responsabilité civile pour la réparation du préjudice écologique ?, *Énergie-Environnement-Infrastructures*, juin 2017, pp 38-42 et plus spéc. pp 38-40.

⁷⁶⁵M. Lucas, Préjudice écologique et responsabilité. Pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative, *op. cit.*, p. 15.

Le déséquilibre contentieux dans l'appréciation du caractère personnel pose plus généralement la question de l'accès à la réparation pour justifier non seulement son caractère recevable, mais aussi fondé. Cette action doit impliquer une indemnisation propre à appréhender les enjeux de l'application de la responsabilité environnementale. Ces enjeux sont aujourd'hui mieux cernés par la définition, désormais légale, du préjudice écologique. Celle-ci reprend la définition proposée par le rapport Jégouzo, qui insiste sur l'importance de l'élargissement de l'action en réparation des dommages environnementaux.⁷⁶⁶ D'après le nouvel article 1247 du code civil : « le préjudice écologique constitue le préjudice qui résulte d'une atteinte aux éléments et aux fonctions des écosystèmes, ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. » Cette définition a le mérite de rappeler le caractère foncièrement anthropocentriste de l'application du principe de responsabilité en tant que principe juridique : préjudice écologique *per se* et préjudice écologique dérivé activent une obligation de réparation. Malgré le caractère parfois similaire du même fait causal lié à l'atteinte aux *res communes*, à l'instar de la pollution qui porte atteinte à l'air ou à la mer en raison de leur affectation à l'utilité de tous, la définition englobe aussi les répercussions dérivées sur les patrimoines individualisables de personnes déterminées. Ainsi, cette définition fait la synthèse de la qualification juridique en préjudice écologique « des dommages causés à l'homme par le biais d'une atteinte à l'environnement et des dommages causés à l'environnement lui-même »⁷⁶⁷, malgré les différentes modalités d'appréciation de ces derniers. L'appréciation est purement objective pour le préjudice *per se*, et subjective pour le second type de préjudice, qu'il soit patrimonial ou extrapatrimonial.⁷⁶⁸ Par exemple, les collectivités publiques peuvent subir des atteintes dérivées sur les biens de leur patrimoine naturel relevant du domaine public énuméré par l'article L. 2111 du code général de la propriété des personnes publiques. De plus, l'atteinte dérivée du préjudice écologique pur peut avoir une dimension extrapatrimoniale pour la

⁷⁶⁶Y. Jégouzo (dir.), Pour la réparation du préjudice écologique. Rapport du groupe de travail installé par Mme la Garde des sceaux, ministre de la justice, 17 sept. 2013, disponible en ligne sur : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_prejudice_ecologique_20130914.pdf, p. 17.

⁷⁶⁷Cette définition de M. Boutonnet met en lumière le caractère objectif du préjudice écologique pur à la différence du caractère subjectif du préjudice écologique dérivé, L'Erika : une vraie fausse reconnaissance du préjudice écologique, JCP-Env, janv. 2013, étude 2, p. 20, § 5.

⁷⁶⁸L. Neyret, Atteintes au vivant et responsabilité civile, LGDJ, 2006, sp. p. 320 et 387 ; O. Berg, Le dommage objectif *in* Études offertes à G. Viney, LGDJ, 2008, pp 63-73 ; L. Neyret, Naufrage de l'Érika : vers un droit commun de la réparation des atteintes à l'environnement, Rec. Dalloz, 2008, p. 2681, cités par V. Ravit et O. Sutterlin, Réflexions sur le destin du préjudice écologique pur, Recueil Dalloz, 2012, p. 2 675. Cette distinction s'établirait en fonction des critères permettant de constater un préjudice. Tandis que les préjudices subjectifs s'apprécieraient dans la personne du demandeur en réparation, les préjudices objectifs feraient l'objet d'une appréciation dépersonnalisée.

collectivité, comme c'est le cas du préjudice moral d'atteinte à la réputation d'une collectivité territoriale du fait du dommage environnemental.⁷⁶⁹

L'abandon de cette non-réparation du préjudice écologique en droit administratif est une nécessité propre à la finalité du développement durable. Le dualisme juridique en matière de droit de la responsabilité pour préjudice écologique en raison de l'auteur de l'atteinte à l'environnement, n'est plus acceptable. Si l'arrêt Blanco du Tribunal des conflits, rendu le 8 février 1873, reste le fondement jurisprudentiel de l'indépendance du droit de la responsabilité administrative vis-à-vis du droit privé, le dualisme juridique né de l'admission par le juge civil de la réparation du préjudice écologique d'une part, et le principe de non réparation de ce type de préjudice, d'autre part ne sont plus tenables. L'obstination du juge administratif à refuser de consacrer la réparation de ce type de préjudice en raison du caractère public de l'auteur du dommage, paraît en contrariété avec l'article 4 de la Charte de l'environnement⁷⁷⁰, dont le législateur a défini les conditions d'application dans le cadre du nouvel article 1246 du code civil selon lequel « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. » Cependant, il faut se demander avec Christian Huglo, « (...) comment la jurisprudence administrative et finalement celle du Conseil d'État interpréteront la loi nouvelle. »⁷⁷¹

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages opère la judiciarisation du principe de responsabilité environnementale autrefois juridiquement cantonnée à un régime de sanction administrative. Comme le démontrent Christian Huglo et Marthe Lucas, le fait que la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale crée un régime de réparation du dommage écologique mis en œuvre par une autorité administrative, ne renseigne en aucun cas sur la résolution d'un contentieux juridictionnel issu de la qualification juridique dudit dommage en préjudice écologique.⁷⁷² De plus, « la loi de transposition de la directive du 1^{er} août 2008 ne concerne que certains dommages

⁷⁶⁹C. cass. crim., 29 nov. 2005, n° 05-81.227, disponible en ligne sur la base de données : <https://www.doctrine.fr/d/CASS/2005/JURITEXT000007608038>.

⁷⁷⁰Dans le même sens, Y. Jégouzo, Propos sur l'article 4 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. La réparation du préjudice écologique, in L'État, le Droit, le Politique, Mélanges en l'honneur de J.-Cl Colliard, Dalloz, 2014, pp 232-245.

⁷⁷¹Chr. Huglo, La notion de réparation du préjudice écologique à l'épreuve du droit administratif, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁷²Cette loi, en s'en tenant à la transposition de la directive, a selon Chr. Huglo adopté une vision strictement administrative du sujet, La prévention et la réparation des dommages de l'environnement après la loi du 1^{er} août 2008, *op. cit.*, p. 8. Ainsi, « la loi ne concerne que certains dommages environnementaux graves et écarte expressément la réparation de préjudices résultant de tels dommages. M. Lucas, Préjudice écologique et responsabilité..., *op. cit.*, p. 13.

environnementaux graves et écarte expressément la reconnaissance du préjudice résultant de tels dommages. »⁷⁷³ Ainsi, les dispositions de l'article L. 162-2 du code de l'environnement excluent de cette réparation administrative, l'hypothèse de la réparation en faveur de la « (...) personne victime d'un préjudice résultant du dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage (...) » La loi du 8 août 2016 ne se superpose pas aux dispositions de la loi sur la responsabilité environnementale du 1^{er} août 2008.

Pour autant, le fait générateur de la responsabilité au sens du nouvel article 1246 du code civil, peut évidemment couvrir les cas graves d'atteinte à l'environnement dans l'article L. 162-1 du code de l'environnement, à savoir « Les dommages causés aux espèces et aux habitats d'espèces visés au 3^o du I de l'article L. 161-1 par une autre activité professionnelle que celles mentionnées au 1^o du présent article, en cas de faute ou de négligence de l'exploitant. » De plus, la loi du 8 août 2016 prévoit une hypothèse d'articulation avec son aînée sur la responsabilité environnementale. Cette hypothèse peut survenir lorsque le requérant engage deux actions : l'une fondée sur la première loi, l'autre sur la seconde. Dans cette hypothèse, le deuxième juge saisi d'une action fondée sur la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 doit prendre en compte la réparation allouée sur le fondement de l'autre action fondée sur la loi relative à la responsabilité environnementale. En revanche, les délais de prescription sont différents⁷⁷⁴, et la loi la plus récente ne renseigne pas sur le lien de causalité.

L'autre difficulté liée à la réparation du préjudice écologique même après le principe du nouvel article 1246 du code civil concerne la subsistance d'un dualisme juridique en la matière. Ce dualisme est une conséquence du maintien par le juge administratif de la jurisprudence Ville de Saint Quentin précitée⁷⁷⁵ qui avait été réaffirmée quelques mois avant la consécration du principe de réparation juridictionnelle du préjudice écologique par le juge judiciaire dans l'arrêt Érika⁷⁷⁶. Cette jurisprudence administrative, en retrait par rapport à celle de la Cour de cassation, fonde une irresponsabilité de l'auteur public de ce type de préjudice devant le juge

⁷⁷³*Ibid.*, p. 13.

⁷⁷⁴Le délai de prescription spécial de l'action en réparation du préjudice écologique est de 10 ans conformément à l'article 2226-1 du Code civil et débute le jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître le préjudice. En revanche, le délai de prescription issu de la loi sur la responsabilité environnementale du 1^{er} août 2008 prévu à l'article L. 161-5 du Code de l'environnement est de 30 ans et est initié à partir du fait générateur.

⁷⁷⁵C.E., 12 juillet 1969, Ville de Saint-Quentin, *op. cit.* Pour un exemple d'application plus récent, voir T.A. Amiens, 21 févr. 2012, *Fédération de la Somme pour la pêche*, *Rec. Dalloz*, 2012, p. 2557, *obs. Fr.-G. Trébulle*.

⁷⁷⁶C. cass., crim., 25 sept. 2012, n° 10-82.938, *JurisData* n° 2012-021445 ; *Gaz. Pal.* 25 oct. 2012, n° 299.

administratif en raison du critère organique. Cette idée s'affirme par l'assertion selon laquelle « la réparation du préjudice écologique causé par l'administration impliquerait une augmentation de la dépense publique en raison de l'intégration du dommage écologique dans le chef des préjudices réparables »⁷⁷⁷ pour lesquels les personnes publiques pourraient être sanctionnées. Le maintien d'une telle position est depuis la loi du 8 août 2016 radicalement contraire au principe du nouvel article 1246 du code civil aux termes duquel « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. » Plus fondamentalement, ce maintien réactiverait l'accusation doctrinale d'absence d'impartialité qui s'inscrirait dans la problématique de la dualité fonctionnelle du Conseil d'Etat, ici liée au fait qu'il « se considère à la fois comme ordonnateur mais aussi comme gardien des deniers publics »⁷⁷⁸ dans un contexte qui est, encore aujourd'hui, réputé défavorable à une augmentation de la dépense publique.⁷⁷⁹

Pour autant, il convient de nuancer cette dernière assertion dans la mesure où la dualité des fonctions administratives et juridictionnelles n'est pas en tant que telle contraire au principe d'impartialité résultant de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette problématique ne concerne que des considérations d'ordre politique des membres de la formation de jugement, ce qui diffère de la problématique de l'impartialité structurelle.⁷⁸⁰ Cette remise en cause de la partialité subjective exclusivement liée à l'activité juridictionnelle paraît peu convaincante quant à l'hypothèse d'une éventuelle atteinte à cet article. Il n'empêche que l'argument lié aux difficultés techniques que rencontreraient les juges du Conseil d'État, ainsi que les juges du fond, dans l'évaluation de ce type de préjudice, n'est pas convaincant non plus, puisque la théorie des barèmes permet une compensation adéquate en nature.⁷⁸¹ Le dépassement de ces difficultés techniques est

⁷⁷⁷O. Fuchs, Responsabilité administrative extracontractuelle et atteintes environnementales, Thèse de l'Université de Nantes, 2007, p. 317.

⁷⁷⁸Cet argument de politique jurisprudentielle a été évoqué par Christian Huglo à la suite de l'arrêt chambre criminelle de la Cour de cassation du 25 septembre 2012 relatif à l'affaire Érika disponible en ligne sur : https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/arret_n_2414_3.html. L'inéluctable prise en compte du préjudice écologique..., *op. cit.*, p. 669. L'auteur de cet article continue d'évoquer ce raisonnement, même après le nouvel article 1246 du Code civil pour considérer qu'après cette reconnaissance du préjudice écologique « (...) le juge administratif ne peut être que pour la minimisation du dommage écologique dès lors qu'il pourrait être évalué en argent (en cas d'échec de la réparation en nature). », La notion de réparation du préjudice écologique à l'épreuve du droit administratif, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁷⁹M. Lucas, Préjudice écologique et responsabilité..., *op. cit.*, p. 13.

⁷⁸⁰CEDH, n° 65411/01, 9 nov. 2006, Sté Sarcilor Lormines, disponible en ligne sur : <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-77923&filename=001-77923.pdf>.

⁷⁸¹Selon Chr. Huglo : « Une juste évaluation pour une réparation, ou mieux, une compensation adaptée, devrait donner lieu pour le juge à un renvoi à l'expertise au cours de laquelle la théorie dite "des barèmes" mise en avant par la doctrine pourrait servir de référence et permettre une discussion, au moins sur une recherche de

d'ailleurs d'ores et déjà nécessaire puisque c'est bien dans le cadre d'un contentieux administratif que le juge devra établir le caractère proportionné de l'obligation administrative de réparation du dommage environnemental édictée par le préfet en application de l'article L. 162-1 du code de l'environnement.⁷⁸² Dans le cadre de ce contentieux de pleine juridiction relatif aux sanctions, le juge administratif devra établir le caractère proportionné ou non de l'obligation administrative grâce à des techniques voisines de celles relatives à la détermination de la réparation adéquate du préjudice écologique. De plus, s'il considère cette sanction administrative disproportionnée, le juge administratif devra y substituer sa décision. Un tel office résulte de la transformation du contentieux des sanctions en contentieux de la pleine juridiction.⁷⁸³

Depuis l'article 1246 du code civil, l'indépendance du droit administratif vis-à-vis du droit civil ne peut plus servir de justification à la non-réparation de l'atteinte au patrimoine commun et à la finalité du développement durable. Cette indépendance juridique issue du lien entre la compétence et le fond⁷⁸⁴, entre le droit administratif et le droit privé, a évidemment toujours été relative. Cette relativité a d'ailleurs toujours été évidente du côté du juge judiciaire. Par exemple, la dissociation entre la compétence et le fond a pu se justifier quand cet ordre juridictionnel se voit exceptionnellement dévolu le rôle de juge de la puissance publique en matière de police judiciaire. L'arrêt de la Cour de cassation du 23 novembre 1956, Trésor public contre Docteur Giry, constitue la consécration de cette jurisprudence par laquelle le juge judiciaire affirme « au dessus de la dualité des autorités contentieuses, l'unité fondamentale des principes juridiques. »⁷⁸⁵ À l'inverse du juge civil, l'application par la juridiction administrative des règles de droit privé se fait à travers la technique des principes généraux du droit inspirés du code civil. Par cette technique, le juge administratif affirme la distinction de son *corpus* juridique de celui appliqué par le code civil, même s'il s'en inspire.⁷⁸⁶ Ainsi, avant la loi du 8

compensation la plus adéquate possible (v. les très intéressantes propositions contenues dans la thèse d'O. Sutterlin, L'évaluation monétaire des nuisances, *op. cit.*, pp 292 et s.) », L'inéluctable prise en compte du dommage écologique, *op. cit.*, p. 673.

⁷⁸²« La loi du 1^{er} août 2008 crée un contexte juridique favorable à la consécration de la réparation en nature lié à la reconnaissance de la spécificité du préjudice écologique pur, dans la mesure où le juge administratif devrait (...) en cas de contestation des mesures prises par le préfet, concentrer son contrôle sur celui de la justification du mode de réparation du dommage écologique pris en compte, Chr. Huglo, L'inéluctable prise en compte du préjudice écologique..., *op. cit.*, p. 670.

⁷⁸³C.E., Ass., 16 fév. 2009, Société Atom, Rec., p. 209.

⁷⁸⁴C. cass., civ., 23 nov. 1956, Trésor public contre Giry, Bull.civ. II, p. 407.

⁷⁸⁵M. Long, P. Weil, G. Braibant, Br. Genevoix, P. Delvolvé, GAJA, 2011, p. 491.

⁷⁸⁶Les principes généraux du droit inspirés du Code civil sont des principes issus de dispositions du Code civil que le juge administratif n'applique pas directement mais dont il s'inspire, afin de ne pas être lié par les mutations de la législation civile. Cela lui évite de se mettre en porte à faux avec une modification de la jurisprudence de la

août 2016 et en l'absence d'obligation légale quant à la reconnaissance de l'indemnisation du préjudice écologique, le juge pouvait appliquer spontanément l'article 4 de la Charte constitutionnelle au même titre que le juge judiciaire conformément à la maxime *ubi lex non distinguit, non distinguere debemus*. L'article 1246 du code civil fait désormais de cette possibilité une obligation puisque l'exigence de réparation doit être imposée à « toute personne » ayant commis un préjudice écologique indépendamment de son caractère public ou privé. Une telle logique renoue avec la l'opinion de Jean Rivéro selon laquelle « Les pollutions ignorent les distinctions juridiques. Il n'y a pas pour ceux qui en sont les victimes, des pollutions de droit public et des pollutions de droit privé ; il y a des pollutions tout court, dont les effets nocifs sont identiques, quelque-soit la qualité de ceux qui les produisent. »⁷⁸⁷

L'application du principe de réparation de l'ensemble des atteintes à l'environnement constitutives d'un préjudice écologique en droit civil comme en droit public, est un corollaire de la réalisation du principe du développement durable. La déresponsabilisation de la personne publique auteure du dommage devant les juridictions était d'autant plus inappropriée que c'est bien à l'administration publique qu'est confiée la promotion du développement durable par l'article 6 de la Charte de l'environnement. Or, si l'on peut bien se demander avec Gabriel Vidalenc : « Qui donc peut soutenir que le principe a besoin de la médiation de la loi ? »⁷⁸⁸, on peut *a fortiori* se demander ce qui empêchait le juge administratif de consacrer le principe normatif de réparation. La carence du législateur ne peut pas faire obstacle à l'effectivité d'une norme constitutionnelle. Ce constat théorique fondé sur la hiérarchie des normes vaut pour l'absence de mise en application législative du principe constitutionnel de réparation en matière

Cour de cassation. Ou aussi parce que l'article tel qu'il est lui convient mal, mais qu'il en reprend les principes. Par exemple, en droit de l'environnement, l'imposition de la charge financière de remise en état du site à l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement fait l'objet d'une prescription trentenaire, issue d'un principe général du droit inspiré de l'ancien article 2262 du Code civil. Cette prescription court à partir de la date du fait générateur du dommage (C.E., Ass., 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, Rec., p. 310). Aussi, cette prescription est-elle distincte de la prescription instituée par l'art. L. 152-1 du code de l'environnement relative à l'imposition de l'obligation financière de réparation des dommages puisque cette dernière ne court qu'à partir de la cessation de l'activité de l'exploitant (CAA Douai, 28 mai 2015, n°13DA2130) Voir aussi Ar. Gossement, ICPE/déchets : précisions importantes pour la prescription trentenaire de la charge financière des mesures de remise en état (CAA Douai), disponible en ligne sur : <http://www.arnaudgossement.com/archive/2015/06/04/icpe-dechets-precisions-importantes-pour-la-prescription-trentenaire-de-la-c.html>.

Dans la mesure où le principe de la prescription trentenaire de la charge financière de remise en état est un principe général simplement inspiré de cet article du code civil, la réforme du droit civil modifiant cette disposition par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile (*J. O.*, 18 juin, p. 9856) qui institue la prescription quinquennale n'a pas d'influence sur ce principe continuant à fixer une durée de 30 ans à la prescription extinctive.

⁷⁸⁷J. Rivéro, Préface in F. Caballero, *Essai sur la notion juridique de nuisances*, *op. cit.*, p. VII.

⁷⁸⁸G. Vidalenc, *Le développement durable...*, *op. cit.*, p. 8.

de responsabilité administrative. Une telle solution se justifie d'autant plus que l'unité de ce principe de réparation du préjudice écologique pur se manifeste par son régime (B).

B) La réparation prioritairement en nature, une condition *sine qua non* de la détermination de la responsabilité environnementale

La priorité donnée par le nouvel article 1249 du code civil à la réparation en nature consacre législativement l'intérêt théorique et pratique de la notion de responsabilité environnementale au sein du droit de la responsabilité. L'intérêt de la notion en question est que l'obligation de réparation doit avoir un intérêt écologique. Cette mise en œuvre d'une réparation *in concreto* ne peut se faire qu'à travers une indemnisation en nature du dommage constituant un préjudice écologique pur, « tant paraît saugrenue l'idée de réparer monétairement un dommage causé à une chose commune qui, par définition, n'appartient à personne. »⁷⁸⁹ Or, avant cette réforme du code civil, la faible propension au choix de cette indemnisation comme modalité de réparation était largement partagée au sein des deux ordres juridictionnels. Quand bien même la consécration de ce nouveau chef de préjudice par le juge judiciaire marquerait sa principale différence avec le juge administratif, notamment depuis l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 25 septembre 2012 relatif à l'affaire Érika⁷⁹⁰, la pertinence du choix de la réparation monétaire restait désavantageuse par rapport à l'esprit du principe général de réparation environnementale. Paradoxalement, cette réparation était mise en œuvre de façon timorée dans le cadre de la police administrative relative au dommage.⁷⁹¹ Le nouvel article 1249 du code civil consacre l'autonomie de la notion de responsabilité environnementale. Cette disposition met fin au silence du juge sur le choix de l'indemnisation au détriment de la réparation en nature. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article précité autorise le juge à ne recourir à la réparation indemnitaire qu'en cas « (...) d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation. » Cette solution de secours n'éclipse pas les problèmes classiques en la matière en ce qui concerne les difficultés d'évaluation du montant de la réparation monétaire en raison du caractère hors commerce des *res communes*.

⁷⁸⁹M. Lucas, Préjudice écologique et responsabilité..., *op. cit.*, p. 17 ; Chr. Huglo, L'inéluctable prise en compte du préjudice écologique, *op. cit.*, p. 669.

⁷⁹⁰C. cass., crim., arrêt n° 3439 du 25 sept. 2012, *op. cit.*

⁷⁹¹S. Carval, Un intéressant hybride..., *op. cit.*, pp. 1652 et suiv.

De plus, les nouvelles dispositions du code civil clarifient incontestablement les modalités d'application de la réparation en nature, ce qui orientera d'autant plus le choix du juge déjà encadré par le caractère prioritaire de cette réparation.

L'article 1251 nouveau du code civil, en disposant que : « Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, pour éviter son aggravation ou pour en réduire les conséquences constituent un préjudice réparable. » Cette disposition met fin à l'indétermination de l'obligation de réparation *in integrum* découlant de la réparation en nature imposée par la condamnation civile de l'auteur du préjudice écologique pur. De plus, l'article suivant dispose désormais qu'« Indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage ». Ces deux dispositions ont pour effet de faire cesser l'hétérogénéité des choix jurisprudentiels remarqués par Mireille Bacache sous le régime antérieur selon lequel : « Les modalités de la réparation en nature sont (...) multiples. Certaines consistent simplement à réparer le dommage déjà réalisé, c'est-à-dire à restaurer la situation de la victime, à assurer le retour au *statu quo ante*, telle que la remise en état d'un bien endommagé. D'autres, plus ambitieuses, visent à faire cesser pour l'avenir les troubles invoqués par la victime, en présence d'un dommage continu, résultant d'une situation de fait durable. Il s'agit alors de tarir la source même de celui-ci, pour en empêcher les manifestations futures, autrement dit, de supprimer la situation de fait mise en place par le responsable, de faire cesser l'illicite. »⁷⁹²

Le caractère exceptionnel de la réparation monétaire du préjudice écologique évitera les difficultés liées au défaut d'autonomie de la réparation en monétaire du préjudice écologique pur par rapport à celle des préjudices dérivés qui en résultent. Or, et malgré le principe *non bis in idem*, il semble bien qu'il y ait ici une confusion entre ces deux catégories de préjudice du fait de l'identité d'objet dans l'évaluation monétaire de leur réparation respective. Selon Vincent Rebeyrol : « Sans confondre sur le plan notionnel le préjudice écologique et le préjudice moral de l'association, certaines décisions en viennent pourtant à opérer pareille

⁷⁹²Voir à ce propos : M.-E. Roujou de Boubée, Essai sur la notion de réparation, 1974, p. 134 ; C. Bloch, La cessation de l'illicite. Recherche sur une fonction méconnue de la responsabilité civile, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2008 ; G. Viney, Cessation de l'illicite et responsabilité civile, Mélanges G. Goubeaux, Dalloz, LGDJ, 2009, p. 547.

confusion au stade de la réparation et de l'évaluation de l'indemnité, comme en témoigne l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 30 mars 2010 rendu dans l'affaire de l'Érika. Après avoir clairement distingué les différents préjudices en opposant les préjudices personnels subjectifs, subis par les sujets de droit et notamment les associations, au préjudice écologique objectif consistant en une "atteinte aux actifs environnementaux non marchands [et à] l'intégrité du patrimoine naturel", les magistrats ont par la suite confondu ces différents préjudices au stade de l'évaluation des dommages et intérêts. En effet, l'évaluation de l'indemnité due en réparation du préjudice causé à l'environnement en tant que tel est calculée en fonction de critères personnels au demandeur à l'action, tels que le nombre d'adhérents à l'association, la notoriété de celle-ci ou la spécificité de son action. Il en va de même de l'indemnité allouée aux collectivités territoriales calculée en fonction "de l'orientation plus ou moins maritime de leur activité et de leur population". »⁷⁹³ Comme l'ont relevé les commentateurs de l'arrêt, « ce sont des caractéristiques propres à la situation du demandeur qui ont été prises en considération pour apprécier le dommage écologique, là où seules des caractéristiques propres à l'environnement et à l'ampleur de sa dégradation auraient dû entrer en ligne de compte. »⁷⁹⁴ On ne peut en effet s'empêcher de se demander, aux côtés de Laurent Neyret, « en quoi le nombre d'habitants d'une commune ou le nombre d'adhérents d'une association permet d'évaluer la consistance du préjudice causé à l'environnement lui-même. »⁷⁹⁵ La référence à des considérations liées au demandeur à l'action de réparation d'un préjudice écologique pur reflète ainsi toute la gageure de l'évaluation monétaire de ce type de nuisance ainsi que son imprécision. Si depuis l'arrêt Érika, la jurisprudence distingue bien dommage environnemental et préjudice écologique pur, la réparation monétaire reste porteuse de difficultés. En effet, la conséquence du choix de cette modalité de réparation est l'entretien par la jurisprudence d'une ambivalence sur le caractère originaire ou dérivé du préjudice écologique qui, en se référant aux mêmes caractéristiques, risque de favoriser les réparations multiples contraires au principe du *non bis in idem*, et au principe de la réparation intégrale.⁷⁹⁶ Malgré le caractère subsidiaire de la réparation en équivalent monétaire, ce problème subsiste après la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, ce qui montre là aussi la difficile articulation avec la loi du 1^{er} août 2008 sur la responsabilité environnementale. Pour Agathe Van Lang : « Il importe en effet d'éviter que la

⁷⁹³L. Neyret, L'affaire Érika, moteurs d'évolution de la responsabilité civile et pénale, Recueil Dalloz, 2010, p. 2 238.

⁷⁹⁴V. Rebeyrol, Où en est la réparation du préjudice écologique ?, Rec. Dalloz, 2010, p. 1804.

⁷⁹⁵L. Neyret, L'affaire Érika, moteurs d'évolution de la responsabilité civile et pénale, Recueil Dalloz, 2010, p. 2 238.

⁷⁹⁶O. Sutterlin, L'évaluation monétaire des nuisances, *op. cit.*, p. 286.

coexistence de ces deux régimes ne conduise à un cumul de réparations pour le même dommage écologique, risque réel dans le cas d'atteinte à des éléments non appropriés. »⁷⁹⁷

Une consécration de la réparation du préjudice écologique pur en nature présente incontestablement l'avantage de la clarification de la notion de préjudice écologique en affirmant la spécificité et le caractère *sui generis* du préjudice *per se*. Cette modalité de réparation apparaît nécessaire pour résoudre la difficulté théorique fondamentale liée à l'absence de personnification juridique du titulaire du patrimoine commun, qui justifie l'inadaptation d'un versement monétaire à un patrimoine non individuel, étranger à la construction théorique du juriste allemand Zaccharie importée en France par Aubry et Rau.⁷⁹⁸ L'obligation de réparation instituée par l'affirmation de réparation du préjudice écologique pur ne peut pas faire l'objet d'une affectation choisie de façon autonome puisqu'il ne s'agit pas d'« un rapport qui lie le propriétaire à la chose ». Cette absence d'autonomie résulte de l'inexistence de toute gestion individualisée de l'actif patrimonial lié à l'indemnisation. Pire encore, le concept de patrimoine commun dénature le concept civiliste de patrimoine en tant qu'universalité de droit du fait de son absence de rattachement à la personnalité juridique. Or, comme le rappelle Frédéric Zenati-Castaing : « Aubry et Rau ne se contentent pas d'affirmer que l'idée du patrimoine se déduit directement de la personnalité (...) ou que le patrimoine est "une émanation de la personnalité et l'expression de la puissance juridique dont une personne se trouve investie " (...), ils relèvent incidemment que "le patrimoine s'identifiant en quelque sorte avec la personnalité... " (...) et écrivent sans détour que le patrimoine est dans sa plus haute expression, "la personnalité même de l'homme considéré dans ses rapports avec les objets extérieurs" (...). »⁷⁹⁹

Non seulement la notion civiliste de patrimoine est étrangère au concept de patrimoine commun, décliné en droit interne à travers la notion de patrimoine commun de la Nation⁸⁰⁰, mais en plus, cette notion ne fait que justifier la production de normes relatives à la conservation

⁷⁹⁷A. Van Lang, La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée. Le droit nouveau : la course à l'armement (1^{ère} Partie), AJDA, 2016, p. 2384.

⁷⁹⁸J. Attard, Le fondement solidariste du concept environnement-patrimoine commun, *op. cit.*, p. 164.

⁷⁹⁹F. Zenati, Mise en perspective et perspectives de la théorie du patrimoine, RTDC, 2004, pp. 667-668, plus sp. note bas de page 14.

⁸⁰⁰Art. L. 110-1-I du code de l'environnement : « 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.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

et à la réparation des objets visés par les articles L. 110-1 du code de l'environnement et L. 101-1 du code de l'urbanisme. Ces prescriptions sont établies en vue d'instituer une « obligation de transmettre » propre à la définition du développement durable, à savoir l'environnement et le territoire comme « patrimoine commun ». Par conséquent, l'idée même de solidarité intergénérationnelle inhérente à la notion de patrimoine commun s'oppose à la théorie du patrimoine originelle. Cette dernière, du fait de son rattachement voire de son identification à la personnalité⁸⁰¹, suppose au contraire que : « Puisque toute personne a un patrimoine, le patrimoine n'est pas transmissible : chacun peut bien transmettre un par un tous les droits dont il est titulaire, mais il ne transmet pas *in globo* un patrimoine, actif et passif. »⁸⁰²

Intrinsèquement inconciliable avec cette théorie du patrimoine, la notion de patrimoine commun⁸⁰³ n'a pour but que de créer des normes liées à la protection des choses communes en vue de préserver une solidarité sociale transhistorique, notamment par la création de l'obligation de réparation en cas d'atteinte à l'environnement. Du fait de cette absence de personnalité et donc de volonté du titulaire du patrimoine commun, la réparation de l'atteinte n'est certaine qu'à partir du moment où elle n'est pas réduite à l'indemnisation. L'avènement de la réparation en nature permet de mettre en œuvre un moyen plus efficace de régénération de l'environnement, patrimoine commun, bien que cette modalité soit traditionnellement exclue en droit de la responsabilité administrative.⁸⁰⁴ Elle est d'autant plus opportune qu'elle permet d'affirmer juridiquement la nécessité de réparation effective du patrimoine commun, alors que

⁸⁰¹Dans le même sens : « Selon la théorie classique des civilistes, il n'existe pas de patrimoine sans la personne ; ce concept trouve en effet son fondement dans l'idée de personnalité juridique. », I. Savarit, *Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?*, RFDA, 1998, p. 307.

⁸⁰²H. Mazeaud, L. Mazeaud, J. Mazeaud, *Quinzième leçon : le patrimoine et les autres universalités de droit.*, Rev. De Droit H. Capitant., n° 2, 30 juin 2011, disponible en ligne sur : <http://www.henricapitantlawreview.fr/article.php?id=304>

⁸⁰³Il s'agit pour I. Savarit d'une notion fonctionnelle fondée sur l'idée de solidarité, *Le patrimoine commun de la nation déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?*, *op. cit.*, p. 306. La référence au patrimoine commun de l'humanité tel qu'il matérialise la transition vers une solidarité transnationale en plus de la référence aux générations futures issue de la « matrice conceptuelle » que constitue le développement durable. Voir à ce propos, É. Gaillard, *Densification normative et générations futures*, *op. cit.*, p. 217. Voir aussi P.-M. Dupuy, *Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?*, *op. cit.*, p. 217.

⁸⁰⁴« Quand la réparation est accordée elle l'est sous forme d'indemnisation. Le choix par le juge administratif de l'indemnisation comme unique modalité de réparation a été constaté par Paul Duez dès 1938. Il n'en demeure pas moins que l'auteur avait constaté qu'il ne s'agissait que d'un moyen d'obtenir la réparation et que c'est le juge administratif qui a décidé de donner ce caractère exclusif à cette modalité par rapport à la réparation en nature. P. Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, Paris, Dalloz, 1938, p.109. L'interprétation de cette formule laconique de Duez a été confirmée par M. Sousse puisque selon lui « l'auteur (Duez) effectue une distinction entre les deux termes pour montrer que la réparation en nature est bannie du contentieux de la responsabilité publique. », *op. cit.*, p. 8.

la réparation par voie monétaire a un effet de désintéressement.⁸⁰⁵ Ce choix du législateur consacre juridiquement une unité de principe de la réparation environnementale pleinement matérialisée en cas d'atteinte au patrimoine commun. Elle permet l'affirmation de la spécificité de la responsabilité environnementale et du principe de réparation en substituant au principe du pollueur-payeur, celui du pollueur-réparateur. Après tout, malgré l'affirmation de modalités divergentes liées à la réparation environnementale résultant du principe de réparation *stricto sensu* dans la Constitution et du principe du pollueur-payeur dans le code de l'environnement, ce dernier n'affirme t'il pas que c'est bien la « remise en état [et la] gestion [des éléments constitutifs du patrimoine commun qui sont d'intérêt général et qui concourent à l'objectif de développement durable ?] »⁸⁰⁶ Du fait de la consécration législative réductrice du principe de réparation par l'article L. 110-1 du code de l'environnement avec le lexique purement pécuniaire de la compensation ou du dédommagement, le principe du pollueur-payeur ne fait que révéler une confusion terminologique dont le législateur est coutumier. Pour Olivier Fuchs, « ce principe apparaît surtout comme un instrument de légitimation politique des régimes de responsabilité mis en œuvre. »⁸⁰⁷

La responsabilité environnementale depuis la loi du 8 août 2016 appréhende complètement la spécificité de ce préjudice impersonnel pour justifier une réparation objective. L'autonomisation de la notion de responsabilité environnementale est permise par le caractère de principe de la réparation en nature, que ce soit dans le cadre de la sanction administrative ou de la condamnation en responsabilité civile ou administrative. Par ailleurs, l'unité fondamentale entre la notion de prévention et la notion de réparation que permet ce concept de responsabilité environnementale présente un avantage. Elle fait en sorte que, tant sur le plan de la police et de la sanction administrative que sur le plan juridictionnel, la mise en œuvre de cette responsabilité contribue à amoindrir la constitution de préjudices écologiques dérivés par l'injonction administrative de réparation en nature. Ce régime privilégié de réparation du dommage causé au patrimoine commun unifie également le rôle de l'administration dans la préservation et la régénérescence de ce patrimoine commun environnemental correspondant à la finalité du principe de développement durable. Bien sûr, l'atteinte irréversible étant envisagée, la

⁸⁰⁵Pour B. de Jouvenel : « Que fait-on quand on indemnise en argent le propriétaire d'un bien qui a été atteint par une pollution, on le désintéresse au sens fort du terme, car il n'est nullement assuré ni obligé d'affecter la somme reçue à la réparation effective dudit bien. », cité par M. Despax, *Traité de droit de l'environnement*, Litec, 1980, note 33, p. 792.

⁸⁰⁶M. Deguergue, *Le sens de la responsabilité environnementale*, *op.cit.*, p. 574.

⁸⁰⁷O. Fuchs, *Le dommage écologique*, Rue d'Ulm, 2011, p. 38.

réparation en nature se caractérisera par l'imposition de mesures de réparation dites « complémentaires ». Lorsque la réparation « primaire », liée à la remise en état au *statu quo ante* n'aboutit pas du fait de l'irréversibilité de l'atteinte causée, l'exploitant devra mettre en œuvre ces mesures de réparation complémentaires qui ont pour objet, selon l'article L. 162-9 du code de l'environnement « de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial. » L'exclusion de la compensation financière étant affirmée à la suite du texte, la mise en œuvre de la responsabilité environnementale va se traduire par une exigence de réparation par l'autorité administrative visant à poursuivre le principe du développement durable dans sa conception faible lorsque la régénérescence de l'atteinte au patrimoine commun qu'impliquerait la conception forte s'avère impossible, puisqu'il faudra parfois substituer des éléments de service artificiels au capital naturel lorsque celui-ci aurait été altéré de façon irréversible.

L'unité réelle de la prévention et de la réparation en tant que corollaires de la responsabilité environnementale se révèle grâce à la combinaison des deux lois évoquées. La loi sur la responsabilité environnementale du 1^{er} août 2008 confère un rôle aux institutions publiques territoriales de substitution à l'action de prévention ou de remise en état lorsque l'exploitant responsable de l'atteinte n'est pas identifié, après proposition à l'autorité préfectorale conformément aux articles L. 162-15 et R. 162-3 du code de l'environnement. La participation des collectivités territoriales et des établissements publics est instituée, au même titre que les associations de protection de l'environnement visées dans l'article précité de la Partie législative du Code. La participation en question se caractérise aussi par une compétence d'avis sur le contenu des mesures de réparation.⁸⁰⁸ Les nouveaux dispositifs de la loi Biodiversité renforcent ce régime préventif en instaurant des mesures de compensation écologique définies aux articles L. 163 du code de l'environnement.⁸⁰⁹ Cette compensation s'impose aux projets de travaux ou d'ouvrages. Or, « conformément au principe de prévention, les mesures compensatoires sont subsidiaires, elles ne peuvent se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. »⁸¹⁰ Ce caractère complémentaire en matière administrative traduit une application exhaustive des principes préventifs et curatifs du droit de l'environnement,

⁸⁰⁸Art. L. 162-10 c. env.

⁸⁰⁹Art. L. 163-1, II, al. 4, III et art. L. 163-2.

⁸¹⁰A. Van Lang, La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée. Le droit nouveau : la course à l'armement, *op. cit.*, p. 2 385.

corollaires du développement durable. Le complément à ces différents régimes administratifs par la loi Biodiversité s'inscrit dans le cadre de la doctrine dite « ERC », acronyme signifiant littéralement Éviter-Réduire-Compenser.⁸¹¹ Le caractère complémentaire de ces deux lois est une conséquence du caractère transdisciplinaire des principes du droit de l'environnement. Ces derniers s'inscrivent à la fois dans le cadre des régimes administratifs de police et de sanction, et dans le cadre du droit de la responsabilité. Par ailleurs l'ensemble des obligations prescrites par les textes favorisent le principe de prévention, en raison de la difficile réparation des atteintes au patrimoine commun, et à la solidarité transgénérationnelle dont il est vecteur.⁸¹² À cela s'ajoutent aussi des considérations de solidarité territoriale et intergénérationnelle, qui gouvernent juridiquement la personnalité publique, notamment décentralisée (Section II).

Section II - L'influence de la mutation des règles liées à la personnalité publique sur le contenu du principe du développement durable

Si le développement durable est défini en tant que principe, c'est parce sa définition par rapport à sa finalité génère des principes normatifs concourant à son but.⁸¹³ Le but en question « est la volonté d'assurer une solidarité entre les générations et, par là même, la survie de l'Humanité. »⁸¹⁴ Or, le droit de la péréquation est mis en ordre par le principe même de solidarité financière⁸¹⁵, qui poursuit ce but de solidarité intragénérationnelle et intergénérationnelle (§ 1). Cette double solidarité propre au principe de développement durable se retrouve aussi dans le droit des espaces écologiques et des biens publics (§ 2).

§ 1 - Développement durable et mutation de la solidarité financière territoriale

Le principe de développement durable se voit conforter dans sa réalisation à travers les mutations du principal mécanisme de solidarité financière territoriale que constitue le droit de la péréquation (A). Même si le modèle unitaire et simplement décentralisé ne permet pas une véritable autonomie financière des collectivités territoriales par rapport à l'État, le rôle

⁸¹¹A. Van Lang, La compensation des atteintes à la biodiversité : de l'utilité technique d'un dispositif éthiquement contestable, RDI, 2016, p. 586.

⁸¹²Voir à ce propos : J Attard, Les fondements solidaristes du concept « environnement-patrimoine commun », RJE, 2003, pp 161-176 ; É. Gaillard, Densification normative et générations futures, in C. Thibierge (dir.), La densification normative, *op. cit.*, pp. 211-222.

⁸¹³Voir *Supra*, pp. 140-141.

⁸¹⁴C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 840.

⁸¹⁵A.-S. Gorge, Le principe d'égalité en droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 541.

subsidaire des finances locales permet néanmoins d'appréhender la double solidarité nécessaire à la définition du principe du développement durable (B).

A) L'application du principe de solidarité du développement durable par les mutations du droit de la péréquation

La matière des finances locales intéresse le développement durable. De par son objectif premier visant à pallier les inégalités liées à un contexte de compétitivité économique, la solidarité fiscale au niveau local guide le mécanisme de péréquation⁸¹⁶ Par la même, le droit de la péréquation maintient une logique propre au développement économique, mais en réduit les effets néfastes en constituant « un facteur de régulation du système local. »⁸¹⁷ Les inégalités liées aux activités économiques se répercutent au niveau local à travers d'importantes disparités du potentiel fiscal des collectivités. À titre d'exemple, Gilbert Meyer relève que « ces disparités sont essentiellement dues à la concentration sur les mêmes territoires des pôles économiques qui ont acquitté la taxe professionnelle. De même, le prix du bâti stagne presque partout en France, sauf dans certaines villes comme à Paris, où le prix au mètre carré flambe. »⁸¹⁸.

La régulation des inégalités financières locales permet d'appliquer cette solidarité intragénérationnelle telle qu'elle est formulée en droit interne par le 3^{ème} alinéa de l'article L. 110-1-III du code de l'environnement. La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires y sont définies par le législateur comme une finalité de l'objectif de développement durable.⁸¹⁹ Cette disposition constitue la déclinaison au niveau local de la solidarité intragénérationnelle envers les autres peuples affirmée par les conventions internationales et les textes français.⁸²⁰ Le développement durable au niveau local « implique de rechercher un équilibre entre les États du Nord et ceux du Sud, (comme cela résulte des conventions internationales), mais également entre les régions, les départements, les intercommunalités et les communes. »⁸²¹ C'est cette solidarité intragénérationnelle et territoriale au niveau local que

⁸¹⁶C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 387.

⁸¹⁷M. Bouvier, Les finances locales, LGDJ, 2013, p. 121.

⁸¹⁸G. Meyer, Développement durable et finances locales, L'Harmattan, 2013, p. 167.

⁸¹⁹Selon cet article, la troisième finalité du développement durable est la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations.

⁸²⁰Art. L. 110-1-II du code de l'environnement et dernier considérant introductif de la Charte de l'environnement.

⁸²¹Voir à ce propos, C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 391. L'auteure précise par ailleurs que l'intercommunalité, au-delà de son aspect institutionnel constitue en elle-même un moyen de la péréquation financière. Dans le même sens, voir D. de Saint-Gernin, L'intercommunalité, voie obligée pour une meilleure péréquation des ressources (2^{ème} partie), RGCT, 2002, pp. 483 et suiv. ; A. Hasting-

proposent alors de mettre en œuvre des instruments de droit souple tels que l'Agenda 21 en tant que projet territorial de développement durable⁸²², mais aussi, en matière de finances publiques, le droit de la péréquation.

Le développement durable constitue un des « principes matriciels » mis en œuvre par la péréquation financière. En effet, « l'objectif le plus couramment affiché de toute forme de péréquation financière au niveau local est (...) de favoriser une meilleure harmonisation de l'espace, une redistribution des richesses et par là même une réduction des inégalités »⁸²³, notamment lorsque ces inégalités territoriales ont pour conséquence des inégalités entre les administrés des collectivités. La péréquation concourt à pallier ces inégalités en faisant « concorder le niveau de services rendus avec l'effort fiscal demandé aux contribuables »⁸²⁴. Ainsi, au-delà de la réduction des inégalités entre collectivités territoriales, c'est bien la satisfaction des besoins des citoyens qui est recherchée »⁸²⁵ Une telle exigence concourant à la finalité du développement durable est aujourd'hui énoncée par la Constitution elle-même : l'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution dispose que la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités.

Le principe de solidarité justifie cette intervention du législateur dans le cadre de cette disposition qui correspond au développement durable territorial, puisqu'il s'agit de « satisfaire un impératif de rééquilibrage ou encore d'équité entre collectivités territoriales dont la raison fondamentale est le mieux-être des citoyens, ainsi que l'organisation d'une certaine solidarité entre eux. »⁸²⁶ En prétendant établir un partage des ressources entre collectivités territoriales en fonction inverse de leur richesse relative, le principe de solidarité permet la matérialisation du développement durable en s'incorporant au droit constitutionnel local, mais surtout parce qu'il appelle, au profit de la collectivité territoriale, « l'intervention positive du pouvoir »⁸²⁷. Cette intervention du législateur pour mettre en œuvre cette norme constitutionnelle correspond à la volonté de faire du développement durable un levier de renouvellement des politiques publiques

Marchadier, La LOLF, un outil de régulation des relations financières État/collectivités territoriales, Les Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant, 2006, pp. 102 et suiv.

⁸²²Ce dernier est défini en droit interne par l'art. L. 110-1 IV du code de l'environnement comme « un projet territorial de développement durable.

⁸²³M. Bouvier, Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France, RFAP, 2007, p. 75.

⁸²⁴*Ibid.*, p. 75.

⁸²⁵*Ibid.*, p. 75.

⁸²⁶*Ibid.*, p. 75.

⁸²⁷A.-S. Gorge, Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, Thèse de l'Université Aix-Marseille III, Dalloz, 2010, p. 541.

territoriales. En tant que principes, les notions de solidarité et de responsabilité s'incorporent alors à l'univers juridique. La notion de solidarité peut « s'incorporer au droit constitutionnel local »⁸²⁸, afin d'expliquer la mise en œuvre de la conciliation entre autonomie locale et principe d'égalité qu'implique les mécanismes de péréquation. C'est d'ailleurs en cela que le vocable de solidarité a été préféré au terme de fraternité dans le langage politique et juridique pour devenir un élément du principe de développement durable, au même titre que l'éthique de responsabilité s'est substituée à l'idée de Progrès. Dans la mesure où la péréquation accomplit ce principe de solidarité dans une dimension spatiale, notamment en prenant en compte la dimension urbaine ou rurale, ce mécanisme issu du principe de solidarité financière⁸²⁹ constitue, malgré sa généralité⁸³⁰, une incarnation du principe du développement durable au niveau territorial. La mise en œuvre du développement durable par la péréquation des ressources fiscales représente un contrepois à la compétitivité entre collectivités et un facteur de régulation du système local.⁸³¹

Cette régulation liée à l'intervention du législateur pour mettre en œuvre le principe de solidarité permet la réinsertion d'une méthodologie propre à la notion de développement durable, qui est celle de la conciliation. Ici, la conciliation opérée se concrétise par l'articulation de la garantie des ressources propres⁸³², et du partage de ces dernières par les collectivités bénéficiant de ressources importantes afin de concourir à la réalisation du principe d'égalité. Dans sa décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, le Conseil constitutionnel a explicitement affirmé la mise en œuvre de cette conciliation par le législateur sur le fondement du principe de solidarité en constatant que « le principe de solidarité nationale proclamé par le 12^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958, ne fait pas obstacle à l'institution par la loi d'un mécanisme de solidarité entre les habitants d'une même région ». Ainsi, pour concilier libre administration financière faisant écho à la

⁸²⁸*Ibid.*, p. 541.

⁸²⁹Ainsi A.-S. Gorge considère que « le droit de la péréquation correspond à une directive de réalisation du principe d'égalité, pour établir, par un partage des ressources entre les collectivités territoriales, une dose acceptable d'inégalité. », *Ibid.*, p. 541.

⁸³⁰Selon R. Hertzog : « La péréquation n'est ni une institution juridique complète, ni une technique déterminée. C'est une idée très générale qui prend un sens par ses incarnations concrètes. », La péréquation dans les finances locales à la recherche d'un régime juridique, in G. Gilbert (dir.), La péréquation financière entre les collectivités locales, *op. cit.*, p. 185.

⁸³¹M. Bouvier, Les finances locales, *op. cit.*, p. 121.

⁸³²La garantie des ressources propres constitue un corollaire du principe de la libre disposition des ressources et est prévue au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

liberté et la péréquation faisant écho à l'égalité⁸³³, la juridiction a soumis la constitutionnalité du dispositif que constitue le fond de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) à la condition que le prélèvement des recettes des collectivités franciliennes au profit d'autres collectivités soit suffisamment précis quant à son objet et à sa portée, et que le taux de prélèvement soit plafonné à un seuil de 5 %, considéré comme une condition de la constitutionnalité⁸³⁴ du dispositif.

L'autonomisation de la péréquation, en tant que voie vers une mutation du droit financier des collectivités territoriales, n'a alors qu'un caractère embryonnaire. La faculté pour une collectivité d'attribuer le produit d'un impôt à une autre collectivité territoriale n'est reconnue qu'à titre exceptionnel dans le cadre du fonds de solidarité de la région Ile-de-France. Or, la généralisation de ce type de dispositif permettrait de réconcilier libre administration financière et principe d'égalité, en conférant aux élus la prérogative de décider du montant des recettes fiscales à verser aux collectivités.⁸³⁵

Par ailleurs, une autre mutation de l'administration décentralisée en matière financière qui est préconisée par l'auteur précité consisterait, symétriquement, à « péréquer l'autonomie. »⁸³⁶ Il s'agirait pour le législateur de faire en sorte que tout impôt local permette à chaque collectivité territoriale d'avoir les moyens de son développement. Cela se concrétiserait par une décentralisation accrue de l'impôt local afin qu'il fasse l'objet d'un dispositif correcteur et permettant aux collectivités territoriales de disposer d'un levier fiscal. Pour autant, un véritable « verrouillage constitutionnel du principe de libre administration »⁸³⁷ encadre très strictement la conciliation entre la garantie des ressources propres, notamment à travers le pouvoir d'appréciation du taux d'imposition par les collectivités, et le partage des ressources issu du droit de la péréquation. Ce dernier se caractérise d'abord par un partage de l'impôt entre collectivités, c'est-à-dire une péréquation horizontale qui constitue une méthode redistributive à partir des ressources financières propres des collectivités, sans intervention de

⁸³³D. Hoorens, Autonomie et péréquation : des principes à concilier plutôt qu'à opposer, Regards sur l'actualité, n° 258, La documentation Française, mars 2010, p. 48. Cité par C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 390.

⁸³⁴Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes et des départements de la région Île-de-France réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes (*J. O.*, 11 mai, p. 6 236).

⁸³⁵D. Hoorens, Autonomie et péréquation..., *op. cit.*, p. 49. Cité par C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 390.

⁸³⁶*Ibid.*, p. 49.

⁸³⁷J. Caillousse, Les mises en scène juridique de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, LGDJ, 2009, p. 179.

l'État. Cette péréquation horizontale révèle néanmoins une insuffisance des mutations en faveur du principe de développement durable.

De la mise en œuvre de ce processus d'évaluation et de bonne gouvernance découlerait forcément l'organisation d'une véritable solidarité ayant pour fonction de réguler, non seulement dans l'espace, mais aussi dans le temps, d'une part les évolutions des ressources et des dépenses publiques, d'autre part la péréquation à instituer pour les autres collectivités.⁸³⁸ Cette décentralisation du droit de la péréquation constituerait un levier de la gouvernance des finances locales en faveur du développement durable qui serait en concordance avec une responsabilisation partagée par la territorialisation (B).

B) Une responsabilité subsidiaire de l'administration publique territoriale dans le manquement à la mise en œuvre de la solidarité intergénérationnelle

L'aggravation du poids de la dette publique remet en cause la finalité même du développement durable en constituant une violation du principe de responsabilité. Cependant, le rôle des personnes publiques décentralisées doit être relativisé dans la résorption de ce problème. Contrairement aux assemblées locales, le Parlement n'a pas l'obligation de voter le budget en équilibre réel, même si une forte nuance est à apporter aujourd'hui en raison de la « règle d'or budgétaire. »⁸³⁹. La libre administration financière des collectivités territoriales étant toute relative, le préfet dispose d'un rôle central dans le contrôle du budget, et contrairement au droit commun de la décentralisation, d'un pouvoir d'exécution d'office dans le cadre de la tutelle budgétaire qui lui permet, après avis de la Chambre régionale des comptes, de redresser un budget en déséquilibre.⁸⁴⁰

⁸³⁸M. Bouvier, *Repenser la solidarité fiscale entre collectivités...*, *op. cit.*, p. 78.

⁸³⁹La réforme constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République (*J. O.*, 24 juil., p. 11 908) a inscrit dans l'article 34 de la Constitution « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». De plus, la France a signé le 2 mars 2012 un traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (dit TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire. « Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, (le traité) prévoit notamment :

Cette "règle d'or" des finances publiques (qui) impose que le déficit budgétaire structurel (hors impact de la conjoncture économique) ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB ;

(...) la correction automatique du non-respect des déficits autorisés ;

(...) l'établissement de sanctions de la Cour de justice de l'Union européenne s'agissant de la mise en place des règles d'or dans les ordres juridiques nationaux (amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB du pays fautif) et des sanctions quasi automatiques pour les déficits excessifs. », J. Lapin, *L'exigence d'équilibre budgétaire : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'État*, RDP, 2014, n° 3, pp 733-758.

⁸⁴⁰Art. L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.

Les collectivités peuvent néanmoins contribuer à ce problème majeur des politiques publiques contemporaines en tant qu'acteurs d'une gouvernance favorable à la mise en œuvre de la double solidarité inhérente au développement durable.

Pour assurer cette solidarité entre les territoires dans une perspective intragénérationnelle, une évolution des mécanismes de péréquation pourrait jouer un rôle essentiel, même si les dispositifs en question sont indissociables de la perspective de nouvelles mutations de la décentralisation. Selon Michel Bouvier, un des principes directeurs de l'évolution de la gestion financière publique est le principe de responsabilité⁸⁴¹, qui correspond à l'un des éléments de définition du principe du développement durable. Cet accroissement de l'autonomie locale suppose une plus grande détermination des mécanismes de péréquation horizontale par les collectivités, à l'instar des mécanismes spéciaux tels que le Fonds de solidarité des communes de la région Île de France (FSRIF) ou ceux étendus à l'ensemble du territoire comme la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La détermination d'espaces conjoncturels⁸⁴² délimités dans le cadre de la politique de la ville s'inscrit dans cette perspective relative à la solidarité intragénérationnelle et territoriale. Jusqu'à présent les mutations du droit de la péréquation ont été liées à la volonté du législateur de prendre en considération les inégalités territoriales, afin d'assurer un développement homogène du territoire. La cohésion territoriale est l'objectif affiché de la mise en œuvre de cette solidarité financière enrichie par la détermination d'espaces de péréquation supplémentaire, affinant la mise en œuvre de la réduction des inégalités. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), issue de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale⁸⁴³, y a contribué en concentrant l'enveloppe globale de la dotation de solidarité urbaine (DSU) « sur les communes prioritaires en termes de politique de la ville, c'est-à-dire titulaires de zones urbaines sensibles (ZUS) et de zones franches urbaines (ZFU) »⁸⁴⁴. Les mutations de la péréquation verticale au profit de la région

⁸⁴¹M. Bouvier, L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilité généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, RFFP, 2005, n° 92. Voir aussi, M. Bouvier, Repenser la solidarité financière entre les collectivités territoriales, *op. cit.*, 2007, p. 76.

⁸⁴²G. Koubi, Construire des espaces en droit. Des vocables empruntés à la géographie, Développement durable et territoires, vol 6, n° 1, mars 2015, p. 5.

⁸⁴³Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (*J. O.*, 19 janv., p. 864).

⁸⁴⁴Sénat, Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers, Rapport d'information n°49 (2006-2007), mission commune d'information Banlieues, déposé le 30 oct. 2006, Annexe 6, La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/rap/r06-049-1/r06-049-164.html#toc436>.

se traduisent également par la prise en compte du décalage entre inégalité sociale et inégalité territoriale.⁸⁴⁵

Cette prise en compte se réalise notamment au niveau régional par la création d'un indicateur de ressources fiscales par habitant déterminant les régions métropolitaines éligibles à la dotation de péréquation.⁸⁴⁶ Ainsi, la prise en compte des inégalités sociales est conciliée avec le rétablissement de la répartition de la péréquation des régions proportionnellement à cet indicateur issu de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.⁸⁴⁷ Contrairement à la DSU en matière de péréquation communale, cet indicateur n'a pas vu la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal.⁸⁴⁸

Le droit de la péréquation inscrit aussi la solidarité financière locale dans une perspective transhistorique. « Les transferts interrégionaux générés par les anciennes régions industrielles qui étaient des contributrices nettes au budget de l'État, ont permis l'équipement et le développement d'autres régions qui étaient alors jugées parasites et sous développées. »⁸⁴⁹ Si ces dernières sont aujourd'hui réputées déficitaires en raison de la désindustrialisation de la France, elles bénéficient de « la contrepartie, aujourd'hui de l'effort consenti hier »⁸⁵⁰ que constitue ces transferts qui vont contribuer à leur développement territorial. Mise à part l'éventuelle remise en cause de la notion de « consentement » pour désigner ces transferts considérés comme obligatoires, les dispositifs régionaux de péréquation horizontale s'appuient essentiellement sur les ressources fiscales des activités économiques. Ainsi en est-il du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises définie par l'article L. 4332-9 du code général des collectivités territoriales. Ce mécanisme de péréquation est révélateur des déséquilibres en matière de ressources fiscales qui

⁸⁴⁵Pour L. Davezies : « Les inégalités spatiales ne sont (...) pas assimilables aux inégalités sociales, ni de près ni de loin. Par conséquent, la réduction des inégalités sociales ne passe pas forcément par l'égalité spatiale. », *Les inégalités territoriales en France : Une réalité multiforme. La fracture territoriale contre les facteurs de cohésion : le bras de fer*, Les cahiers français, 2009, p. 43.

⁸⁴⁶Les régions d'outre-mer sont éligibles de droit à cette dotation de péréquation conformément à l'art. L. 4434-9 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁴⁷Loi n° 2009-1670 du 30 déc. 2009, Loi de finances pour 2010 (*J. O.*, 31 déc., p. 22 856).

⁸⁴⁸« À la différence des communes et des départements, le potentiel fiscal des régions n'a pas été remplacé par le potentiel financier, mais à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, il a été remplacé par l'Indicateur de Ressources Fiscales des Régions (IRFR) pour la répartition de la dotation de péréquation des régions, Dotation globale de fonctionnement des régions, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-globale-fonctionnement-dgf-des-regions>. Voir, pour cette compensation de la DGF des régions par les règles de dotation forfaitaire, M. Houser, *Le droit de la péréquation financière*, L'Harmattan, 2015, pp 199-200.

⁸⁴⁹L. Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008, p. 23. Cité par C. Bardoul, *Les collectivités territoriales et le développement durable*, *op. cit.*, p. 391.

⁸⁵⁰*Op. cit.*, pp 23-24.

s'explique par la place prépondérante de la fiscalité des entreprises.⁸⁵¹ En effet, cette partie de la contribution économique territoriale (CET) s'est substituée à la taxe professionnelle à l'issue de la loi du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010 précitée. Dans la mesure où cette contribution économique territoriale se divise en deux impôts et que la contribution foncière des entreprises est un impôt spécialisé, seule la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises peut faire l'objet d'une affectation au profit de la région, conformément aux dispositions de l'article 1599 *bis* du code général des impôts. Pour déterminer ces collectivités « riches » par rapport aux autres dans le cadre de ce mécanisme de péréquation régional relatif à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), il convient de recourir à une méthode. Cette dernière consiste à faire la différence entre le montant de la CVAE prélevée au cours de l'année précédente et le produit issu de la cotisation reçue en 2011 et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue en 2010. Les collectivités considérées comme favorisées participant à ce fonds de péréquation horizontale sont donc celles dont la différence sur ces ressources fiscales est positive et dont « la différence entre leur potentiel financier par habitant et le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, est positive. » Sont également pris en compte d'autres ressources que la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises. Les articles 1599 *bis*, 1599 *quater A*, 1599 *quater B* du code général des impôts et l'article 78 de la loi de finances intègrent ces autres ressources, telles que deux composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)⁸⁵², mais aussi le fonds national de garantie individuelle des ressources régionales et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

La réalisation du principe de responsabilité envers les générations futures ne peut-être que théoriquement incomplète en matière de développement durable. Si la notion de responsabilité envers les générations futures suppose une modification du rapport au temps, son rattachement au développement durable relève dans de nombreux travaux de l'amalgame. « Le concept de responsabilité peut se lire comme induit par le principe de développement durable, mais devrait s'en distinguer, en ce qu'il ne préjuge pas, à première vue, des choix que feront les générations futures. De plus, le concept de responsabilité ne vise pas à prendre des décisions concernant la satisfaction des besoins actuels de développement, mais à assumer au mieux des

⁸⁵¹M. Houser, *Le droit de la péréquation financière*, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁵²Ces deux autres composantes entrant dans l'assiette de IFER sont, d'une part le matériel roulant, et d'autre part les répartiteurs de la boucle locale de cuivre ainsi que les équipements de communication. Articles 1599 *quater A* et 1599 *quater B* du code général des impôts.

choix faits. »⁸⁵³ Le rapport avec la responsabilité environnementale n'est pas en parfaite convergence puisque le développement durable territorial propres aux « revendications d'équilibre territorial ne sont pas forcément compatibles avec le respect de la nature. »⁸⁵⁴ Il en va de même des finalités des matières juridiques relatives à l'espace local, puisque le développement durable n'en constitue pas une finalité exclusive.⁸⁵⁵ (§ 2).

§ 2 - Principe de développement durable et consolidation de la protection de l'environnement par le droit public des espaces territoriaux

La théorie du patrimoine commun en droit public nécessite une protection des ressources naturelles lorsque celles-ci font l'objet d'une patrimonialisation.⁸⁵⁶ Le régime de protection de ces ressources naturelles bénéficie, pour certaines d'entre elles, de la protection garantie par le droit de propriété publique, et pour d'autres, de la protection de la domanialité publique lorsque le critère de l'affectation est rempli (A). Par ailleurs, la limitation de l'utilisation des espaces naturels est étendue par des régimes juridiques inspirés des considérations environnementales. Ces différentes règles sont liées à la nécessaire limitation de l'utilisation des sols et les protections qui en sont issues et correspondent à une certaine acception de la notion de développement durable (B).

A) La finalité environnementale du développement durable partiellement remplie par le droit des propriétés publiques naturelles

Le rapport entre le principe du développement durable et le droit administratif des biens (a) se matérialise par la poursuite d'une finalité propre à la préservation du patrimoine commun (b).

⁸⁵³E. Vial, Le concept de responsabilité envers les générations futures dans la gestion et le stockage des déchets radioactifs, Bull. droit nucléaire, 1^{er} déc. 2004, p. 18.

⁸⁵⁴L. Davezies, Les inégalités en France : une réalité multiforme..., *op. cit.*, p. 43.

⁸⁵⁵« L'espace est à la fois un lieu, une surface et une distance (...). », La notion d'espace est, sur le plan géographique, déjà beaucoup plus large que celle de territoire qui se réduit à l'espace terrestre. P. Janin, L'espace en droit public interne, Thèse de l'Université Lyon III, 1996, dactyl., p. 2.

⁸⁵⁶Voir à ce propos la thèse de M. Deffairi, La patrimonialisation de l'environnement, *op. cit.*, 861 p.

a) Développement durable et droit des biens des institutions territoriales

La patrimonialité des ressources naturelles constitue un élément de leur protection par les régimes relatifs au droit des biens. La possible appropriation de certains biens naturels est incontestable et fait l'objet de plusieurs droits relatifs au régime de ces biens. Ainsi, ces régimes sont réputés protecteurs pour deux raisons. D'une part, ils garantissent le droit du propriétaire public ou privé sur la chose, en préservant l'intégrité de cette dernière. D'autre part, pour le cas du domaine public, le régime qui lui est relatif protège l'affectation du bien à l'intérêt général.

L'appropriation des ressources naturelles est une question très empreinte d'idéologie, ce que les juristes ne manquent pas de rappeler à propos des relations problématiques entre l'économie de marché et la préservation de l'environnement. Ces rapports constituent la question fondamentale posée par l'écodéveloppement et le développement durable. Pourtant, et c'est là la difficulté substantielle du traitement de la notion de développement durable en droit, le sens de cette notion doit être analysé à partir de mécanismes du droit positif et en particulier du droit public.

Si Maurice Hauriou considérait que le commerce juridique est un ensemble de formes juridiques engendrées par le commerce économique⁸⁵⁷, il n'empêche que le « monde juridique de l'échange des biens »⁸⁵⁸ n'intègre pas les choses « hors commerce » et implique aussi une commercialité limitée de certaines choses appropriées. De ce constat découle deux conséquences sur le rapport entre économie de marché et environnement tel qu'il est organisé en droit public. La première conséquence théorique permet de couper court, avec Guylain Clamour, à l'idéologie libérale néoclassique d'une appropriation, voire d'une commercialité *a maxima* des biens environnementaux. « Dire que la logique du marché et la préservation de l'environnement sont conciliables, ce n'est certainement pas considérer comme certains peuvent l'avancer, marqués par la pensée [libertarienne] de l'École de Chicago, que la main invisible suffit, sans régulation extérieure, à garantir une protection satisfaisante de

⁸⁵⁷M. Hauriou, *Principes de droit public*, 1910, rééd. Dalloz, 2010, p. 177. Cité par Meryem Deffairi, *op. cit.*, p. 197.

⁸⁵⁸M. Deffairi, *La patrimonialisation en droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 219.

l'environnement. Une telle présentation, outre qu'elle n'est pas soutenable, ne correspond ni à la réalité juridique ni à la volonté du politique. »⁸⁵⁹

La seconde conséquence de cette commercialité juridique limitée est sa structuration qui est principalement fondée sur la distinction entre droit privé des biens et droit public des biens. Ce dernier se décompose en droit du domaine privé et en droit du domaine public. Cette division permet d'établir une gradation des prérogatives du propriétaire dans la disponibilité et la commercialité. Le droit privé des biens est le plus favorable aux prérogatives du propriétaire, y compris pour les choses naturelles. Pour autant, il ne faut pas négliger certains régimes spéciaux du droit privé qui sont favorables au développement durable en encadrant certaines prérogatives du propriétaire sur le bien.

b) La réorientation environnementale du droit domanial applicable aux collectivités territoriales et leurs groupements

Le développement durable est gouverné par le principe de l'utilisation durable des ressources.⁸⁶⁰ Ainsi, en s'appuyant sur la protection du patrimoine commun environnemental⁸⁶¹, le droit des biens contribue à la lutte contre les effets néfastes de la croissance pour l'environnement⁸⁶². C'est ainsi que l'environnement entre en conflit avec certaines libertés, notamment lorsque l'usage de ces dernières emporte des conséquences sur les principes de préservation de la qualité de l'air et d'autres ressources naturelles. Par exemple, le droit du domaine public, dans sa fonction d'encadrement de l'utilisation collective des voies routières des collectivités territoriales, est alors enrichi par ces considérations environnementales.

L'intérêt environnemental s'intègre aux dispositions relatives à la police de la circulation et du stationnement, qui limitent la liberté d'aller et venir, ou du moins les modalités d'utilisation de cette liberté, notamment par le moyen de véhicules motorisés. Le principe de la

⁸⁵⁹G. Clamour, Intérêt général et concurrence, Dalloz, 2006, p. 744.

⁸⁶⁰G. Pierratti, J.-L. Prat, Droit, économie, écologie et développement durable : des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës, RJE, 2000, p. 427. Cité par A. Touzet, Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 455.

⁸⁶¹Art. L. 110-1 du code de l'environnement.

⁸⁶²C'est dans cette perspective que, selon Al. Touzet, a été initiée la réflexion globale sur le développement durable à partir du XX^{ème} siècle, notamment lors de la parution du rapport Halte à la croissance, Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 454.

liberté d'utilisation du domaine public érigé en principe général du droit par le Conseil d'État⁸⁶³ et en principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel⁸⁶⁴ est limité dans le cadre de la réalisation de la planification des déplacements urbains. Ces restrictions se matérialisent en interdisant le stationnement des véhicules à moteur ou en le réservant à des catégories particulières de véhicules, en le limitant dans le temps sur les voies publiques supportant la circulation de véhicules assurant un service régulier de transport public, conformément à l'article L. 2213-3-1 du code général des collectivités territoriales. L'article L. 2213-4-1 du CGCT complété par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte renforce encore ces restrictions.⁸⁶⁵ Le texte permet à l'autorité de police administrative municipale une interdiction d'accès à certaines voies pour des véhicules contribuant significativement à l'augmentation de la pollution atmosphérique. Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale ayant compétence en matière de police de la circulation, peut également instaurer des zones à circulation restreinte. Ces deux prérogatives sont permises dans l'hypothèse où un plan de protection de l'atmosphère est adopté.⁸⁶⁶

Le principe de la gratuité de l'utilisation du domaine public s'en trouve également affecté puisque, selon l'article précité, le maire peut soumettre à paiement, l'utilisation des voies et des trottoirs adjacents, dans la continuité de la jurisprudence administrative en matière de police du stationnement et de la circulation.⁸⁶⁷ Ainsi, la police des occupations collectives du domaine public s'intègre à une activité de planification propre à la matière des transports et fondamentale au regard de l'objectif de développement durable. De plus, comme le remarque Philippe Billet, de cette articulation entre les matières découle une articulation des compétences des personnes publiques territoriales quant à l'activité communale de police spéciale de la circulation et la planification des déplacements urbains, qui peut être intercommunale et qui s'inscrit, depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dans un rapport de compatibilité avec les schémas de cohérence territoriale.⁸⁶⁸

⁸⁶³C.E., Sect., 14 février 1958, *Sieur Abisset*, Rec., p. 98.

⁸⁶⁴Conseil constitutionnel, décision n° 79-107 DC du 12 juill. 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies départementales et les voies communales* (*J. O.*, 13 juil.), (cons. 2).

⁸⁶⁵Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*J. O.*, 18 août., p. 14 263.)

⁸⁶⁶Voir à ce propos : Ph. Billet, *Collectivités territoriales et mobilités « propres »*, JCP A, 2016, n° 42, étude n° 2 276, p. 24.

⁸⁶⁷C.E., 26 févr. 1969, *Fédération nationale des clubs automobiles de France*, Rec., p. 121.

⁸⁶⁸Dans ce cas, l'autorité de police intercommunale caractérise l'intérêt communautaire des voies publiques supportant la circulation d'un service de transport collectif en site propre et des trottoirs adjacents à ces voies, pour autant que la communauté de communes exerce la compétence "création, aménagement et entretien de la voirie

Accessoirement, les établissements publics de coopération intercommunale et non plus seulement les communes peuvent instaurer une redevance d'utilisation du domaine public routier lorsqu'ils disposent de la compétence en la matière au sens du Titre II du Livre III du code des transports. L'article 1609 *quater* A du code général des impôts, issu de la loi dite « Grenelle 2 », précitée et modifiée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République⁸⁶⁹, institue à titre expérimental d'un dispositif de péage urbain. Dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacement urbain approuvé et prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur peut être instituée pour une durée de 3 ans, à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains devenue autorité organisatrice de la mobilité (AOM)⁸⁷⁰, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales.⁸⁷¹

La valorisation économique de ce domaine au titre des utilisations privatives fait que même s'il est hors du commerce juridique, il permet de générer des ressources pour les collectivités territoriales. L'idée n'est pas nouvelle. Dès 1957, le commissaire du gouvernement Guldner dans ses conclusions relatives à l'arrêt Syndicat national des éditions cinématographiques considérait que « le domaine public constitue une richesse dont les collectivités publiques peuvent et doivent assurer la meilleure utilisation. »⁸⁷² La problématique de l'impact sur les finalités du développement durable de la valorisation économique du domaine public est réapparue lors de la codification du droit administratif des biens. Ainsi, s'il est incontestable que les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques applicables au domaine public naturel ont une certaine « vertu environnementale »⁸⁷³, la

communautaire", et que son territoire est couvert par un plan de déplacement urbain (PDU). Il en va de même pour la communauté d'agglomération (art. L. 5216-5 CGCT). Elle prévoit également une attraction par la communauté urbaine couverte par un PDU de la compétence départementale en matière de voirie, pour autant qu'une convention passée avec le département comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales, ou prévoit sa réalisation, sauf refus motivé du conseil général (art. L. 5215-20 CGCT). Il en va de même dans le cadre d'une communauté d'agglomération (art. L. 5216-5 CGCT). Ph. Billet, Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales, JCP A, n° 8, août 2010, étude n° 18, pp. 17 à 25.

⁸⁶⁹Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (*J. O.*, 8 août, p. 13 705).

⁸⁷⁰Article 21 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (*J. O.*, 28 janv., p. 1562).

⁸⁷¹*Ibid.*

⁸⁷²J. Guldner, concl. sur C.E., Sect., 20 déc. 1957, Société nationale des éditions cinématographiques, Lebon, 1957, p. 702, Sirey, 1958, p. 74.

⁸⁷³Ce constat prévaut essentiellement pour le domaine public maritime relevant du patrimoine de l'État. M. Deffairi, *op. cit.*, p. 444.

codification de ce droit en 2006 s'est largement concentrée sur « la valorisation économique du domaine public au détriment de sa dimension de protection. »⁸⁷⁴ Ce constat ne peut qu'être confirmé par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques⁸⁷⁵. L'objet de ce texte se réduit au régime des procédures de passation des contrats d'occupation et à celui du déclassement et de la cession. Il ne comporte pas de considération liée au domaine public naturel et à la protection de l'environnement, alors que les dispositifs juridiques qui y sont relatifs avaient évolué dans le sens d'une régression.⁸⁷⁶

La finalité de la notion de développement durable est au cœur de ce questionnement relatif à la confrontation entre valorisation économique et protection des ressources naturelles, au prisme du droit de la domanialité, à travers le domaine public naturel des collectivités territoriales. Pour Sylvie Caudal, « la prise en compte de l'environnement est nécessaire afin de rééquilibrer les finalités de la domanialité publique (...) Il y va non seulement de l'avenir de la domanialité publique en tant qu'outil foncier spécifique, mais surtout de ce que nous serons capables de transmettre aux générations futures »⁸⁷⁷, c'est-à-dire de la mise en œuvre de la finalité de principe du développement durable telle qu'elle est issue du préambule de la Charte de l'environnement.

Néanmoins, le champ d'étude relatif à la mise en œuvre du développement durable par la gestion de ces dépendances naturelles est limité de par son objet et son étendue. Concernant l'objet, le domaine public naturel se compose de deux catégories dont les principales distinctions concernent l'entrée et la sortie du domaine public et un régime individualisé en ce qui concerne leur utilisation.⁸⁷⁸ Des ressources naturelles maritimes sont d'abord incorporées au domaine public de l'État par l'effet de la loi, conformément à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques, et leur sortie dépend des mouvements naturels. Le domaine public naturel maritime qui fait l'objet d'une incorporation au domaine public de l'État par l'effet de l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques

⁸⁷⁴Ainsi pour l'auteure, « La réussite de ce rapprochement (entre la domanialité publique et la protection de l'environnement) est subordonnée à un sérieux travail de modernisation de cette vénérable institution qu'est la domanialité publique, dont les virtualités environnementales ont été largement ignorées par le codificateur en 2006. », S. Caudal, La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement, AJDA, 2009, p. 2 329.

⁸⁷⁵Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques (*J. O.*, 20 avr.).

⁸⁷⁶Voir à ce propos, Ch. Cans, Les espaces naturels « protégés » : de la sanctuarisation à la valorisation économique, in J.-Fr. Joye (dir.), L'urbanisation de la montagne. Observations à partir du versant juridique, Lextenso, 2013, p. 114. Voir aussi *Infra*, pp. 191 à 194.

⁸⁷⁷S. Caudal, La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement, *op. cit.*, p. 2 335.

⁸⁷⁸E. Fatôme, Bref regard sur le code général de la propriété des personnes publiques, AJDA, 2009, p. 2326.

dans le cadre d'un acte purement déclaratif, reste « insensible aux sirènes de la décentralisation. »⁸⁷⁹

L'objet des dépendances naturelles relevant des institutions décentralisées se réduit, quant à lui, au domaine public fluvial, qui présente un intérêt général défini par l'article L. 2111-12 du code général de la propriété des personnes publiques. L'incorporation des dépendances fluviales se fait par acte constitutif de classement au profit de l'État mais aussi d'institutions publiques territoriales en fonction de la propriété des cours d'eau ou des lacs concernés.⁸⁸⁰ Le domaine public fluvial peut alors constituer un domaine public naturel local dont les institutions publiques territoriales sont à la fois propriétaires et gestionnaires, conformément à l'article L. 3113-1 du code général de la propriété des personnes publiques. À ce titre, il a fait l'objet d'un commerce administratif propre à son transfert de propriété de l'État aux collectivités territoriales.⁸⁸¹

Les mutations du droit de la décentralisation ont touché pour la première fois le droit relatif à ce domaine public naturel local, avec la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels⁸⁸². Plus généralement, c'est la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁸⁸³ qui a généralisé ce transfert du domaine public fluvial de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements, généralement au profit du département, et sous réserve de désaccord exprès.

Au-delà du champ limité de l'objet du domaine public naturel local, la limitation de l'étendue est la conséquence des réticences des institutions territoriales vis-à-vis de la constitution de ce patrimoine. Cet accroissement du patrimoine naturel s'est opéré par le biais du transfert de propriété qui s'intègre plus largement dans le transfert de propriété des voies de circulation initié par la loi du 13 août 2004 précitée. Du fait de ces réticences, seuls huit départements et une région ont accepté ces transferts de dépendances naturelles fluviales. Ces inquiétudes des collectivités décentralisées sont le transfert de charges dans le cadre d'un

⁸⁷⁹C. Chamard-Heim, *Domaine public naturel et décentralisation. Un patrimoine au service des missions de l'État*, AJDA, 2009, p. 2335.

⁸⁸⁰Art. L. 2111-7 à L. 2111-12 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁸⁸¹C. Chamard-Heim, *Domaine public naturel et décentralisation*, *op. cit.*, p. 2336.

⁸⁸²Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques (*J. O.*, 31 juill., p. 13 021).

⁸⁸³Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*J. O.*, 17 août, p. 14 545).

recentrage de l'action de l'État, qu'un auteur a qualifié de décentralisation « prétexte »⁸⁸⁴ notamment au profit de la collectivité départementale. Par exemple, l'article L. 3113-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit le transfert de plein droit et à titre gratuit aux régions qui ont bénéficié de la mise à disposition des cours d'eau domaniaux à l'issue de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.⁸⁸⁵ Ce transfert s'opère de plein droit, sauf lorsque les départements ont déjà bénéficié d'un transfert d'une partie de ce domaine dans le cadre de leur vocation de gestion des voies de circulation.⁸⁸⁶

Toutes les règles relatives au domaine public naturel⁸⁸⁷ pouvant comprendre, en ce qui concerne le domaine public fluvial, des dépendances affectées aux collectivités territoriales, se caractérisent par l'interdiction de leur utilisation privative dans le cadre d'autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels.⁸⁸⁸ Comme le remarque Sylvie Caudal, la référence à l'article 6 de la Charte de l'environnement sur le développement durable peut impliquer cette réorientation environnementale du droit domanial, qui pourrait alors être mis en œuvre par les collectivités territoriales lorsqu'elles sont maître d'un domaine contenant des ressources naturelles.

B) La poursuite de la finalité du développement durable par les régimes spécifiques du droit de l'urbanisme de la montagne et du littoral

Le droit de l'urbanisme répond également au principe matriciel que constitue le développement durable, y compris au niveau territorial, du fait de son objectif affiché de préservation des espaces naturels. Il complète ainsi le droit administratif des biens par la

⁸⁸⁴P. Subra de Bieusses, Voirie et grands équipements ou la décentralisation prétexte, AJDA, 2005, p. 144.

⁸⁸⁵Loi n° 83-663 du 22 juill. 1983 complétant la loi du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (*J. O.*, 23 juill., p. 2 286). Voir à ce propos, M. Kernéis, Le transfert de propriété du domaine public fluvial à la balkanisation des cours d'eau en France, *Vertigo*, Hors série n° 10, déc. 2011, p. 3.

⁸⁸⁶C. Chamard-Heim, Domanialité publique et décentralisation, *op. cit.*, p. 2 337.

⁸⁸⁷Ces règles communes permettent d'établir un élément d'unité entre les dépendances du domaine public naturel, qu'il soit maritime ou fluvial. E. Fatôme, Bref regard sur le domaine public naturel après le code général de la propriété des personnes publiques, AJDA, 2009, p. 2327.

⁸⁸⁸L'art. L. 1311-8 du code général des collectivités territoriales dispose que « Les dispositions des art. L. 1311-5 à L. 1311-7 ne sont pas applicables au domaine public naturel. » Or ces dispositions sont relatives aux autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droit réel. À côté de cette disposition excluant directement la possibilité de recourir à ce type d'occupation, l'art. L. 1311-2 l'interdit indirectement en disposant que le recours à une forme particulière d'occupation du domaine public constitutive de droit réel. Cette occupation ne peut être contractée que par un bail emphytéotique administratif dans la mesure où ce dernier ne peut pas être conclu que sur le domaine public routier.

règlementation de l'utilisation des sols, notamment en déterminant les zones constructibles ou non. La compétence en la matière est, contrairement à celle relative à la gestion du domaine public naturel, largement décentralisée.

En faisant référence au patrimoine commun ainsi qu'aux populations résidentes et futures, le législateur souligne la responsabilité de l'administration territoriale dans la mise en œuvre du principe de développement durable. Le nouvel article L. 101-1 du code de l'urbanisme qualifie les collectivités publiques de gestionnaires et de garantes du patrimoine commun dans le cadre de leurs compétences.⁸⁸⁹ Il rajoute que, dans le cadre de cette gestion, elles ont pour mission de mettre en œuvre ce principe puisque leur action en matière d'urbanisme « contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. » De telles considérations reprennent tout à la fois les définitions législatives et constitutionnelles du développement durable insérées dans la Charte de l'environnement et à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.⁸⁹⁰

Par ailleurs, des dispositions législatives spécifiques parachèvent le rôle du droit de l'urbanisme dans l'utilisation de certains espaces naturels. Ces textes constituent des illustrations de la mise en œuvre du principe du développement durable par l'administration territoriale. À ce titre, on peut citer la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne⁸⁹¹, dite « loi Montagne », et la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral⁸⁹², dite « loi Littoral ». La particularité de ces deux lois au sein du code de l'urbanisme est que leur objet porte sur des notions non juridiques mais géographiques. Le littoral et la montagne s'intègrent dans la notion

⁸⁸⁹Cet article reprend les dispositions de l'ancien article L. 110 du code et est issu de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803).

⁸⁹⁰Cette poursuite du principe du développement durable est décrite à l'article précité du code de l'urbanisme, soit par la référence aux différentes actions consistant à « aménager le cadre de vie », « assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources », à « gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

⁸⁹¹Loi n° 85-30 du 9 janv. 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (*J. O.*, 20 janv., p. 320), modifiée par la loi n° 2016-1088 du 28 déc. 2016 de modernisation, de développement, et de protection des espaces de montagne (*J. O.*, 29 déc.).

⁸⁹²Loi n° 86-2 du 3 janv. 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*J. O.*, 4 janv., p. 200).

spatiale de zone qui elle-même fait partie de ces notions qui « oscillent entre géographie et droit et sont transposées dans les langages juridiques et administratifs. »⁸⁹³

Ces régimes portent sur des universalités de choses. Ils englobent simultanément des biens en tant que choses appropriées par les personnes publiques ou privées, mais aussi des choses naturelles relevant du patrimoine commun qui ne font pas l'objet d'une appropriation déterminée.⁸⁹⁴ Par exemple, l'article premier de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne définit cette dernière comme « (...) un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel »⁸⁹⁵, ainsi que comme une « source d'aménités patrimoniales, environnementales, économiques et sociétales. »⁸⁹⁶ Le régime juridique spécifique qui en découle, notamment en ce qui concerne la question du titulaire du régime de propriété⁸⁹⁷, peut être porteur d'une certaine définition du développement durable telle qu'elle résulte du deuxième alinéa de l'actuel article 1^{er} de la loi précitée. Une dimension culturelle s'ajoute aux grands engagements de l'article L. 110-1 du code de l'environnement tels que la lutte contre le changement climatique et la reconquête de la biodiversité.⁸⁹⁸

En ce qui concerne l'espace du littoral, il présente lui aussi « la caractéristique de retenir des qualifications juridiques propres, indépendantes du droit des biens, qui entraînent l'application d'un régime juridique singulier. »⁸⁹⁹

⁸⁹³G. Koubi, Construire des espaces en droit. Des vocables empruntés à la géographie, Développement durable et territoires, vol. 6, mars 2015, p. 5.

⁸⁹⁴M. Prieur, Droit de l'environnement, *op. cit.*, pp. 426 et 450 ; A. Van Lang, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 350.

⁸⁹⁵Article 1^{er} de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n° 2016-1088 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, *op. cit.*

⁸⁹⁶*Ibid.*

⁸⁹⁷Par exemple, on peut relever le mécanisme de partage entre la propriété et le sol dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler la « servitude montagne », G. Mollion, La gestion partagée des sols et l'urbanisation en montagne : le rôle de la servitude « loi montagne », in J.-Fr. Joye (dir.), L'urbanisation de la montagne. Observations depuis le versant juridique, *op. cit.*, pp. 153-164.

⁸⁹⁸Selon cette disposition : « Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, dans une démarche d'autodéveloppement, qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie, de protection sociale et d'emploi comparables à ceux des autres régions et d'offrir à la société des services, produits, espaces et ressources naturelles de haute qualité. Cette dynamique doit permettre également à la société montagnarde d'évoluer sans rupture brutale avec son passé et ses traditions en conservant, en renouvelant et en valorisant sa culture et son identité. Elle doit enfin répondre aux défis du changement climatique, permettre la reconquête de la biodiversité et préserver la nature et les paysages. »

⁸⁹⁹M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 444.

Les critères pour identifier une commune relevant de cet espace sont déterminés par l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Cette disposition vise les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1000 hectares et les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de la salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. Ces communes composent le champ d'application de la loi « Littoral ». Elles sont le littoral en droit. L'article L. 321-1, I. du code de l'environnement définit le littoral comme « une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. » Aussi, le littoral, en tant qu'objet complexe recouvre différents objets du droit de l'environnement dont les qualifications sont indépendantes de leur régime de propriété⁹⁰⁰ : « Si le littoral est analysé comme un système complexe, et non seulement un écosystème complexe, parce qu'il intègre des éléments, des usages et des fonctions multiples, il est justiciable d'une approche plus systémique qu'analytique. »⁹⁰¹

Moins coutumier du législateur était, en revanche, au moment de l'adoption de la loi, le fait de choisir un territoire comme référence dans le cadre d'un texte qui dépasse la simple réglementation de l'occupation des sols pour s'appliquer en réalité à un ensemble de « biens environnementaux », et qui se fixe pour objectif la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et des paysages, correspondant là aussi à une des finalités du développement durable au sens de l'article L.110-1 III du code de l'environnement. Le législateur décide alors d'intégrer ces dispositions sur la base d'un territoire qui désigne une collectivité publique lorsqu'elle se trouve dans cette situation géographique et écologique déterminé à travers la qualification de « communes littorales » en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'en établir la liste par décret en Conseil d'État.

⁹⁰⁰En effet, il est possible d'identifier au sein de ce qui est désigné par les textes comme le littoral des biens relevant du domaine public ou privé terrestre (terrains appartenant aux collectivités en bordure terrestre du littoral) ou maritime - propriété de l'État -, des propriétés privées de personnes privées (essentiellement des terrains) et des choses communes (par exemple l'eau, la biodiversité). M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement, *loc. cit.*, p. 444. Ainsi, les dispositions relatives au littoral s'appliquent aussi bien à des biens privativement et publiquement appropriés comme à des choses communes Voir à ce propos : M. Prieur, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 426 ; A. Van Lang, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 350. À rapprocher des développements d'Y. Tanguy, Du droit au littoral, du littoral au droit, Le contentieux de la loi littoral, RJE, 2004, n° sp., p. 3.

⁹⁰¹Y. Tanguy, Du droit au littoral, du littoral au droit..., *op. cit.*, p. 33.

Outre cet intérêt principal de protection des ressources naturelles par la détermination de ces espaces protégés limitant les activités humaines sur ces biens environnementaux, cette compétence laissée par le législateur au pouvoir réglementaire dans la détermination de ces espaces a donné lieu à un contentieux qui paraît mettre en relation une autre problématique du développement durable.

La montée en puissance des principes juridiques liés à la gouvernance tels que le principe de participation contribue à la poursuite de la finalité du développement durable en matière d'urbanisme et d'aménagement. À partir de la déclaration de Rio selon laquelle « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient », certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que ce principe constitue une exigence affichée du développement durable⁹⁰², voire même un pilier de ce dernier⁹⁰³, notamment parce que ce principe s'inscrit dans le processus de gouvernance.⁹⁰⁴ Cette relation avec le développement durable est affichée avec la Charte de l'environnement lorsqu'elle est prise comme un ensemble indivisible.⁹⁰⁵ Une telle lecture de la Charte n'est possible, selon Michel Prieur, que lorsqu'on interprète les dispositions relatives au développement durable eu égard aux autres articles de la Charte, à l'instar de l'interprétation de l'article 6 de la Charte de l'environnement au regard de la consécration d'un droit fondamental à l'environnement face à des intérêts généraux.⁹⁰⁶ Ainsi, les instruments répondant à la finalité de principe du développement durable mais qui ne s'intégraient que dans une approche sectorielle de la protection de la nature, s'intègrent dans la problématique du développement durable, comme le montre l'arrêt précité Commune d'Annecy. En effet, en admettant l'invocabilité directe de l'article 7 de la Charte, le Conseil d'État garantit la compétence exclusive du pouvoir législatif dans la fixation « des conditions et limites de ce principe. » Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, le Conseil d'État annule toutes les immixtions du pouvoir réglementaire en la matière et notamment en ce qui concerne l'application combinée des lois Montagne et Littoral. À cet égard, si l'article 187 de la loi

⁹⁰²A. Goxe, Gouvernance territoriale et développement durable, La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, 2007, p. 154. Voir aussi, S. Outrillault, Développement durable *in* Dictionnaire des politiques publiques territoriales, *op. cit.*, pp 174-175.

⁹⁰³C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 40.

⁹⁰⁴H.-J. Scarwell, Développement durable et territoire : aspects juridiques, *op. cit.*, p. 168.

⁹⁰⁵M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 21.

⁹⁰⁶M.-A. Cohendet, La Charte et le Conseil constitutionnel, *op. cit.*, p. 129.

n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux⁹⁰⁷ dispose qu'un décret en Conseil d'Etat délimite, sous certaines conditions, « après avis ou sur proposition des communes riveraines (...), un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral (...) s'appliquent seules », cette intervention du gouvernement ne peut concourir à l'établissement d'une procédure de participation constitutive d'une incompétence positive dans le domaines de la loi. »⁹⁰⁸

⁹⁰⁷Loi n° 2005-157 du 23 févr. 2005 sur le développement des territoires ruraux (*J. O.*, 24 févr., p. 3 073).

⁹⁰⁸C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, *op. cit.*

Conclusion du Chapitre I

La finalité de principe du développement durable est poursuivie de façon incidente par l'ensemble des droits spécifiques de la personnalité juridique des différentes composantes de l'administration publique territoriale. Les mutations de ces branches du droit administratif interrogent la démarche du législateur lorsqu'elle concourt à la définition du développement durable en tant que principe.

Ainsi, en traduisant cette exigence de protection du patrimoine commun et de solidarité, le développement durable englobe non seulement les principes normatifs relatifs à la protection de l'environnement, mais aussi plus généralement les principes considérés dans une perspective inspirée de Léon Duguit, comme protégeant « un élément de la sociabilité, c'est-à-dire de la prise de conscience de ce qui est nécessaire à la vie sociale et à la pérennité de la société. »⁹⁰⁹ Les principes du droit de l'environnement restent la composante majeure du contenu de principe juridique du développement durable. L'évolution de cette branche du droit a pour effet de déterminer le contenu juridique de la notion. Par exemple, le nouveau principe de non-régression issu de la loi du 8 août 2016 relative à la biodiversité et codifié à l'article L. 110-1-II-9 du code de l'environnement, illustre le caractère par essence évolutif du droit objectif⁹¹⁰ qui se fait aujourd'hui au profit d'une protection renforcée de l'environnement. Pour Michel Prieur « Les mutations de la règle de droit peuvent revêtir plusieurs formes : abrogation, modification, dérogation (...). Mais la régression ne vient pas seulement des risques de mutations du droit écrit. Elle peut être le résultat de l'interprétation du droit par le juge appliquant le principe du développement durable. »⁹¹¹

Le principe du développement durable est aussi principalement illustré par les principes environnementaux assurant l'éthique de responsabilité et de solidarité propre à sa finalité, et subsidiairement par les principes promouvant cette solidarité dans l'encadrement juridique de la personnalité publique. Cette définition de principe de logique juridique donnée au

⁹⁰⁹A.-S Mescheriakoff, L'apparition du service public de la protection de l'environnement dans la perspective de la théorie du droit de Léon Duguit *in* Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2007, p. 314.

⁹¹⁰*Ibid.*, p. 312

⁹¹¹M. Prieur, Le nouveau principe de non-régression en droit de l'environnement, *in* M. Prieur et G. Sozzo (dir.), La non-régression en droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 6.

développement durable s'illustre aussi par l'intégration du pilier environnemental dans les compétences décentralisées (Chapitre II).

CHAPITRE II - LA DECENTRALISATION ENVIRONNEMENTALE : UN MOYEN DE REALISATION DU PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La décentralisation territoriale a permis aux collectivités publiques de réguler les activités se trouvant sur leur territoire en y intégrant des considérations écologiques propres à la réalisation du principe du développement durable (Section I). Néanmoins, si la décentralisation est un moyen nécessaire de la territorialisation du développement durable, toujours est-il que ce phénomène d'intégration de l'environnement n'en est pas un facteur exclusif. Le principe d'intégration n'étant pas consacré comme élément de définition du développement durable en droit interne, la décentralisation peut aller en opposition à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques (Section II).

Section I - La décentralisation territoriale : une condition clé de la territorialisation du développement durable

La décentralisation des compétences relatives à la matière environnementale a permis aux collectivités publiques d'initier de véritables politiques publiques et de réglementer les activités se trouvant sur leur territoire dans le sens de la protection de l'environnement (§ 1). Les préoccupations écologiques sont prises en compte dans l'exercice d'autres compétences territoriales qui n'étaient pas, *ab initio*, relatives à l'exercice de l'action publique environnementale (§ 2).

§ 1 - L'intégration originaire du développement durable dans les politiques publiques locales par la décentralisation de la « compétence Environnement »

L'intégration originaire du développement durable au niveau territorial suppose un transfert de compétences dont l'objet est directement relatif à la protection de l'environnement. La détermination de cette répartition verticale des compétences dans le domaine environnemental est complexe. La protection de l'environnement ne peut se résumer à

l'exercice d'une compétence déterminée qui serait réductible à un seul bloc de compétences.⁹¹² Pierre Albertini décrit la matière environnementale en considérant qu'il s'agit d'« un ensemble placé sous le signe de la participation commune et interchangeable »⁹¹³. Or, à partir de cette méthode de répartition des compétences propres à la matière environnementale, c'est-à-dire de l'attribution aux collectivités « de compétences éparses en matière d'environnement »⁹¹⁴, une question se pose sur la notion d'« ensemble de compétences » évoquée par l'auteur précité. L'« ensemble de compétences » dont il est question ne doit pas être confondu avec la notion d'« ensemble des compétences » issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République⁹¹⁵, et qui figure à l'article 72, alinéa 2, de la Constitution ayant instauré ce qu'il convenu d'appeler le principe de subsidiarité.⁹¹⁶ Si la matière environnementale se présente comme un « ensemble de compétences », l'ensemble en question ne peut être interprété comme étant l'objet de l'alinéa 2 de l'article 72. Si le principe de subsidiarité issu de cet alinéa peut être interprété comme imposant « la technique de la répartition par bloc »⁹¹⁷, à l'inverse, la matière environnementale est incompatible avec l'utilisation de ce procédé. La décentralisation d'un ensemble de compétences en matière d'environnement fonctionne selon le principe de la coopération et de la coresponsabilité, procédé qui est par définition en contradiction avec l'exercice d'une compétence exclusive.⁹¹⁸

Ce principe de « coadministration », qui suppose l'intervention de plusieurs personnes en ce qui concerne la « compétence Environnement »⁹¹⁹, est énoncé de façon très laconique par l'article 2 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Le texte dispose que : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. »

⁹¹²En ce sens, voir V. de Briant, *L'action commune en droit des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2007, p. 193.

⁹¹³P. Albertini, *Les collectivités territoriales et l'environnement*, AJDA, 1993, p. 837.

⁹¹⁴N. Dantonnel-Cor, *Les collectivités territoriales et l'environnement*, *op. cit.*, p. 109.

⁹¹⁵Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (*J. O.*, 29 mars., p. 5568).

⁹¹⁶J.-M. Lemoyne de Forges, *Subsidiarité et chef de file : une nouvelle méthode de répartition des compétences*, in Y. Gaudemet, O. Gohin (dir.) *La République décentralisée*, éd. Panthéon-Assas, 2004, pp 47 à 48.

⁹¹⁷*Ibid.*, p. 52.

⁹¹⁸Dès l'origine de la décentralisation sous la Vème République, comme le constate M. Houser à l'appui de l'art. L. 1111-2 du CGCT, « Un principe de confusion des compétences a été posé (et ce) principe a toujours eu une portée supérieure au principe de la spécialité des blocs qui s'applique selon l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 "dans la mesure du possible" », *La délimitation de la clause générale de compétence, une alternance à sa suppression*, RA, 2007, n° 362, p. 160.

⁹¹⁹Cette formule « compétence Environnement » fait référence à cet ensemble de compétences qui ne peut être divisé en blocs distincts et hermétiques dans la mesure où la finalité de cette compétence est poursuivie par tous les niveaux de collectivité.

Cette approche constitue une application du principe de conciliation de l'article 6 de la Charte, qui semble pourtant limitée à l'administration en raison de la référence aux politiques publiques.

La subsidiarisation de l'action publique environnementale se caractérise par la répartition de compétences relatives à la matière environnementale au sein de blocs de compétences prédéterminés. La matière environnementale n'est pas, en elle-même, l'objet de l'ensemble des compétences relevant de l'article 72, alinéa 2, de la Constitution. Une analyse comparable se trouve dans la thèse de Vincent de Briant qui estime qu'il y a le plus souvent transfert de compétences plutôt que transfert par « bloc d'une compétence pleine et entière ».⁹²⁰ Cela s'explique d'autant plus par le phénomène de coadministration et d'impossibilité de répartir une compétence exclusive concernant l'intégralité de la matière environnementale.⁹²¹

Il faut évoquer ici la notion de concours de compétences, puisque des compétences distinctes transférées à différents niveaux de collectivités se côtoient du fait de leur transfert dans un but exclusivement relatif à la matière environnementale. C'est le choix de la collectivité la plus apte à exercer une partie et donc « un bloc » de ces compétences distinctes que l'on nomme l'ensemble des compétences transférées en vertu de l'article 72, alinéa 2, de la Constitution. C'est à partir de l'analyse de cet ensemble des compétences qu'il convient d'aborder l'intégration originaire du développement durable par la décentralisation environnementale.

Longtemps considérée comme relevant exclusivement de la responsabilité de l'État⁹²², la décentralisation des compétences environnementales opérée à la suite des lois de 1982-1983 a donné lieu à une répartition des compétences environnementales. Ces dernières sont partagées entre l'État, la région et les autres autorités locales, dont le « référentiel » communément observé a été le principe de subsidiarité défini par l'article 72, alinéa 2, de la Constitution.⁹²³ En matière d'environnement, les trois catégories de collectivités territoriales sont réputées

⁹²⁰V. de Briant, *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'État et les collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2009, p. 193.

⁹²¹V. de Briant, *La coadministration dans le domaine de l'environnement*, RJE, 2012, p. 27.

⁹²²Voir *Supra*, p. 43.

⁹²³Cette répartition a toujours été observé depuis bientôt 20 ans. P. Albertini, *op. cit.*, p. 840 ; N. Dantonnel-Cor, *Les collectivités territoriales et l'environnement*, in Y. Petit (dir.), *op. cit.*, p. 109 ; L. Feriel, *La territorialisation de l'action publique environnementale*, *op. cit.*, p. 101.

exercer trois domaines de compétences respectifs, dont la répartition n'a jamais été remise en cause depuis une trentaine d'années.⁹²⁴

D'abord, la région s'illustre en tant que chef de file comme la principale force de proposition et de planification.⁹²⁵ La planification et la police environnementale sont très clairement décentralisées en ce qui concerne la création des parcs naturels régionaux.⁹²⁶

En matière de planification des déchets, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République institue le monopole de la région.⁹²⁷ Le nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets vient absorber l'ancien plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux, ainsi que les autres plans départementaux. L'absorption de ces plans est significative de la fin de la compétence de planification de l'échelon départemental en la matière, par la disparition du plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux et du plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics.⁹²⁸ Cette réforme fait écho à une compétence départementale remise en cause depuis longtemps. Un rapport d'information sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères datant de 2014 soulignait déjà que cet échelon n'était pas le bon car « [il] ne permettait pas une mutualisation suffisante. »⁹²⁹

Ensuite, dans cette répartition fonctionnelle des compétences, le département exerce des compétences en matière de protection de l'espace rural et de planification.⁹³⁰ La protection des espaces naturels sensibles est organisée par les nouveaux articles L. 113-8 à L. 113-14 du code de l'urbanisme. La mission définie par l'article L. 113-8 vise à (...) « préserver la qualité des

⁹²⁴N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, *op. cit.*, pp 109-119.

⁹²⁵Voir *Infra*, p. 233 et pp. 244 à 258.

⁹²⁶Art. L. 333-1 et suiv. du code de l'environnement.

⁹²⁷Art. L. 541-13 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juill. 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'art. 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*

⁹²⁸Ph. Billet, La planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets, JCP A, 2015, n° 38-39, étude 2267, pp. 28-29. Voir aussi, M. Moliner-Dubost, Loi NOTRe. La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET), AJCT, 2015, pp. 562 à 565.

⁹²⁹Sénat, Enlèvement des ordures ménagères et tarification incitative : laisser le choix aux collectivités, Rapport d'information de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, déposé le 29 janvier 2014, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-323-notice.html>, 42 p. Cité par Ph. Billet, La planification régionale de la prévention et de la planification des déchets, *op. cit.*, p. 29.

⁹³⁰N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, pp. 112-113.

sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 101-2. » Ces actions d'aménagement spécialement prévues comme relevant de la compétence du département sont très symptomatiques de l'intégration de considérations environnementales dans les dispositions du code de l'urbanisme, qui prévoit l'exercice *stricto sensu* d'une compétence de protection de la nature.⁹³¹ Ainsi les prérogatives de puissance publique dont bénéficient les départements pour l'exercice de cette compétence sont la préemption⁹³², l'expropriation et l'instauration de prélèvements obligatoires matériellement affectés.⁹³³ Le grand intérêt de cet exemple vient du fait qu'il montre que les modalités d'action publique en matière de développement durable supposent une imbrication de compétences locales. De plus, l'ordonnancement juridique relatif à la « compétence Environnement », essentielle en la matière, est elle-même le résultat d'une imbrication du code de l'urbanisme et du code de l'environnement. Il en résulte une véritable remise en cause du principe de l'indépendance des législations.

Enfin, le bloc communal a essentiellement un rôle « de gestionnaire de l'environnement au quotidien »⁹³⁴, c'est-à-dire d'encadrement des activités susceptibles d'avoir des conséquences environnementales. On parlera à ce titre d'intégration dérivée de l'objectif de développement durable puisqu'il s'agit de la conciliation accessoire des objectifs de développement durable dans l'exercice de compétences qui n'ont pas un objet, à proprement parler, environnemental.⁹³⁵ À titre d'exemple, le maire peut utiliser ses compétences de police générale⁹³⁶ et de police de la circulation et du stationnement pour des considérations environnementales sur le fondement de l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales.

La police administrative relative à la matière environnementale est révélatrice de l'émergence d'un ordre public écologique.⁹³⁷ Cette notion se caractérise par des considérations

⁹³¹Ce qu'il convient d'appeler le verdissement du code de l'urbanisme n'est donc pas forcément lié à sa « grenellisation ». Cette compétence environnementale départementale ne découle pas des « lois Grenelle » ; elle existait depuis la loi n° 85-729 du 18 juill. 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (*J. O.*, 19 juill., p. 8 152).

⁹³²Art. L. 113-12 c. urb.

⁹³³Art. L. 113-10 c. urb.

⁹³⁴N. Dantonnel-Cor, *Les collectivités territoriales et l'environnement*, *op. cit.*, p. 113.

⁹³⁵Voir *Supra*, pp. 208 à 214.

⁹³⁶Art. L. 2212-2-5 du code général des collectivités territoriales.

⁹³⁷M. Boutelet-Blocaille, J.-C. Fritz (dir.), *L'ordre public écologique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 345 p.

environnementales imprégnant la police générale ou les polices spéciales. La particularité de la compétence de police générale est de permettre la substitution d'action, ce qui implique l'hypothèse de la concurrence entre la police générale du maire au niveau communal et la police administrative spéciale à objet environnemental des autorités déconcentrées de l'État. Or, l'insertion de ces considérations environnementales dans le pouvoir de police communal est extrêmement propice à la substitution du pouvoir de police générale ou spéciale de la circulation du maire aux polices spéciales environnementales dont l'État est le détenteur essentiel.⁹³⁸ Ces hypothèses de concours entre la police administrative générale et la police administrative spéciale d'une autre autorité publique ne sont pas nouvelles. Le Conseil d'État a depuis longtemps affirmé, comme l'a rappelé le commissaire du gouvernement Mayras dans ses conclusions relatives à l'arrêt du 18 décembre 1959, Société Les Films Lutetia, que « l'exercice d'un pouvoir de police par l'autorité supérieure ne fait pas obstacle à l'intervention de l'autorité locale, et plus particulièrement du maire, lorsque des circonstances locales justifient qu'une mesure plus restrictive que celle qui vaut sur le plan national soit prise »⁹³⁹. Ce raisonnement juridique s'applique aussi bien dans ce cas d'un concours entre la police générale et la police spéciale⁹⁴⁰, que dans le cadre du concours entre deux polices générales⁹⁴¹. Qu'il s'agisse de la police administrative générale du maire ou de ses prérogatives en matière de police administrative spéciale, on observe des références constantes à des considérations environnementales. Il en résulte un véritable ordre public écologique dans le cadre duquel le maire prend des mesures de police générale dans la commune pour des motifs visant à « prévenir et (à) faire cesser des pollutions de toute nature. »⁹⁴²

L'imprégnation de considérations écologiques dans l'exercice de compétences de police administrative spéciale de la circulation a été récemment enrichie.

⁹³⁸Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janv. 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement (*J. O.*, 12 janv.). Selon ce rapport : « Le code de l'environnement identifie vingt-cinq polices spéciales de l'environnement. Chacune dispose de son propre dispositif administratif et judiciaire. Pour leur mise en œuvre, plus de soixante-dix catégories d'agents sont désignées pour intervenir dans une ou plusieurs de ces polices. Ces agents relèvent de vingt et une procédures distinctes de commissionnement et d'assermentation. Les règles de procédure applicables aux contrôles administratifs ou de police judiciaire et les sanctions prévues, administratives ou pénales, sont diverses. »

⁹³⁹M. Mayras, concl. sur l'arrêt de Section du C.E. du 18 déc. 1959, Société Les Films Lutétia, Rec., p. 613 ; AJDA, 1960, p. 21.

⁹⁴⁰C.E., Sect., 22 mars 1935, Société Narbonne, Rec., p. 379 et C.E., Sect., 18 déc. 1959, Société Les films Lutetia, *op. cit.*

⁹⁴¹C.E., 18 avril 1902, Commune de Nérès-Les Bains, Rec., p. 275.

⁹⁴²Art. L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

D'une part, en matière de restriction à la circulation, l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. » L'article 48 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁹⁴³, donne au titulaire du pouvoir de police de la circulation la possibilité de créer des zones à circulation restreinte.⁹⁴⁴ Aussi, l'utilisation de ces pouvoirs est évaluée au vu de considérations propres à la finalité du développement durable par une étude exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires. notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique. Conformément aux dispositions de l'article L. 2213-4-1 du CGCT précité, le projet d'arrêté « est soumis pour avis, par l'autorité compétente, aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. »

D'autre part, les considérations environnementales de la police de la circulation font aussi leur entrée en matière de limitation de vitesse. L'article L. 2213-1-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 47 de la loi précitée relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dispose que « le maire peut, par arrêté motivé, fixer pour tout ou partie des voies de l'agglomération ouvertes à la circulation publique une vitesse maximale autorisée inférieure à celle prévue par le code de la route (...). » Si un tel mécanisme est connu en matière de concours de polices depuis l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 18 avril 1902, Commune de Nérès-lès-Bains, le législateur considère expressément que cet arrêté peut être motivé « eu égard à une nécessité (...) de protection de l'environnement. »

L'échelon communal apparaît alors adéquat à la préservation d'un ordre public écologique. Le maire, au titre de son obligation de prendre des mesures de police initiale, est

⁹⁴³Art. 48 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (*J. O.*, 18 août, p. 14 263, rect. *J. O.*, 19 sept., p. 16 568).

⁹⁴⁴Art. L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

l'autorité de police principale chargée de la prévention de certaines situations locales génératrices d'un trouble à l'ordre public relatif à l'environnement issu de l'article L. 2212-2, 5^{ème} alinéa du CGCT. En cas de carence, l'autorité décentralisée peut être substituée par le préfet, au titre du pouvoir de substitution d'action du représentant de l'État issu de l'article L. 2215-1 du même code. La légalité de cette substitution en matière de concurrence de polices reste conditionnée par la jurisprudence administrative et notamment par la condition du péril imminent, ce qui réduit fortement les hypothèses d'application de cette police environnementale communale. Par ailleurs, ce fondement juridique propre à l'ordre public écologique, s'il est propice à l'évolution du pouvoir normatif écologique territorial, a une origine très antérieure à ce mouvement général de territorialisation du droit en matière environnementale. En effet, dès 1971, le Conseil d'État a admis le concours de police générale du maire à la police spéciale du préfet en ce qui concerne une carrière.⁹⁴⁵ Or, aujourd'hui, la police des carrières est un attribut de la police administrative spéciale des installations classées.⁹⁴⁶

Au sein du bloc communal, la compétence liée à l'urbanisme règlementaire propre à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ou aux schémas de cohérence territoriale est encadrée par des dispositions relatives au développement durable. Cependant, comme en matière de gestion de l'eau, le transfert de compétence aux structures intercommunales s'avère un remède au territoire trop limité de certaines communes pour la gestion de cette compétence. Dès lors, sont survenues les premières corrélations entre le déplacement de l'assise territoriale des cadres d'action publique et la compétence environnementale. Ce renforcement des compétences environnementales des groupements de communes est essentiel en matière énergétique. La loi précitée du 17 août 2015 fait de la Métropole-collectivité lyonnaise et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre « les coordinateurs de la transition énergétique. »⁹⁴⁷ À ce titre, le plan climat air énergie territorial (PCAET) constitue l'instrument principal de la communautarisation de la transition énergétique. Selon l'article R. 229-45 du code de l'environnement, le PCAET constitue « l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. »⁹⁴⁸ Ce document est

⁹⁴⁵C.E., Sect., 20 juillet 1971, Méhu et autres, AJDA, 1972, p. 251.

⁹⁴⁶Art. L. 511-1 du code de l'environnement. Les carrières sont visées à la rubrique 2510 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

⁹⁴⁷P. Sablières, La transition énergétique dans les territoires, JCP A, 2016, étude n° 2275, p. 23.

⁹⁴⁸Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial (*J. O.*, 28 juin). Ce rôle se caractérise par le fait que le PCAET est défini par le nouvel article L. 229-96 du code de l'environnement, issu de l'art. 188 de la loi du 17 août 2015 précitée, comme « le programme d'action à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité économique, de développer de manière coordonnée les réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération,

un élément moteur de la réalisation des politiques communautaires et métropolitaines de développement durable. Il constitue à cet effet le volet climatique du projet de développement durable éventuellement élaboré par ces structures conformément à l'article L. 141-4 du code de l'urbanisme.

Après avoir relevé ce partage de compétences au sein des principaux ressorts d'action publique, on note l'existence d'une « subsidiarisation de l'action publique environnementale »⁹⁴⁹. Cette dernière constitue le référentiel de répartition des compétences nationales, régionales et locales.⁹⁵⁰ Les principaux mécanismes propres au droit de la décentralisation ont permis cette « subsidiarisation » des compétences en matière environnementale par les principes de transfert, de partage et de concours de compétences.⁹⁵¹ La gestion des aménités en constituant une synthèse. Les collectivités territoriales ont d'ailleurs suivi et même précédé ce mouvement car elles contribuent, en fonction de leurs compétences, à la gestion de ces ressources en correspondance avec leur développement économique et social, qui ne peut se faire sans la prise en compte de sa dimension écologique.⁹⁵²

La clarification de cette répartition reste néanmoins considérée comme nécessaire.⁹⁵³ Les modalités de cette clarification avalisent l'impossibilité d'une répartition par la technique des blocs de compétence propre à la matière environnementale. Ce sont des compétences partagées qui sont mises en œuvre par les institutions publiques locales en matière d'environnement, tant l'idée du transfert pur et simple apparaît inappropriée et contradictoire avec la nécessité de la promotion du développement durable par toutes les administrations publiques.⁹⁵⁴ Le rôle du concours dans la distribution des compétences propres à la protection de l'environnement entre les institutions publiques locales est ici central, tout comme le procédé d'intégration du développement durable dans les politiques publiques locales, puisque l'intégration de la protection environnementale va imprégner toutes les politiques publiques

de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique. »

⁹⁴⁹L. Fériel, La territorialisation de l'action publique environnementale, *op. cit.*, p. 100.

⁹⁵⁰Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 : Bien vivre, dans les limites de notre planète, COM (2012), 710, final, 29 nov. 2012.

⁹⁵¹P. Albertini, Les collectivités territoriales et l'environnement, *op. cit.*, p. 836.

⁹⁵²G. Ribière, La gestion des aménités et le développement durable, RFAP, 2010, p. 373.

⁹⁵³V. La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière environnementale, RJE, 2013, n° sp., 269 p.

⁹⁵⁴N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, *op. cit.*, p. 112

locales. Le développement durable devient le principal levier de renouvellement de ces politiques par son intégration (§ 2).

§ 2 - L'intégration dérivée du développement durable : l'ouverture à la protection de l'environnement de compétences transférées sans but écologique initial

L'intégration dérivée du développement durable se traduit par les transferts de compétences qui n'avaient pas, *ab initio*, de but environnemental. Cependant, la fonction de substitution propre à la notion de développement durable identifiée par Chantal Cans fait de cette notion « une ligne directrice autour de laquelle s'articulent les autres politiques publiques. »⁹⁵⁵ Ce phénomène s'est d'ailleurs considérablement accentué à l'issue des lois dites « Grenelle I »⁹⁵⁶ et « Grenelle II »⁹⁵⁷, d'où l'apparition des formules de « grenellisation »⁹⁵⁸, ou de « verdissement »⁹⁵⁹ de l'action publique. Ces formules caractérisent l'« ampleur du champ matériel couvert (...), qui place ces lois au fondement de la réforme de nombreux pans du droit, là où traditionnellement la norme législative reste sectorielle. »⁹⁶⁰

On assiste donc à une réforme de l'exercice de compétences non environnementales en vue de l'intégration du développement durable. Comme l'a remarqué Pierre Albertini, la notion de concours, avant même la décentralisation des compétences environnementales, avait été consacrée en tant que recommandation par la loi du 10 juillet 1976.⁹⁶¹ Cette formule apparaît comme la pierre angulaire de l'intégration du développement durable au niveau territorial. D'une part elle rompt avec le principe de la clause générale de compétence, en faisant en sorte que le législateur décide lui-même que la protection de l'environnement constitue une action d'intérêt général au niveau local en toute circonstance. D'autre part, et surtout, elle est en rupture avec le principe de l'indépendance des législations et imprègne toutes les matières du droit public encadrant les actions publiques exercées au niveau local.⁹⁶²

⁹⁵⁵Ch. Cans, Le développement durable en droit interne, *op. cit.*, AJDA, 2003, pp. 216-217.

⁹⁵⁶Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, (*J. O.*, 5 août, p. 13 031).

⁹⁵⁷Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, (*J. O.*, 13 juill., p. 12 905).

⁹⁵⁸À titre d'exemple, L. Fériel évoque « un SCoT grenellisé », La subsidiarisation de l'action publique environnementale, *op. cit.*, p. 105.

⁹⁵⁹*Ibid.*, p. 104.

⁹⁶⁰A. Van Lang, Les lois Grenelle..., *op. cit.*, p. 9.

⁹⁶¹P. Albertini, Les collectivités territoriales et l'environnement, *op. cit.*, p. 836.

⁹⁶²O. de David Beauregard-Berthier, L'article 6 de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, *op. cit.*, p. 90.

C'est ainsi que tous les textes de référence, qu'il s'agisse de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire⁹⁶³ ou la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains⁹⁶⁴ concernant le développement durable « insistent particulièrement sur la participation des différents acteurs territoriaux ».⁹⁶⁵ Le développement durable est une thématique qui se retrouve aussi à propos des contrats de plan État-régions, la circulaire du 11 mai 1999 leur assignant les objectifs d'emploi, de solidarité et de développement durable.⁹⁶⁶

Le droit de l'urbanisme est très caractéristique de cette intégration dans les politiques publiques locales. Les préoccupations liées au volet environnemental du développement durable se retrouvent aux articles L. 101-1 et L. 101-2 du code, mais sont d'abord issues de la « loi Grenelle I », qui faisait expressément référence au concept de patrimoine commun définissant le développement durable, tel qu'il est d'ailleurs proclamé dans le préambule de la Charte de l'environnement⁹⁶⁷. Ainsi, « le principe de l'indépendance des législations en est ressorti profondément édulcoré. La planification environnementale déborde sur le droit de l'urbanisme. »⁹⁶⁸

L'imprégnation de considérations écologiques sur l'urbanisme réglementaire est essentielle pour l'avènement de la ville durable.⁹⁶⁹ Les plans locaux d'urbanisme se substituant aux plans d'occupation des sols à la suite de la loi du 13 décembre 2000 précitée, et les schémas de cohérence territoriale sont les vecteurs essentiels de la construction de cette ville durable au niveau communal et intercommunal. Là où l'édification d'un plan d'urbanisme reprenant l'objectif de développement durable n'était qu'une faculté pour la commune avant cette loi, elle devient obligatoire pour ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme élaborés dorénavant. Ces

⁹⁶³Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 (*J. O.*, 29 juin, p. 9 515).

⁹⁶⁴Loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*J. O.*, 14 déc., p. 19 777).

⁹⁶⁵A. Goxe, Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques, *in* La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, 2007, pp. 151-152.

Voir aussi : C. Bardoul, Les collectivités territoriales et développement durable, ANRT, 2010, p. 153.

⁹⁶⁶Circulaire de la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, relative aux prochains contrats de plan État région, 11 mai 1999, Bull. off., n° 1999-4, pp. 99-103.

⁹⁶⁷Pour I. Savarit-Bourgeois, l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme « définit de manière générale les principes de gestion du territoire français. Une gestion est patrimoniale, si elle est conservatrice et soucieuse des besoins des générations futures. » *in* L'essentiel du droit de l'urbanisme 2017-2018, Gualino, 2017, p. 67.

⁹⁶⁸L. Fériel, La territorialisation de l'action publique environnementale, *op. cit.*, p. 101.

⁹⁶⁹Ir. Bouhadana, Écoquartiers et politique urbaine après le Grenelle de l'environnement, *in* J.-L. Pissaloux et G. Orange (dir.), La ville durable après le Grenelle de l'environnement, L'Harmattan, 2013, pp 143-154.

documents à valeur règlementaire envers lesquels les autorisations individuelles d'urbanisme s'inscrivent dans un rapport de conformité, permettent cette intégration du pilier environnemental dans le droit local.⁹⁷⁰ Le développement durable guide la plume du pouvoir règlementaire local de façon obligatoire, même si on a pu constater que les considérations propres au développement durable ont été prises en compte avant cette obligation imposée par l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme.⁹⁷¹

Au niveau intercommunal, le schéma de cohérence territoriale défini à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, doit contenir un projet d'aménagement et de développement durable qui, selon l'article, « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. » Le document doit mentionner les grands équilibres liés aux considérations générales relatives au développement durable exposées aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code. On observe ici l'adéquation entre les rapports de compatibilité liant les plans locaux d'urbanisme aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) avec l'intégration des normes de développement durable, telle qu'elle est prévue par les Agendas 21 locaux.

L'articulation du document prospectif que constitue le SCoT élaboré à partir des données du projet d'aménagement et de développement durable, permet d'affiner cette territorialisation des normes de développement durable de l'intercommunalité et de la commune. Le SCoT n'étant pas « un super PLU »⁹⁷², sa valeur règlementaire n'implique que la non contrariété sans exiger l'identité vis-à-vis du plan local d'urbanisme (PLU). Ce dernier s'inscrit donc grandement dans la différenciation au niveau local des normes de développement durable entre le niveau supra-communal et le niveau local. Le zonage prévu par les documents d'urbanisme consistera à élaborer les différenciations au niveau communal qui imposeront des règles exigeant un rapport de conformité envers les autorisations individuelles d'urbanisme.

Cette exigence d'articulation se retrouve aussi dans les documents préparatoires des plans locaux d'urbanisme, qui nécessitent un rapport de présentation, ainsi qu'une explication

⁹⁷⁰Art. L. 151-5 du code de l'urbanisme.

⁹⁷¹C. Bardoul, L'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme, in J. Fialaire (dir.), Stratégies de développement durable, L'Harmattan, 2008, p. 248.

⁹⁷²J.-P. Moure, Le SCOT n'est pas un super PLU, Urbanisme, hors série, 2005, pp. 43 à 45.

des choix du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) communal. Ce dernier doit, au sein du cadre communal, définir les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

Même si l'on observe une certaine adéquation, voire une véritable complémentarité entre le PADD et l'Agenda 21, notamment dans sa déclinaison locale opérée par différenciation dans l'intégration des normes de développement durable⁹⁷³, il ne faut pas pour autant assimiler ces deux moyens de mise en œuvre du développement durable. En effet, l'Agenda 21 local n'est qu'une « norme pratique »⁹⁷⁴ d'intégration du développement durable au niveau local. Par ailleurs, ce document purement technique et pratique ne voit pas son élaboration encadrée par des textes et n'est pas, contrairement au PADD, un document obligatoire conditionnant la légalité externe, notamment procédurale, d'un acte administratif.

En outre le PADD retrouve la valeur impérative qu'il avait perdue favorisant ainsi l'intégration du développement durable dans la planification urbaine. Auparavant, la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 avait retiré le PADD des documents du plan local d'urbanisme opposables aux tiers⁹⁷⁵. En conséquence, le décret d'application du 9 juin 2004⁹⁷⁶, avait supprimé de l'article énumérant les documents contenus dans PLU⁹⁷⁷, l'alinéa relatif à l'opposabilité de ce document. Cette inopposabilité était complète puisqu'elle n'impliquait même pas un rapport de légalité souple tel que la compatibilité qui s'impose aux travaux vis-à-

⁹⁷³L. Andres et B. Faraco, La territorialisation des normes de développement durable, *op. cit.*, p. 134. Dans le même sens, A. Goxe, Gouvernance territoriale et développement durable, *op. cit.*, p. 157 : « Inscrire un projet territorial ou une politique locale dans une démarche de développement durable nécessite donc une traduction de ces objectifs globaux en normes définies collectivement, adaptées aux spécificités territoriales, acceptées et comprises par les acteurs locaux et permettant d'engager l'action dans la direction choisie.

⁹⁷⁴E. Torres, Adapter localement la problématique de développement durable : rationalité procédurale et démarche qualité, in B. Zuindeau (dir.), Développement durable et territoire, P.U. du Septentrion, 2000, pp. 70-105.

⁹⁷⁵L'ancien art. L. 123-5 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat (*J. O.*, 11 juill., p. 11 706) disposait que « le règlement et des documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux [...] ». Aujourd'hui, l'actuel article L. 151-2 du code issu de l'ordonnance n° 2015-1174 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803) dispose que « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

⁹⁷⁶Décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 relatif aux documents d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme (*J. O.*, 13 juin, p. 13 502).

⁹⁷⁷Cette énumération se trouvait dans l'ancien art. R. 123-1 du c. urb, avant la recodification à droit constant résultant de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803) et du décret n° 2015-1783 du 28 déc. 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre Ier du code de l'urbanisme et à la modification du contenu du plan local d'urbanisme. (*J. O.*, 29 déc., p. 24 530).

vis des orientations d'aménagement au titre de l'article L. 123-5, al. 2 du code. Auparavant, ces orientations figuraient au sein du PADD. L'ancien article L. 123-5 du code de l'urbanisme issu de la loi du 2 juillet 2003 disposait que « le règlement et des documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux (...) ». Cependant, il ne fallait pas déduire de cette inopposabilité une absence totale d'effets juridiques. Comme le note Caroline Bardoul, la simple valeur indicative pouvait permettre de compléter le PLU sur des thèmes ne relevant pas de l'urbanisme, tels que l'éducation, ou encore en suggérant des orientations urbanistiques accessoires pouvant être reprises par le PADD.⁹⁷⁸ À cet effet, le projet d'aménagement et de développement durable introduit par la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 constitue, avec les annexes et les documents graphiques, un document devant être délibéré avec le PLU. Sur le plan contentieux lié à la catégorie de moyens relevant de la légalité externe : l'insuffisance de ce document au vu des principes généraux désormais codifiés aux articles L. 101-1 à L. 101-3, demeurait de nature à entacher d'illégalité un PLU. De plus, le Conseil d'État avait statué que lorsqu'un permis de construire était sollicité à cette époque, l'autorité administrative pouvait, en application de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, surseoir à statuer pour s'assurer que le permis ne compromettrait pas le PADD d'un PLU en cours d'élaboration.⁹⁷⁹

Dorénavant, l'énumération des éléments du PLU est reprise par l'article L. 151-4 et est précisée par la voie réglementaire avec les articles R. 151-1 et suivants du code.⁹⁸⁰ Le PADD y a retrouvé une valeur obligatoire. L'actuel article L. 152-1 du code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme⁹⁸¹, dispose que « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. » De plus, le décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du

⁹⁷⁸C. Bardoul, L'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme, in J. Fialaire (dir.), Les stratégies de développement durable, *op. cit.*, pp. 253-254.

⁹⁷⁹C.E. 1^{er} déc. 2006, Société GFLBI, Rec., p. 1 106. D. Gillig, Opposabilité du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, JCP Env, août 2011, n° 8-9, p. 98.

⁹⁸⁰Décret n° 2015-1783 du 28 déc. 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre Ier du code de l'urbanisme et à la modification du contenu du plan local d'urbanisme (*J. O.*, 29 déc., p. 24 530).

⁹⁸¹Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803).

Livre Ier du code de l'urbanisme et à la modification du contenu du plan local d'urbanisme, confirme cette opposabilité relative du PADD. Le nouvel article R. 151- 2 dispose que « Le rapport de présentation comporte les justifications de : (...) 2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone. »⁹⁸²

La compétence des collectivités en matière d'énergie passe par l'utilisation de prérogatives qui leur sont conférées en dehors de la compétence environnementale au sens strict. On voit donc ici toute l'imbrication normative liée à l'intégration de la matière environnementale dans d'autres matières. Par ailleurs, on retrouve le caractère partagé de ces compétences comprenant les mêmes rôles attribués aux différents ressorts d'action publique locale.⁹⁸³ L'article L. 222-1 du code de l'environnement instituant le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, prévoit expressément la compétence de la région comme échelon pertinent pour cette action.⁹⁸⁴ Ainsi, l'articulation « global-local » liée à l'intégration de l'objectif de développement durable se retrouve pleinement dans ces schémas régionaux du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE), issus de la « loi Grenelle I ». Ces schémas seront, d'ici 2019, absorbés par les SRADDET⁹⁸⁵. En effet, « c'est la région qui a été choisie comme l'échelon le plus pertinent (...) pour fixer, à l'appui d'une étude scientifique préalable portant sur divers aspects relatifs au climat, à la qualité de l'air, à l'efficacité énergétique et à la production d'énergie, des objectifs de planification stratégique afin que chaque territoire régional contribue au respect par l'État de ses engagements internationaux. »⁹⁸⁶

Dans la mesure où elle est relative aux transferts de compétences environnementales qui permettent aux autorités décentralisées de mettre en œuvre une action publique de « promotion du développement durable »⁹⁸⁷, la décentralisation, constitue le corollaire essentiel de ce mouvement de territorialisation de l'objectif de développement durable. Cependant, si cet

⁹⁸²Décret n° 2015-1783 du 28 déc. 2015 (*J. O.*, 29 déc., p. 24 530).

⁹⁸³N. Dantonnel-Cor, *Les collectivités territoriales et l'environnement*, *op. cit.*, p. 109.

⁹⁸⁴Rapport du comité opérationnel n° 10 du Grenelle de l'environnement consacré aux énergies renouvelables et art. 19 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁹⁸⁵Voir *Infra*, p. 253.

⁹⁸⁶F. Tesson et O. Bonneau, *Vers un droit public de l'économie d'énergie ? Les collectivités territoriales face à leurs nouvelles obligations*, *AJDA*, 2012, pp. 2257-2258.

⁹⁸⁷Art. 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement.

objectif constitue un « puissant levier de renouvellement de l'action publique »⁹⁸⁸ au niveau local, la territorialisation n'est pas réductible à la décentralisation.⁹⁸⁹ L'utilisation de ce procédé n'est pas toujours conforme à la poursuite de la finalité du développement durable par le biais de l'intégration de l'environnement (Section II).

Section II - Les limites de la décentralisation sur l'intégration environnementale

Le fait que la « promotion du développement durable » au sens de l'article 6 de la Charte ne se traduise que par le principe incertain de conciliation, l'accroissement du pouvoir décisionnel local principalement issu des transferts de compétence peut largement remettre en cause le principe lié à cette notion (§ 1). De plus, « si des décisions sont prises localement, en fonction du contexte local »⁹⁹⁰, celles-ci ne sont pas toutes exclusivement issues des pouvoirs locaux. La décentralisation n'a pas un rôle exclusif dans cette promotion du développement durable par l'administration territoriale. Dans le cadre de la territorialisation « le droit peut se démultiplier territorialement par l'effet d'autres vecteurs »⁹⁹¹, tels que les organes déconcentrés (§ 2).

§ 1 - Une décentralisation parfois indifférente, voire en opposition à la réalisation d'un développement durable territorial

Le développement durable constitue un « levier pour le renouvellement des politiques locales »⁹⁹² ou une « ligne directrice »⁹⁹³ qui peut guider le législateur dans l'organisation de l'administration territoriale. « Bien qu'issu des sphères environnementalistes, (le développement durable) (serait un concept (qui) semble avoir totalement échappé à ses

⁹⁸⁸C. Renard, Les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable, Association 4D, Encyclopédie-dd, n° 73, nov. 2008, p. 1.

⁹⁸⁹A.-C. Douillet, Les élus ruraux et la territorialisation de l'action publique, RFSP, 2003, p. 587 : « Le terme de territorialisation reste relativement flou quant à ce qu'il désigne ; se confondant parfois avec la décentralisation ou la déconcentration, il évoque aussi plus largement la montée en puissance des "acteurs locaux" ou la valorisation de la "proximité". », J.-M. Offner, Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinence et jeux d'écart, RFSP, 2006, p. 32.

⁹⁹⁰J.-B. Auby, Réflexions sur la territorialisation du droit, in La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, LGDJ, 2006, p. 4.

⁹⁹¹*Ibid.*, p. 5.

⁹⁹²C. Renard, Les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable, *op. cit.*, p. 1.

⁹⁹³N. Hervé-Fourneyreau, Le principe d'intégration, in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, p. 31.

géniteurs »⁹⁹⁴ et qui constituerait « un virage conceptuel mal maîtrisé »⁹⁹⁵ du droit de l'environnement. Cette dérive se serait d'ailleurs accentuée puisque les « lois Grenelle »⁹⁹⁶ sont le résultat de ce principe de conciliation prévu par l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement, qui « révèle une régression, par rapport au principe d'intégration des préoccupations environnementales dans tous les domaines d'activités. »⁹⁹⁷ Le développement durable peut avoir un aspect fourre-tout qui a d'abord une fonction de légitimation des choix du législateur.

L'évolution de l'encadrement juridique des compétences décentralisées sous couvert de considérations liées au développement durable, n'échappe pas à ce « dérapage » du droit de l'environnement. Si ce caractère invasif de la notion s'était justement caractérisé par le verdissement de l'action publique du fait de l'insertion de considérations environnementales dans l'encadrement de compétences décentralisées qui n'ont pas pour objet la protection de la nature, l'entreprise aurait été louable. Malheureusement, il faut constater ici que la dérive est palpable dans l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2009 faisant état d'« un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement »⁹⁹⁸. Le développement durable ne se traduit donc pas forcément comme l'intégration des considérations écologiques dans les autres politiques publiques, et peut avoir une fonction de légitimation d'activités qui heurtent la protection de l'environnement. Cette dérive existait déjà lorsqu'il a pu être fait état d'une « décentralisation en contradiction avec les enjeux écologiques ».⁹⁹⁹ L'exemple cité pour illustrer cette idée concerne la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁰⁰⁰ dans la mesure où cette loi a permis le transfert du patrimoine relevant du domaine public routier de l'État aux départements¹⁰⁰¹, dès lors que ces derniers ne

⁹⁹⁴Ch. Cans, Environnement et développement durable..., *op. cit.*, p. 7.

⁹⁹⁵A. Van Lang, Les « lois Grenelle »..., *op. cit.*, p. 15.

⁹⁹⁶Loi n° 2009-907 du 23 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (*J. O.*, 5 août, p. 13 301) et loi n° 2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement (*J. O.*, 13 juill. p. 12 905).

⁹⁹⁷A. Van Lang, Les « lois Grenelle »..., *op. cit.*, p. 15.

⁹⁹⁸A. Van Lang, Les « lois Grenelle »..., *op. cit.*, p. 14.

⁹⁹⁹X. Braud, La décentralisation et le développement durable conférence du 20 mars 2008, disponible en ligne sur : <http://mastersciencepo.univ-lille2.fr/master-2-pro-action-territoriale-at/conferences.html>, pp. 3-4.

¹⁰⁰⁰Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*J. O.*, 17 août, p. 14 545).

¹⁰⁰¹Art. 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *op. cit.* : « III. - À l'exception des routes répondant au critère prévu par l'art. L. 121-1 du code de la voirie routière, les routes classées dans le domaine public routier national à la date de la publication de la présente loi, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées dans le domaine public routier départemental. Ce transfert intervient après avis des départements intéressés sur le projet de décret prévu à l'art. L. 121-1 du code de la voirie routière. Cet avis est réputé donné en l'absence de délibération du conseil général dans le délai de trois mois à compter de sa saisine par le représentant de l'État dans le département. Ce transfert est constaté par le représentant de l'État dans le département dans un délai qui ne peut excéder dix-huit mois après la publication des décrets en Conseil d'Etat mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'art.

répondaient pas aux critères de l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, c'est-à-dire à partir du moment où ils n'ont pas de vocation départementale et qu'ils doivent rejoindre le domaine public routier communal. Or, « le transport routier nuit à l'environnement de manière générale et les politiques publiques menées actuellement viennent en partie heurter les politiques publiques précédentes. De plus, l'arrivée en fanfare du développement durable a conduit les promoteurs du transport routier à utiliser cette notion pour justifier du bienfait de leur projet. »¹⁰⁰²

De plus, la loi du 13 août 2004 a initié un processus de décentralisation en matière d'installations aéroportuaires complété par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.¹⁰⁰³ Cette matière constitue la synthèse parfaite entre les insuffisances de la décentralisation pour expliquer ce processus de territorialisation du développement durable, dans la mesure où « la gouvernance économique »¹⁰⁰⁴ de ces infrastructures qui échoit à la région du fait du texte de 2004 manifeste une indifférence totale du législateur envers les enjeux de cette nouvelle gestion publique locale et de son évolution vis-à-vis de l'objectif de développement durable. « Le possible transfert de cette compétence des départements à la métropole se fera en considération de compétences exclusivement liées au développement et à la compétitivité de ce nouveau territoire. »¹⁰⁰⁵

Enfin, ce « droit des apparences »¹⁰⁰⁶ consolidé par les « lois Grenelle » précitées va influencer sur l'encadrement juridique des compétences décentralisées des collectivités, notamment lorsque certains outils du droit de l'urbanisme permettent l'insertion de considérations environnementalistes dans les dispositifs d'urbanisme réglementaire. Le contrepied de cette prise en compte des considérations écologiques dans le droit de l'urbanisme est la disparition de la normativité de certains dispositifs du fait de l'affirmation de l'intégration

L. 121-1 du code de la voirie routière. Cette décision emporte, au 1^{er} janvier de l'année suivante, le transfert aux départements des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Le statut éventuel de route express ou de route à grande circulation des routes transférées est conservé. En l'absence de décision constatant le transfert dans le délai précité, celui-ci intervient de plein droit au 1^{er} janvier 2008.

¹⁰⁰²X. Braud, La décentralisation et le développement durable, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁰³ Art. 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 (*J. O.*, 17 déc., p. 22 146).

¹⁰⁰⁴T. Camuzat, Les transferts de compétences dans le domaine des infrastructures : l'exemple de la région Languedoc-Roussillon, *in* M.-L. Pavia (dir.), Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ?, L'Harmattan, 2010, p. 86.

¹⁰⁰⁵C. Mamontoff, Infrastructures aéroportuaires décentralisées : Analyse de l'application de la loi du 13 août 2004 au regard du développement local, dans S. Bergoud (dir.), Réformes et mutations des collectivités territoriales, L'Harmattan, 2012, p. 449.

¹⁰⁰⁶Ch. Cans, Le développement durable en droit interne..., *AJDA*, 2003, pp 210-217.

de la notion de développement durable. L'avènement des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) se substituant aux directives territoriales d'aménagement (DTA) est l'exemple le plus frappant.

Avant la « loi Grenelle II »¹⁰⁰⁷, les directives territoriales d'aménagement de l'article L. 102-5 du code de l'urbanisme s'imposaient, selon l'ancien article L. 111-1-1 précédant la recodification, dans un rapport de compatibilité, aux SCoT. Ces derniers s'imposaient eux-mêmes, dans le même rapport de compatibilité, aux PLU. De plus, l'opposabilité de ces directives pouvait être totale lorsque elles étaient prises dans le cadre de la mise en œuvre des lois Montagne¹⁰⁰⁸ et Littoral¹⁰⁰⁹. Cela signifie qu'avant la loi du 12 juillet 2010, ces actes élaborés à l'initiative de l'État, ou sur demande des régions, pouvaient permettre une protection plus poussée des espaces montagnards et littoraux selon les dispositions législatives spécialement prévues à cet effet. En plus de cela, elles avaient en matière de protection de ces espaces, une double fonction d'opposabilité aux actes d'urbanisme réglementaires et aux autorisations individuelles. Si la même procédure d'élaboration est prévue, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ne peuvent plus mettre en œuvre les dispositions relatives aux lois Montagne et Littoral.¹⁰¹⁰ Elles n'emportent plus aucune hypothèse d'opposabilité directe aux autorisations individuelles d'urbanisme.¹⁰¹¹ Il est donc, à ce propos tout à fait possible de conclure aux cotés de Caroline Bardoul que : « (d'une part) les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (allaient) priver les collectivités d'une marge de manœuvre capitale pour la mise en œuvre du développement durable. D'autre part, elles (allaient) aboutir à un développement durable pensé de manière éloignée des territoires et donc inadaptée aux besoins de ces derniers. »¹⁰¹² Depuis ses origines, ce type de directive était réputé nuisible à une véritable décentralisation du schéma régional

¹⁰⁰⁷Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*

¹⁰⁰⁸Loi n° 85-30 du 9 janv. 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (*J. O.*, 10 janv., p. 320).

¹⁰⁰⁹Loi n°86-2 du 3 janv. 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*J. O.*, 4 janv., p. 200).

¹⁰¹⁰M. Prieur, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 869.

¹⁰¹¹Art. L. 113-1 du code de l'urbanisme : « Des directives territoriales d'aménagement et de développement durables peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines.

¹⁰¹²C. Bardoul, *Les collectivités territoriales et le développement durable, op. cit.*, p. 369.

d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). La directive s'imposait alors au schéma dans un rapport de compatibilité, éventuellement préjudiciable à la prise en compte des particularités des territoires régionaux. Pour autant, si l'éventuelle remise en cause de ces directives territoriales d'aménagement apparaissait peu critiquable du fait de leur aspect centralisateur¹⁰¹³, la remise en cause de l'opposabilité de ces documents aux tiers dans les espaces de montagne et de littoral était, quant à elle, plus contestable.¹⁰¹⁴ Le rôle de ces directives n'est plus « d'encadrer l'action des autorités locales mais simplement de l'orienter, à tout le moins du point de vue de l'aménagement de l'espace littoral. »¹⁰¹⁵ Pour autant, rien n'empêche l'éventuelle reprise de ces dispositions dans un document contraignant tel que le projet d'intérêt général, conformément à l'article L. 102-5 du code. En ce qui concerne la protection du littoral, on remarque une certaine atténuation de cette absence de valeur normative des DTADD. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2017, Société Savoie-Lac-Investissement, le juge affirme l'opposabilité directe des dispositions de la loi littoral. Lesdites dispositions sont directement applicables à une autorisation d'urbanisme, sans qu'un éventuel PLU y fasse écran dans le cas où cet espace n'est pas couvert par une DTA traditionnelle.¹⁰¹⁶ À côté de cela, il faut constater une certaine juxtaposition entre ces instruments et les schémas régionaux.¹⁰¹⁷

Les mutations récentes issues de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République renforcent la compétence de planification de la région. Néanmoins, le nouveau caractère englobant et prescriptif des schémas régionaux d'aménagement en matière de développement durable n'exclut pas le risque d'une régression supplémentaire en raison de leur contenu.

¹⁰¹³L'utilité de la DTA était contestée du fait de son caractère centralisateur et encombrant « pour un espace juridique déjà très occupé [notamment par les schémas régionaux d'aménagement de l'époque qu'étaient les SRADT] », Y. Jégouzo, Conclusion. L'avenir des schémas de services collectifs, in J.-P. Brouant, H. Jacquot, Y. Jégouzo (dir.), Les schémas de services collectifs de loi du 25 juin 1999. Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?, Les Cahiers du GRIDAUH, 2002, p. 157.

¹⁰¹⁴En ce sens : J.-Fr. Joye, Il était une fois une ambition étatique en matière de planification stratégique. (Libre propos après le désintéret du législateur pour les DTA), Droit et ville, 2010, n° 71, p. 367.

¹⁰¹⁵S. Ferrari, La loi littoral entre deux eaux, RFDA, 2017, p. 1162.

¹⁰¹⁶C.E., n° 392186, 21 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements, JurisData n°2017-005815. D. Tasciyan, Loi littoral : la fin des hésitations, JCP A, 2017, n° 43, pp. 44-48.

¹⁰¹⁷Voir à ce propos, P.-L. Niel, L'appréciation du rapport de compatibilité entre le PLU et les normes urbanistiques intermédiaires et nationales, Note sous C.E., 9 nov. 2015, LPA, 2016, n° 109, pp. 12-13.

Contrairement à ce que préconisait le rapport Morvan¹⁰¹⁸, la requalification, à la suite de la loi dite « Grenelle II »¹⁰¹⁹, du schéma régional d'aménagement du territoire en schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire ne remettait pas en cause l'absence de contenu prescriptif donné à ce document. Ses orientations ne pouvaient, comme à l'origine de la loi d'orientation, d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995, en rien déroger aux orientations imposées par l'État dans le cadre de ces directives territoriales.¹⁰²⁰ Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) n'était qu'un document indicatif relatif à la stratégie à adopter pour les grands projets d'aménagement ou les orientations des contrats de plan ou des nouveaux contrats de projet¹⁰²¹, redevenus contrats de plan.¹⁰²² La volonté du Gouvernement de faire des futurs SRADDET des documents prescriptifs a été annoncée par le rapport d'Alexandre Schmidt-Thibault.¹⁰²³ Or, à l'issue de l'article 10 de la loi du 7 août 2015¹⁰²⁴, les SRADDET succèdent aux SRADDT, et ont désormais un contenu réellement prescriptif.

Le contenu prescriptif des SRADDET ne constitue pas nécessairement un renforcement de la planification régionale du développement durable. D'une part, si la volonté d'instituer un schéma unique en matière de développement durable présente des vertus de simplification, ce « schéma des schémas »¹⁰²⁵ ne garantit une avancée en matière de développement durable que si les mesures de protection de l'environnement issues des autres schémas sont reprises de manière exhaustive. Or, le nouvel article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales se contente de disposer que : « Lorsque la région détient en application de la loi une compétence exclusive de planification, de programmation, ou d'orientation (...) le schéma tient lieu de

¹⁰¹⁸Y. Morvan, *Éléments en vue d'un éventuel changement du statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*, Rapport à Madame la Ministre de l'Aménagement et de l'Environnement, La documentation Française, 1998, 109 p., disponible en ligne sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001256/index.shtml>.

¹⁰¹⁹Art. 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement et ancien art. L. 222-1 du code de l'environnement.

¹⁰²⁰C. Bersani, *Les DTA ou le retour de l'État gendarme*, *Études foncières*, 1999, n° 83, pp 8 et suiv.

¹⁰²¹Voir à ce propos M.-J. Tulard, *Les compétences de la région*, in M. Bonnard (dir.), *Les collectivités territoriales*, La documentation Française, 2009, p. 103.

¹⁰²²J.-M. Pontier, *Les contrats de plan État-régions 2014-2020*, *AJDA*, 2014, p. 1.

¹⁰²³CGEDD, *Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?*, Rapport n°008800-01 de S. Alexandre et al., déc. 2014, p. 8, disponible en ligne sur : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/%2FIMG%2Fpdf%2F008800-01_rapport_cle2d7e86.pdf&usg=AFQjCNEsf4hLYcYJmcixDp4x9Za7MX2YsA.

¹⁰²⁴Art. 10 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*

¹⁰²⁵P. Villeneuve, *De quelques questions environnementales dans le projet de loi NOTRe, Énergie-Environnement-Infrastructures*, n° 7, juill. 2015, alerte 144.

document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation schéma. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents. »¹⁰²⁶

La notion d'« éléments essentiels » des documents auxquels ils se substituent fait état « d'une sémantique trop large »¹⁰²⁷ pour assurer les objectifs définis par les schémas en question dans les conditions définies par l'article précité.¹⁰²⁸

Malgré son caractère prescriptif, le SRADDET, peut, de par la reprise imparfaite des dispositions des schémas existants, traduire une régression de la prise en compte de l'environnement. Cette régression semble être aggravée par le choix de l'articulation entre les dispositions du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), substituées par le SRADDET, et les documents de planification et les projets de l'État. L'article L. 371-3 du code de l'environnement semble imposer un rapport de compatibilité entre ces documents et les dispositions du SRCE reprises dans leurs éléments essentiels par le SRADDET.

Après avoir vu que les mutations de l'organisation institutionnelle liées à la décentralisation ne correspondent pas forcément à un renforcement de la territorialisation du développement durable, et ce quand bien même cet objectif est affiché par « rhétorique politique »¹⁰²⁹, on constate aussi que l'augmentation des compétences des autorités décentralisées n'est pas le vecteur exclusif de cette territorialisation du développement durable (§ 2).

§ 2 - Le rôle nécessaire mais non exclusif des transferts des compétences dans l'intégration dérivée du développement durable

Le propre de la notion de concours est de permettre, pour une compétence donnée, de la partager entre les différentes collectivités. Or, l'État n'est pas exclu de l'exercice de ces compétences.

¹⁰²⁶Art. L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰²⁷R. Leost et R. Tanguy, *Loi NOTRe : Une Nouvelle Organisation Traduction d'une Régression pour l'environnement ?*, Environnement, 2015, p. 283.

¹⁰²⁸*Op. cit.*, p. 283.

¹⁰²⁹Ch. Cans, *Le développement durable en droit interne...*, *op. cit.*, p. 21.

Il résulte de ce concours lié à l'intégration du développement durable, une forme de « semi-décentralisation ».¹⁰³⁰ Pour Jacques Caillosse, cette formule révèle des cas d'association et de participation de deux autorités au pouvoir de décision. Au fondement des actes ainsi pris, il y a nécessairement une coproduction juridique : les normes ne peuvent être posées que par le consentement et avec l'accord d'un organe local non centralisé et d'un organe d'État qui peut être central ou centralisé. »¹⁰³¹ Plusieurs domaines juridiques en fournissent des exemples.

La planification urbanistique montre cet exemple d'interdépendance entre administrations décentralisées et déconcentrées.

Le projet d'aménagement et de développement durable, en tant que base prospective du schéma de cohérence territoriale en matière de développement durable, est parfois lié à des actes réglementaires nationaux et doit donc tenir compte de ces derniers lorsqu'ils ont aussi une vocation de prise en compte des exigences environnementales. Toujours en matière urbanistique, si le périmètre d'un SCoT recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD du SCoT tient compte de la charte de développement du pays.¹⁰³²

L'élaboration du SCoT est marquée par le concours entre une autorité déconcentrée et une autorité décentralisée dans la mise œuvre de politiques publiques de développement durable. La relation fondée sur le consensualisme entre l'autorité locale et l'organisme étatique est donc cristallisée en matière d'intégration dérivée du développement durable. « Aucune des autorités en présence ne peut imposer sa volonté à l'autre »¹⁰³³, et donc l'institution décentralisée n'est pas contrainte de créer un SCoT recoupant le territoire du pays, et l'accord de l'autorité déconcentrée n'est nécessaire que lorsque le SCoT recoupe ledit territoire nécessitant une prise en compte du pays.

¹⁰³⁰Ch. Eisenmann, Cours de droit administratif, LGDJ, 1982, p. 243. : « Les pouvoirs qui sont en droit français attribués aux administrations d'État à l'égard des administrations locales ne sont pas de deux genres seulement-pouvoirs hiérarchique ou pouvoirs de contrôle-, mais bien de trois genres : pouvoirs hiérarchiques, pouvoirs de contrôle ou de décision. D'où il suit qu'il n'y a pas seulement deux types de règlement des rapports entre autorités d'État et autorités locales mais bien trois. »

¹⁰³¹J. Caillosse, Ce que les juristes appellent « décentralisation ». Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Ch. Eisenmann, La profondeur du droit local Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, p. 85.

¹⁰³²Art. L. 123-1 du code de l'urbanisme.

¹⁰³³J. Caillosse, Ce que les juristes appellent « décentralisation »..., *op. cit.*, p. 86.

En ce qui concerne la planification énergétique au niveau régional, l'article L. 222-1 du code de l'environnement et l'article 2 du décret du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie¹⁰³⁴ prévoyaient que lorsque le schéma n'a pas été publié au 30 juin 2012, le préfet de région exerce seul, selon le cas, les compétences attribuées au comité de pilotage, au président du conseil régional et à l'organe délibérant du conseil régional par les articles R. 222-3 à R. 222-5 du code de l'environnement, pour poursuivre l'élaboration du volet « schéma régional éolien » annexé au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, jusqu'à la publication de ce volet annexé. Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ultérieurement adopté intègre le volet « schéma régional éolien » ainsi publié. Le développement des territoires à énergie positive par les nouveaux PCAET issu de la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique précitée est dans la parfaite continuité de cette semi-décentralisation. L'échelon de l'intercommunalité fédérative, ou d'un autre établissement public territorial en charge du SCoT¹⁰³⁵, « (assure) la coordination territoriale de la transition énergétique en lien avec le SRCAE co-construit par le conseil régional et le préfet de région. »¹⁰³⁶ Du fait de la coordination entre ces deux documents, l'avis du préfet de région et de la collectivité régionale considérés comme co-auteurs du SRCAE est nécessaire.¹⁰³⁷

Cela signifie donc que la décentralisation n'a pas un rôle exclusif dans l'intégration des objectifs de développement durable. C'est la territorialisation du droit en général qui intègre le développement durable au niveau local par l'articulation exigée entre les normes réglementaires nationales différenciées sur un territoire donnée.

L'évolution des pouvoirs locaux peut s'avérer antagoniste de la promotion du développement durable. Les transferts de compétences liés à la décentralisation territoriale n'ont pas un rôle exclusif dans la territorialisation du développement durable, les prérogatives des autorités étatiques gardent une influence certaine sur cet ensemble de compétences.

¹⁰³⁴Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, (*J. O.*, 18 juin., p. 10 432).

¹⁰³⁵Conformément à la condition de l'alinéa 3 de l'art. L. 229-26 I du code de l'environnement selon laquelle : « (...) tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan (PCAET) à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale. »

¹⁰³⁶Art. L. 2224-34 du CGCT.

¹⁰³⁷P. Villeneuve, Collectivités territoriales, quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ?, *JCP A*, 24 oct. 2016, n° 42, p. 3. Voir aussi, du même auteur : La planification territoriale de la transition énergétique, *AJCT*, 2016, pp 30-31.

Conclusion du Chapitre II

L'usage rhétorique qui peut être fait de la notion de développement durable nécessite un apprentissage de la culture¹⁰³⁸ et du langage commun qu'elle constitue. En droit, un tel processus doit s'opérer par la gouvernance.¹⁰³⁹ L'État et les collectivités territoriales, associent leurs moyens dans le cadre d'un phénomène de coopération qui apparaît comme l'instrument fondamental de ce référentiel d'action publique, que constitue sur le plan juridique, le principe du développement durable. Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, cela se traduit essentiellement par l'intégration du pilier environnemental dans les compétences locales. Comme le remarque Florence Lérique pour les compétences d'aménagement, « cela semble réducteur de mettre l'accent sur le droit de l'environnement (et), il faut bien reconnaître qu'en dehors du programme social de l'habitat, les autres piliers du développement durable sont peu mis en valeur. »¹⁰⁴⁰

L'intégration du pilier environnemental¹⁰⁴¹ dans le droit de l'action publique locale reste la méthode la moins controversée de réalisation du principe du développement durable au niveau territorial. Comme l'affirme Chantal Cans : « (...) il n'y a pas de développement durable possible sans protection de l'environnement, tandis que l'inverse n'est pas aussi certain. »¹⁰⁴² Une détermination réformée du cadre juridique de la protection de l'environnement suppose « une nouvelle territorialisation ».¹⁰⁴³ Par exemple, le droit de l'aménagement révèle la nécessité de la construction de nouveaux territoires d'action¹⁰⁴⁴ dont l'articulation permettrait de dépasser l'inadaptation traditionnelle des structures administratives à la matière environnementale.¹⁰⁴⁵

¹⁰³⁸J. Fialaire, La ville durable après le Grenelle de l'environnement, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰³⁹A. Goxe, Gouvernance territoriale et développement durable, *op. cit.*, p. 157.

¹⁰⁴⁰F. Lérique, Développement durable, intercommunalité et planification urbaine. Simple entente ou prochain alignement ?, in J.-L. Pissaloux, Planification, développement durable et action publique locale, L'Harmattan, 2015, p. 161.

¹⁰⁴¹Voir à ce propos les contributions de C. Bardoul, L'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme et de Julie Bulteau, Les politiques de transport durable : le choix de l'instrument économique afin d'accéder à une mobilité durable in J. Fialaire (dir.) Les stratégies de développement durable, *op. cit.*, pp 245-258 et 259-269.

¹⁰⁴²Ch. Cans, Environnement et développement durable..., *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁴³J. Fialaire, De l'international au local : quelle appropriation possible du concept de développement durable ?, in J. Fialaire (dir.), Les stratégies de développement durable, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁴⁴J. Dubois, Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement, Presses universitaires de Rennes, 2009, pp 97-118.

¹⁰⁴⁵Ch. Cans, Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement..., *op. cit.*, p. 41.

Conclusion du Titre II

La définition de principe du développement durable telle qu'elle est établie dans l'ordre juridique interne par le 7^{ème} alinéa de la Charte constitutionnelle de l'environnement n'a fait l'objet d'aucune judiciarisation du fait de son défaut d'invocabilité. En revanche, les pouvoirs normatifs mettent en œuvre cette finalité en tant que référentiel des politiques publiques. Le développement durable fait alors partie de « ces notions qui ouvrent un chantier plus qu'elles n'ordonnent dans le détail le nouveau cours qu'elles induisent. Concepts et doctrines, règles et procédures pratiques vont être élaborés au gré des décisions économiques, des arbitrages juridiques et des innovations institutionnelles. »¹⁰⁴⁶

L'acception de principe de cette notion n'est pour Jean-Marc Février « qu'une version à peine aménagée de la gestion en bon père de famille que le code civil impose à celui qui dispose de l'usage d'un bien qui n'est pas le sien (conformément au principe de l'article 627 du code civil) ou à celui qui doit conserver la chose qu'il s'est engagé à donner (conformément à l'article 1137 du code civil). Ces obligations civiles sont parfaitement transposables à l'environnement, si on admet qu'il s'agit effectivement d'un patrimoine naturel dont l'humanité doit assurer la transmission aux générations futures. »¹⁰⁴⁷ C'est en tant que standard pour le législateur que le développement durable peut influencer sur le droit matériel de l'administration territoriale. Cela peut s'illustrer par le droit de la péréquation ou le transfert du patrimoine public naturel.

Le caractère hétérogène de la notion de développement durable est incontestablement générateur d'incertitudes sur sa portée, notamment sur le plan méthodologique en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle de conciliation par les politiques publiques des exigences de protection de l'environnement, de développement économique et de progrès social.

La notion de développement durable peut aujourd'hui être considérée comme en voie de juridicisation, en raison de son applicabilité par l'administration la réceptionnant alors auprès des pouvoirs normatifs qui l'énoncent.¹⁰⁴⁸ La réceptivité de l'armature juridique de

¹⁰⁴⁶O. Godard, *Le développement durable : paysage intellectuel*, Natures Sciences Sociétés, 1994, n° 2, p. 309.

¹⁰⁴⁷J.-M. Février, *Remarques critiques...*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁴⁸J.-M. Février, *op. cit.*, p. 4.

l'administration aux logiques du développement durable¹⁰⁴⁹ permet justement de réellement définir ce standard par les organes locaux dans le cadre de sa territorialisation.¹⁰⁵⁰ Plus encore, l'affirmation du développement durable en tant que standard jurisprudentiel est aujourd'hui acquise en droit de l'action publique.

¹⁰⁴⁹J. Fialaire, *Administration locale et développement durable*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁵⁰L. Andres et B. Faraco, *La territorialisation des normes du développement durable. Vers un modèle explicatif des différenciations*, *op. cit.*, p. 135.

Conclusion de la Partie I

Le droit de l'administration publique, en s'imprégnant de cette notion de développement durable est influencé dans ses mutations par cette nouvelle acception de l'intérêt général¹⁰⁵¹ qui « implique la défense des habitants actuels de la planète, mais aussi de ceux des générations futures. »¹⁰⁵²

L'intégration du développement durable en droit de l'action locale se manifeste aux termes de processus différents.

D'une part, cette intégration résulte du renforcement de l'objectif de l'article 6 de la Charte, surtout en droit administratif avec l'encadrement du principe de conciliation. Ensuite, les principes relatifs à la finalité du développement durable comprennent la protection intégrée de l'environnement en droit de la décentralisation. On observe que l'influence du droit international de l'environnement sur le développement durable est comparable au processus d'intégration du développement durable en droit matériel des collectivités territoriales. Le mimétisme entre l'intégration du concept de générations futures en droit international et droit privé interne tel qu'il est relevé par Émilie Gaillard peut être observé à propos du développement durable. « Si en droit international de l'environnement, le fait de nommer les générations futures semble avoir précédé la norme, pour l'essentiel en droit privé, c'est la norme qui s'est d'abord ouverte à l'objectif de préservation des générations futures. »¹⁰⁵³ En matière de développement durable, Sylvie Caudal avait observé la même démarche en décrivant « (...) les instruments qui poursuivent, parmi d'autres objectifs, une fin de protection explicite [de l'environnement] »¹⁰⁵⁴, notamment en droit de l'urbanisme

D'autre part, en tant que référentiel d'action publique, le développement durable reste avant tout un principe non normatif, générateur d'évolutions du droit positif.¹⁰⁵⁵ Cependant,

¹⁰⁵¹S. Brunel, *Le développement durable*, PUF., Que sais-je ?, 2010, p. 76.

¹⁰⁵²Y. Aguila, concl. sur C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, *op. cit.*

¹⁰⁵³É. Gaillard, *Densification normatives et générations futures*, *op. cit.*, p. 220.

¹⁰⁵⁴S. Caudal, *La protection intégrée de l'environnement*, *op. cit.*, p. 263.

¹⁰⁵⁵V. Béal relève qu'à partir des années 1990 : « [Les villes] ont mis en place des politiques locales de développement durable qui ont bien souvent précédé les évolutions législatives et réglementaires. » *in* Développement durable, *in* N. Kada et al. (dir.) *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2017, p. 414

dans le cadre des mutations institutionnelles, le développement durable a une « finalité juridique (et) va servir de boussole dans l'application du droit. »¹⁰⁵⁶ La recomposition institutionnelle participe incidemment à la réalisation des conditions de poursuite des finalités du développement durable. Ces mutations sont marquées par la fermentation d'une nouvelle coopération entre les acteurs locaux, l'institutionnalisation de nouvelles structures et des modalités d'organisation au sein de l'ordre administratif décentralisé.¹⁰⁵⁷ En tant qu'acteurs et groupes majeurs au sens de l'Agenda 21, les collectivités sont identifiées au sein des générations présentes comme chargées des obligations envers les générations futures.¹⁰⁵⁸(Partie II).

¹⁰⁵⁶V. Fortier, La fonction normative des notions floues, RRJ, 1991, p. 759.

¹⁰⁵⁷J. Fialaire, De l'international au local : quelle appropriation possible du concept de développement durable ?, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁵⁸Ch. Cans, intervention lors des débats, in J.-P. Markus (dir.), Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?, *op. cit.*, p. 83.

PARTIE II - DEVELOPPEMENT DURABLE ET MUTATIONS DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Les bouleversements des principes directeurs de la détermination des compétences et les transformations institutionnelles qui caractérisent les mutations de l'administration territoriale ont des conséquences sur la mise en œuvre du développement durable territorial.

La recomposition territoriale implique une gestion de plus en plus intégrée des politiques d'aménagement grâce à des régions redimensionnées. Elle induit également le renforcement des politiques urbaines au sein d'une intercommunalité plus intégrée, voire transcendée par le phénomène urbain et métropolitain. La corrélation de l'évolution de ces deux échelles au profit des finalités du développement durable est établie depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et celle du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales¹⁰⁵⁹ (Titre I).

La rénovation institutionnelle de l'administration des territoires en faveur du développement durable s'opère aussi en entraînant des évolutions de la démocratie locale. Cette mutation se matérialise par les progrès du système représentatif des structures intercommunales de projet. De telles évolutions relativisent le fait communal, voire le suppriment au profit de l'institutionnalisation du fait urbain, notamment dans le cas de la métropole-collectivité lyonnaise. La relation affichée entre développement durable et environnement marque l'émergence des procédures de participation¹⁰⁶⁰ (Titre II).

¹⁰⁵⁹Selon R. Degron, « La loi RCT contribue (...) positivement à l'affirmation de la transversalité dans la conduite de l'action publique sur le territoire tant au niveau régional que local (...). Le renforcement de l'intercommunalité que porte la loi RCT participe (...) de l'affirmation de cadres de décisions locales mieux à même de mettre en œuvre le développement durable », *La réforme des collectivités territoriales et le Grenelle de l'environnement... deux piliers du développement durable territorial*, Pouvoirs locaux, n° 88, 2011, p. 26. V. également R. Degron, *L'Agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?*, JCP A, 2012, p. 49. Ce constat est partagé par P. Demaye-Simoni : « La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II) reposait déjà sur le binôme "région-intercommunalité", soit le binôme promu et conforté par la loi NOTRe du 7 août 2015. », *Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRe*, Droit de l'environnement, 2015, p. 308. Du même auteur, *Vers un nouvel optimum dimensionnel en matière de planification durable*, in H. Hellio (dir.), *Loi Grenelle II, implications pratiques*, Bruylant, 2014, pp 11-38.

¹⁰⁶⁰« Indissociable de la démocratie, la notion de développement durable porte en elle un ferment de déliquescence de cette forme politique. En effet, le développement durable suppose la plus grande participation des populations au processus décisionnel, avec en amont un devoir d'information et en aval la reconnaissance de la capacité à contester par des voies juridiques la décision adoptée. Rien de plus naturel dans la mesure où l'environnement est bien la chose de tous, ce qui rend nécessaire l'implication de chacun, indépendamment des segmentations géographiques ou socio-professionnelles qui peuvent avoir cours dans d'autres domaines. », J.-M. Février, *Remarques critiques sur la notion de développement durable*, JCP Env, 2007, n° 2, pp 12-13, § 12.

TITRE I - DEVELOPPEMENT DURABLE ET MUTATIONS DE L'AGENCEMENT DES STRUCTURES TERRITORIALES

Les mutations de l'administration territoriale se caractérisent par une transformation d'un certain « ordre administratif local ». ¹⁰⁶¹ La catégorie de collectivité territoriale a perdu son homogénéité conceptuelle en raison des réformes des « principes de détermination des compétences ». ¹⁰⁶² Si la spécialisation des compétences supra-communales qui en résulte semble propice à une meilleure coordination des politiques publiques de développement durable, elle a pour conséquence le renforcement du pouvoir régional. L'adaptation territoriale du développement durable par la région confirme le rôle de chef de file de cette collectivité en matière d'aménagement du territoire. ¹⁰⁶³ (Chapitre I).

Ce renforcement doit être mis en parallèle avec une recomposition territoriale marquée par la nouvelle délimitation des régions ainsi qu'avec le renforcement, voire un dépassement de la coopération intercommunale par la métropolisation. La recomposition et la redéfinition des rapports institutionnels marquent l'intégration des préoccupations environnementales dans la planification régionale et intercommunale. Une véritable traduction institutionnelle de la ville durable ¹⁰⁶⁴ résulte de la rationalisation intercommunale en général et de la métropolisation en particulier, notamment par l'intégration des compétences environnementales (Chapitre II).

¹⁰⁶¹B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2016, p. 581.

¹⁰⁶²*Ibid.*, p. 581.

¹⁰⁶³Selon l'art. 3 de la loi n° 2014-58 du 23 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : « II. - La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : (...) 1° À l'aménagement et au développement durable du territoire. »

¹⁰⁶⁴Ce terme issu de la Charte d'Alborg signé par les États participants à la Conférence européenne sur les villes durables le 27 mai 1994, marque la volonté d'intégrer l'aménagement urbain dans une perspective de développement durable. Cette Charte est alors considérée comme un cadre de référence à la déclinaison européenne de l'Agenda 21. En ce sens, R. Degron, *L'agenda 21...*, *op. cit.*, p. 50. Ainsi, l'espace de la ville est embrassé par la progression des compétences intercommunales issue de la loi du 7 août 2015 permettant de faire du citoyen le véritable « environné ». Pour L. Peyen, cela signifie que le citoyen « dispose (...) de droits fondamentaux qui justifient particulièrement l'intégration des préoccupations environnementales dans la ville », qu'il s'agisse de la fourniture d'eau ou du service des ordures ménagères, compétences renforcées par la loi précitée. *Ville et environnement*, RJE, 2015, p. 125. Par cette intégration supplémentaire de l'intercommunalité, la ville se voit confortée en tant que « composante spatiale du développement durable » selon la formule de J. Lévy, *in Réinventer la France*, Fayard, 2013, pp 54-57.

CHAPITRE I - DEVELOPPEMENT DURABLE ET EVOLUTION DES PRINCIPES DE L'ORDRE ADMINISTRATIF DECENTRALISE

Les mutations de l'organisation décentralisée de la République ont une influence sur les politiques publiques de développement durable au niveau local. Ces dernières constituent un facteur supplémentaire du besoin de clarification des compétences locales puisque l'articulation de la « compétence Environnement » avec les autres compétences des collectivités nécessite une approche transversale. Le processus de gouvernance territoriale par lequel les politiques publiques concourent à la poursuite de l'objectif de développement durable¹⁰⁶⁵ se précise par l'installation d'une relation de collaboration et d'interdépendance entre les différents acteurs publics..

Le choix de la spécialisation des compétences des départements et des régions peut influencer la gouvernance territoriale du développement durable (Section I), au profit d'un renforcement du rôle de chef de file de la région, notamment en matière de planification et d'aménagement (Section II).

Section I - La suppression de la clause générale de compétence : une réforme favorable à un processus ordonné d'intégration du développement durable ?

L'intégration du développement durable au niveau territorial est liée à un procédé de territorialisation. Cette « contextualisation de l'action publique »¹⁰⁶⁶ nécessaire à l'articulation des piliers environnemental, social et économique, nécessite une clarification des compétences, de la simple commune jusqu'aux institutions internationales. Le processus de territorialisation propre à la gouvernance du développement durable s'assimile à une véritable division du travail, dont l'efficacité s'apprécie à travers la volonté de spécialiser et de mieux articuler les différents ressorts de l'action publique.¹⁰⁶⁷ Ainsi, l'ensemble de compétences dont l'exercice

¹⁰⁶⁵J. Fialaire, Administration locale et développement durable, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁶⁶P. Duran, Territorialisation, *in* R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques publiques territoriales, *op. cit.*, p. 477.

¹⁰⁶⁷En ce sens, pour C. Bardoul, « l'articulation des échelons de collectivités est la [clé] qui permet d'articuler des démarches de développement mises au point par les collectivités. », Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 33.

permet la mise en œuvre du développement durable correspond à ce mouvement de territorialisation au niveau national.

L'État, ses services déconcentrés et les institutions décentralisées doivent avoir chacun leur rôle pour élaborer et mettre en œuvre des politiques transversales de façon cohérente. Or, des politiques publiques de différentes collectivités locales dans des domaines connexes ont montré toute la faiblesse de la technique de la répartition par « blocs de compétences ».¹⁰⁶⁸ La gouvernance territoriale du développement durable ne peut s'opérer par une spécialisation totale des collectivités décentralisées. Par le fait même qu'elles disposent d'un pouvoir de décision, elles peuvent éventuellement contourner cette spécialisation dans le cadre de la coopération contractuelle en matière d'action commune.

La suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions à l'issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹⁰⁶⁹ s'inscrit dans la problématique de la clarification des compétences relatives aux politiques publiques transversales qu'appelle le développement durable.

Le développement durable nécessite une territorialisation de l'action publique qui permettrait, selon Pierre Stussi, « de créer une dissociation entre le registre des objectifs [détermination d'une ambition commune] et registre de l'action (considéré comme l'adaptation locale de ces objectifs). »¹⁰⁷⁰ Or, selon ce même auteur : « (...) la décentralisation à la française ne permet pas de créer une chaîne solidaire des responsabilités publiques, toute tournée qu'elle est vers la défense de l'autonomie politique des élus locaux. »¹⁰⁷¹ Pour illustrer son propos, il prend l'exemple du principe de libre administration, de l'autonomie financière et de l'interdiction de la tutelle, mais on serait bien tenté d'y ajouter la clause générale de

¹⁰⁶⁸J.-Fr. Brisson, Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, AJDA, 2003, p. 535 ; P. Mozol, Un chantier permanent de la décentralisation : la répartition des compétences, RGCT, n° 49, juin 2011, p. 4 : « La technique des blocs de compétence devait dans ce cadre permettre de définir à la fois la spécialité et la vocation dominante de chaque collectivité territoriale résultant d'un partage clair des responsabilités de chacune. (...). Cependant, sa mise en œuvre est rapidement devenue un leurre car elle ne s'est révélée véritablement possible que dans certains domaines. (...). En dehors (des domaines évoqués), la majorité des compétences sont partagées entre lesdites collectivités, induisant un phénomène d'enchevêtrement préjudiciable à maints égards auquel les lois de décentralisation de 1983 ne sont pas parvenues à mettre fin. »

¹⁰⁶⁹Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*.

¹⁰⁷⁰P. Stussi, Repenser la gouvernance locale : globaliser les enjeux et différencier les réponses, Pouvoirs locaux, 2012, pp 67-68.

¹⁰⁷¹*Ibid.*, p.67.

compétence. Une critique récurrente de ce système s'est largement développée ces dernières années.¹⁰⁷² La suppression définitive de ce principe de détermination des compétences locales est désormais acquise.¹⁰⁷³

La clause générale de compétence apparaissait en décalage avec l'idée d'un développement durable territorial, qui implique une coordination entre pouvoir local, national et supra-étatique. Bien que sa constitutionnalité ait été admise, sa suppression pose la question de son opportunité quant à la lisibilité du droit de la décentralisation (§ 1). Cette mutation du droit matériel des collectivités n'est pas sans conséquence sur l'articulation des compétences au regard de la mise en œuvre du développement durable territorial (§ 2).

§ 1 - La constitutionnalité de la suppression de la clause générale de compétence départementale et régionale

La clause générale de compétence permettait aux collectivités d'intervenir dans tous les domaines qui sont susceptibles de constituer un intérêt public local, à partir du moment où la compétence n'est pas dévolue par les textes à une autre personne publique. Il pouvait en résulter un problème dans la coordination des politiques publiques qu'appelle le développement durable territorial, puisque « les décisions d'une autorité publique créent généralement des conséquences le plus souvent inattendues et dissonantes pour les autres. »¹⁰⁷⁴ Les tergiversations du législateur relatives à son éventuelle remise en cause montraient bien cette opposition paradigmatique entre l'approche par les sciences politiques du processus de gouvernance et l'approche juridique de la décentralisation fondée sur la légitimité démocratique

¹⁰⁷²On peut, à ce titre, citer le rapport Lambert, Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, La documentation Française, 2007, 42 p., disponible en ligne sur : https://www.interieur.gouv.fr/content/download/10137/95474/file/Lambert_rapport_groupe_travail_rgpp_relations_Etat_collectivites_locales.pdf, le rapport Warsmann, Rapport d'information sur la clarification des compétences entre collectivités territoriales, Ass. nat., n° 1153, et le rapport Ballardur. Comité pour la réforme des collectivités territoriales, Il est temps de décider, Fayard, La documentation Française, 2009, 174 p., disponible en ligne sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/>.

¹⁰⁷³Les art. L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, issus de l'art. 1^{er} de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République disposent désormais que les assemblées délibérantes, respectivement du département et de la région « règl(ent) par (leurs) délibérations les affaires (du département ou de la région) dans les domaines de compétence que la loi leur attribue. » Après la décision du Conseil constitutionnel du 16 sept. 2016, Assemblée des départements de France, B. Plessix considère à propos de la clause générale de compétence qu'« il n'y a désormais plus matière à douter : le Conseil constitutionnel vient d'en dresser l'acte de décès », Clause minimum de compétence, Droit administratif, 2016, n° 12, repère 11.

¹⁰⁷⁴J.-M. Pontier, Nouvelles observations sur la clause générale de compétence, in La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, p. 56.

et l'autonomie des pouvoirs locaux, cette autonomie pouvant s'illustrer ici par la vocation généraliste des collectivités territoriales.¹⁰⁷⁵

La décision du 16 septembre 2016 du Conseil constitutionnel, en réponse à la question prioritaire de constitutionnalité de l'Association des départements de France¹⁰⁷⁶, considère que la clause générale de compétence n'est pas un corollaire du principe constitutionnel de libre administration et que sa suppression s'avère constitutionnellement licite. Cette décision met fin aux incertitudes nées de la décision antérieure relative à la loi du 16 décembre 2010, qui n'apportait que de timides réponses par rapport à celles, controversées, esquissées dans le débat doctrinal sur la valeur juridique de ce titre de compétence.¹⁰⁷⁷ Or, cette possibilité pour les collectivités territoriales d'intervenir sur toute affaire locale, même en l'absence d'habilitation législative expresse, cristallise le conflit entre l'appréhension juridique des libertés locales et le processus de gouvernance territoriale envisagé comme participant à une spécialisation des compétences favorable à leur meilleure coordination. En effet, la loi du 16 décembre 2010 n'avait pas prévu une atteinte de principe à la compétence générale des départements et des régions mais seulement une atteinte dans ses « degrés d'utilisation ».¹⁰⁷⁸

Cette décision du Conseil constitutionnel refusant de donner une quelconque base constitutionnelle à la clause générale de compétence a pu être critiquée sur le plan juridique. D'une part, en considérant cette suppression comme étant constitutionnellement licite, le Conseil constitutionnel appauvrit définitivement la distinction entre collectivité territoriale et établissement public¹⁰⁷⁹, alors qu'elle semblait être renforcée, dans un premier temps, sur le

¹⁰⁷⁵« (...) la question de la vocation générale des collectivités n'est pas une question anodine relevant de la pure technique juridique. Elle met en cause les fondements mêmes de l'autonomie locale. Pour paraphraser Paul Valéry, dans un régime démocratique, il est difficile d'empêcher les gens de s'occuper de ce qui les regarde ; il est donc difficile de priver une collectivité de sa vocation à servir les intérêts de la population qui la compose. », J.-Cl. Douence, La spécialisation des compétences, *in* J.-Cl. Némery (dir.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises, *op. cit.*, p. 253.

¹⁰⁷⁶Conseil constitutionnel, décision n° 2016-565 QPC du 16 sept. 2016 (*J. O.*, 18 sept.), note P. Bourdon, LPA, 21 mars 2017, n° 57, pp 13-14 ; B. Faure, La fin d'une catégorie juridique, *AJDA*, 19 déc. 2016, pp 2438-2444 ; B. Plessix, Clause minimum de compétence..., *op. cit.* ; M. Verpeaux, Suppression de la compétence générale des départements : la fin du Vendée Globe, *JCP G*, 24 oct. 2016, n° 43-44, pp 1 971-1 975 ; Ar. Duranthon, À propos d'un cheval de Troie..., *op. cit.*, pp. 677-686.

¹⁰⁷⁷Notamment en raison de sa relation supposée, mais aujourd'hui infirmée par le Conseil constitutionnel, avec le principe de libre administration et le principe de subsidiarité. Voir à ce propos : J.-M. Pontier, Nouvelles observations sur la clause générale de compétence, *op. cit.*, pp. 382 à 389, et lors de la réforme des collectivités territoriales de 2010, B. Faure, La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *RFDA*, 2011, n° 2, p. 241, L. Janicot, *RFDA*, 2011, p. 232.

¹⁰⁷⁸B. Faure, La nouvelle compétence générale des départements et des régions, *op. cit.*, p. 241.

¹⁰⁷⁹Dans sa décision QPC précitée, le Conseil constitutionnel refuse de considérer la clause générale de compétence comme un élément du principe de libre administration, restant protégé par les garanties constitutionnelles issues de sa jurisprudence classique. On peut à ce titre rappeler l'existence d'attributions effectives énoncée pour la

plan institutionnel avec la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.¹⁰⁸⁰ D'autre part, cette suppression crée une ambiguïté au sein de la catégorie de collectivité territoriale, qu'on peut considérer comme « générique »¹⁰⁸¹. Il en résulte désormais une différence de traitement entre les communes pourvues de la clause générale de compétence, et les départements et les régions pour qui cette dernière a été supprimée.¹⁰⁸² À ces critiques s'ajoutent des doutes sur l'opportunité même de cette suppression à l'égard du développement durable (§ 2).

§ 2 - Les conséquences de la spécialisation des collectivités sur la mise en œuvre du développement durable territorial

S'agissant des conséquences de la suppression de la clause générale de compétence, l'analyse des réactions doctrinales suscitées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des

première fois par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, (*J. O.*, 8 août, p. 9 125), (cons. 10). D'après B. Faure : « Il y avait pourtant une autre manière d'envisager la question posée et de la résoudre. Dans la mesure où les deux mots de [collectivité territoriale] et d'[établissement public] figurent dans la Constitution (art. 72 et 34), il revenait nécessairement au juge constitutionnel, pour leur application, de leur attacher une définition qui leur soit propre. En clair, il lui appartenait d'interdire les évolutions de la législation qui, en modifiant les critères qui distinguaient les deux catégories, engendraient leur confusions. », La fin d'une catégorie juridique : la notion de collectivité territoriale, *AJDA*, 2016, p. 2438.

¹⁰⁸⁰Loi n° 2014-58 du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (*J. O.*, 27 janv., p. 1 562). On peut par exemple relever l'élection au suffrage universel direct des membres de la métropole Lyon d'ici 2020, justifiée en raison du statut particulier de collectivité territoriale, malgré le renforcement de la légitimité de l'élu communautaire. P. Mozol, La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2014 : entre complexification et reconsolidation, *JCP A*, 30 juin 2014, p. 31. Pour des analyses antérieures à la loi du 27 janv. 2014 portant sur l'érosion de cette distinction, L. Guilloud, Établissement public de coopération intercommunale et collectivité territoriale : Une distinction en voie d'extinction, in P.-Y. Monjal et V. Aubelle (dir.), *La France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, L'Harmattan, 2013, pp 167-183, plus sp. pp 178-180 ; L. Janicot, Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?, *RFDA*, 2011, pp 227-239.

¹⁰⁸¹On peut reprendre *a fortiori* ce qualificatif donné par Marcel Waline à l'établissement public pour le compte de la notion de collectivité territoriale : « La notion d'établissement public est une notion générique plutôt que spécifique. » Ainsi, selon l'auteur : « la catégorie (souligné par nous) [établissement public] est générique et embrasse de nombreuses catégories spécifiques (...) » M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1952, p. 256. Georges Vedel fait dès l'origine référence à l'établissement public lorsqu'il présente la notion fonctionnelle, on constate ainsi une acception analogue du terme notion à celui de catégorie chez ces deux auteurs lorsqu'ils construisent ces catégories de notions. G. Vedel, De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein, *JCP*, 1948, 683 ; n°4.

¹⁰⁸²Ce risque avait déjà pu être évoqué lors de la loi du 16 déc. 2010, même si contrairement à la loi du 7 août 2015, elle n'avait pas pour effet de supprimer la clause générale de compétence. « La doctrine s'interroge sur la différence de traitement opérée par la loi du 16 décembre 2010 entre communes (qui conservent une compétence générale de principe), régions et départements, la Constitution consacrant un principe d'égalité entre les collectivités. Dans la mesure où la compétence générale n'a pas totalement été supprimée aux régions et aux départements, ce débat semble dépourvu d'intérêt. » Cela n'est évidemment plus le cas aujourd'hui. P. Heintz, La clarification des compétences des départements et des régions : « de l'autre côté du miroir », *AJCT*, 2012, p. 409.

collectivités territoriales, garde tout son intérêt à l'issue de l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ce titre de compétence pouvait en effet être perçu comme un élément de définition doctrinale de la notion de collectivité territoriale.¹⁰⁸³ D'une part, à l'appui de l'idée de l'absence de relation entre la libre administration des collectivités et la clause générale, Laetitia Janicot relève que « la question de savoir si une entité est une collectivité ou un établissement public ne se pose pas en droit positif, dans la mesure où les collectivités sont nommées comme telles¹⁰⁸⁴ [par l'article 72 de la Constitution]. »¹⁰⁸⁵ D'autre part, et dans la prolongation de ce premier constat, l'absence de relation avec le principe de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, s'illustre par le fait que la clause générale est intrinsèquement subsidiaire et n'a donc de raison d'être qu'en l'absence de texte attributif de compétence. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle n'a pas disparu après l'adoption des lois de répartition des compétences élaborées à partir de 1982.

La clause générale de compétence impliquait l'hypothèse pour une collectivité territoriale de s'attaquer seule à un problème public. L'utilisation de ce titre de compétence pouvait ainsi remettre en cause la relation d'interdépendance et de coordination nécessaire à la mise en œuvre du développement durable. En résultait alors un défaut de coordination des responsabilités publiques respectives sur l'action en faveur du développement durable si celle d'une collectivité ne prenait pas en compte les responsabilités, éventuellement antagonistes, d'autres échelons.¹⁰⁸⁶ La propension des collectivités territoriales à l'utilisation de leur

¹⁰⁸³Ces réflexions sur l'opportunité de cette suppression gardent un intérêt malgré l'objet de cette loi de 2010 ayant finalement réformé mais conservé ce mécanisme. En revanche, beaucoup moins opportun aurait-été le questionnement découlant de l'atteinte à l'égalité entre collectivités du fait que les communes ont conservé la clause de compétence générale à la suite de la loi du 16 déc. 2010 ; P. Heintz, Clarification des compétences territoriales entre départements et régions..., *op. cit.*, p. 408.

¹⁰⁸⁴L. Janicot, Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?, RFDA, 2011, p. 227.

¹⁰⁸⁵Art. 72, al. 1^{er}, de la Constitution : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les régions. »

¹⁰⁸⁶En énumérant ce qu'elle nomme « les axes constitutifs du développement durable appliqué à l'échelle territoriale », C. Bardoul indique que « Le développement durable ne peut être appliqué correctement si *chaque* collectivité ne s'implique pas dans sa réalisation. À l'inverse, si les collectivités ne se préoccupent pas des autres échelles, si elles demeurent focalisées sur leurs applications [de l'articulation des piliers à leur échelon], le développement durable ne pourra jamais être généralisé non plus. », Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 33.

Si l'analyse de cette auteure n'est pas remise en cause ici, il faut cependant préférer parler d'échelon conformément à l'art. 72, al. 2, la Constitution plutôt que d'échelle, de rang ou de niveau. Dans le même sens, V. de Briant considère qu'il n'existe que deux rangs de collectivités territoriales en France, l'État d'un côté, et les collectivités territoriales de l'autre puisque ces dernières ne sont pas subordonnées entre elles. ». L'action commune en droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 99.

compétence générale serait propice à un phénomène de court-circuitage, s'ajoutant au problème originel de l'inadéquation de l'enchevêtrement des compétences au regard d'un objectif nécessitant l'exercice coordonné et cohérent de compétences transversales. L'effort de contextualisation serait alors impossible puisque, comme le constate Patrice Duran, on se retrouverait dans une lecture étroite de la territorialisation dans le cadre de laquelle il n'y aurait d'ajustements que locaux.¹⁰⁸⁷

La suppression de la vocation généraliste encadrée¹⁰⁸⁸ des collectivités a pu être considérée comme la fin d'un élément perturbateur des politiques publiques de développement durable puisque toutes les collectivités pouvaient intervenir sous couvert d'un intérêt public local. En remettant cette logique en question, Arnaud Duranthon considère que la loi marquerait « Le triomphe d'un nouveau paradigme de l'action publique, inspiré par les logiques gestionnaires du *new public management* et cherchant à affirmer une nouvelle rationalité inspirée par l'efficacité économique, [qui] a peu à peu convaincu le législateur que sa suppression constituerait le remède bienvenu à ce "mal" de la décentralisation que serait l'entrecroisement des initiatives locales. Voyant se développer cette position depuis les années 1980, la doctrine a, dans sa quasi-totalité, tenu à faire part de fortes réticences. Des analyses soucieuses d'inviter le législateur à la plus grande prudence ont ainsi souligné l'incontournable enchevêtrement issu du caractère protéiforme de l'intérêt général et relevé la nécessité de prévenir, par la clause de compétence générale, l'inévitable *vacuum juris* qui serait créé par la recherche d'une spécialisation des compétences. Tout à son affaire, le législateur est cependant resté insensible aux arguments de la doctrine. Après plusieurs voltefaces et hésitations, il a ainsi adopté la loi du 7 août 2015 qui s'emploie à mettre fin à la clause de compétence générale du département et de la région. »¹⁰⁸⁹

La spécialisation des compétences est présentée comme étant porteuse de deux avantages pour le développement durable. D'une part, elle est réputée propice à une véritable clarification des compétences. D'autre part, les compétences des collectivités étant spécialisées, elles seraient prescriptives et opposables, ce qui permettrait pour une collectivité territoriale de

¹⁰⁸⁷P. Duran, La gouvernance territoriale en tension. Territorialisation de l'action vs différenciation territoriale, Pouvoirs locaux, n° 93, 2012, p. 57.

¹⁰⁸⁸L'usage de la clause générale de compétence n'est possible selon le Conseil d'État que pour les matières qui n'ont pas été expressément attribuées à d'autres collectivités territoriales ou à l'État. (C.E., 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, Rec, p. 298).

¹⁰⁸⁹Ar. Duranthon, À propos d'un cheval de Troie..., *op. cit.*, p. 677.

disposer d'un certain *leadership* marqué notamment par la généralisation d'une « hiérarchie normative »¹⁰⁹⁰ au profit des régions avec l'institutionnalisation de schémas contraignants¹⁰⁹¹ tels que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires.¹⁰⁹² La collectivité en question disposerait alors d'une prérogative prescriptive qui serait favorable au pilotage de l'action commune relative à l'ensemble des compétences constituant le développement durable.¹⁰⁹³

Or, si on se réfère à l'objectif d'intégration du développement durable, ces compétences devraient être exercées de façon coordonnée, comme cela devrait être le cas dans les domaines enchevêtrés de l'environnement et des transports.¹⁰⁹⁴ La subsistance de cette problématique à l'aune de la suppression de la clause générale de compétence peut d'ores et déjà être établie. La suppression de la clause générale est à relativiser, puisqu'elle ne s'applique pas au tourisme, à la culture, au sport et à la coopération internationale.¹⁰⁹⁵ Pour Bertrand Faure, « Le pouvoir local s'établira sans doute sur des positions à peu près équivalentes [à l'ancienne détermination des compétences décentralisées] en dépit d'une présentation renouvelée. Le juge administratif renoncera, en effet, à censurer les libres initiatives locales qu'il ne désapprouvera pas au fond parce qu'il ne faut pas que l'abrogation d'un article de loi (clause générale) soit de nature à

¹⁰⁹⁰M. Baubonne, Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale, RFDA, 2017, p. 716.

¹⁰⁹¹On peut citer l'exemple des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), respectivement codifiés aux art. L. 4251-12 et L. 4251-1 du CGCT issus de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (*J. O.*, 8 août, p. 13 705).

¹⁰⁹²B. Faure, tout en excluant l'émergence d'un pouvoir supra-local au profit de la région en raison du principe de non-tutelle, décrit ce *leadership*. Ce terme s'analyse comme « (Une) expression, entendue sur les bancs des assemblées parlementaires, (qui) manifeste la volonté d'affirmer une autorité supérieure de la région. Celle-ci apparaît à trois égards. Elle s'exprime d'abord vis-à-vis des autres catégories de collectivités territoriales dont la région pourra orienter l'exercice de leurs compétences au moyen de schémas à caractère plus ou moins contraignant. S'amorce alors une distinction entre la région, organe qui assure la direction suprême, et les collectivités inférieures, organes de consultation et d'exécution. Cette autorité inclut ensuite un pouvoir élargi de décision à l'égard des habitants de la région dans le cadre classique de la répartition des compétences administratives. Outre l'élargissement de ses propres compétences (développement économique, tourisme, protection de l'environnement), des compétences départementales (personnel des collèges, routes, transports en commun, ports, déchets) et étatiques (emploi, sport) lui reviennent. Cette autorité s'exerce enfin à l'égard de l'État auquel la région pourra s'adresser pour suggérer des modifications aux lois et décrets en vue de leur adaptation aux situations locales qui se révéleront mieux dans son cadre désormais élargi. », *Le leadership régional : une nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?*, AJDA, 2015, p. 1 898. Selon l'auteur précité, ce terme ne va pas jusqu'à impliquer un pouvoir régional supérieur car il en constitue plutôt le renoncement, *ibid.*, pp. 1899-1900.

¹⁰⁹³C. Bardoul, Collectivités territoriales et développement durable, *op. cit.*, pp 377-378.

¹⁰⁹⁴Al. Lambert, Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁹⁵Au sens de l'art. L. 1111-4, 2e al., du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 : « Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. », Projet de loi NOTRe : ce qu'il faut retenir du texte au Sénat, La Gazette des communes, 2 juin 2015, disponible en ligne : <http://www.lagazettedescommunes.com/364485/projet-de-loi-notre-ce-qu'il-faut-retenir-du-texte-du-senat/>

entraver l'exécution de chaque loi d'attribution, c'est-à-dire compromette la vie locale. Les attributions légales formulées en termes généraux (“solidarité”, “développement”, “chef de l'administration”...) seront sollicitées pour en compléter les lacunes techniques (composition d'une commission par exemple) ou les appliquer dans tous leurs développements, mêmes créateurs. »¹⁰⁹⁶

Considérer que la suppression de la clause générale de compétence est le meilleur moyen d'aboutir à un véritable remède à l'enchevêtrement des compétences est discutable.

D'une part, ce n'est pas le mécanisme de la clause générale qui est contesté mais son utilisation qui, par définition, relève des pouvoirs locaux sous le contrôle de la jurisprudence du Conseil d'État. Or, la jurisprudence a largement su stabiliser les conditions d'utilisation de ce titre de compétence.¹⁰⁹⁷ La clause générale de compétence ne fait qu'accentuer cet enchevêtrement, et ne fait que cela. Si elle constitue un facteur d'amplification des problèmes d'organisation des compétences, elle n'en constitue pas la cause unique.¹⁰⁹⁸

D'autre part et conséquemment, la suppression de la clause générale de compétence ne change rien, en théorie, au problème de l'enchevêtrement des compétences. La clause générale de compétence était réputée être un mécanisme subsidiaire qui a permis au droit de la décentralisation d'adapter au niveau local la qualification d'intérêt général des piliers du développement durable. La décentralisation a joué un rôle déterminant dans la création des conditions permettant la poursuite d'un développement durable local. Dans le cadre de son rôle de répartiteur des compétences, le législateur a défini cet intérêt local en transférant certaines compétences relatives aux piliers du développement durable aux institutions publiques locales.

¹⁰⁹⁶B. Faure, La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ?, AJDA, 2016, p. 2 451.

¹⁰⁹⁷G. Le Chatelier, Le débat sur la clause générale de compétence est-il réellement utile ?, AJDA, 2009, pp 186 et suiv.

¹⁰⁹⁸Le rapport du sénateur A. Lefèvre paru dans le cadre de la préparation de la loi du 16 déc. 2010 considérait déjà que « La clause générale de compétence n'est pas l'unique responsable de l'enchevêtrement des compétences (...) Que dire (...) de l'enchevêtrement des compétences organisé par le législateur lui-même (par exemple, dans les domaines de l'action sociale ou de l'éducation nationale) ? La clause générale serait-elle également responsable de la volonté de légiférer à la hâte, en traitant dans un même cadre général des secteurs d'activité très différents, mettant en scène des acteurs aux préoccupations diverses ? A-t-elle un lien quelconque avec la succession de lois qui ont prévu et délibérément organisé l'imbrication des interventions de l'État et des collectivités pour partager un dispositif ou pour le copiloter ? », Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, 2 février 2011, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/rap/r10-283/r10-2831.pdf>. Cette stigmatisation de la clause générale a été justifiée à travers la rhétorique de la complexité dénoncée par J. Caillosse dans son ouvrage, Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, LGDJ, 2009, pp 125-128.

À ce titre, de nombreux transferts ont été opérés, que ce soit en matière économique¹⁰⁹⁹, sociale¹¹⁰⁰ ou environnementale¹¹⁰¹. Comme le remarque Matthieu Houser, la répartition en blocs de compétences exclusives est en réalité un mode de répartition subsidiaire par rapport au principe de répartition instauré à l'aube de la décentralisation sous la Vème République, c'est-à-dire un principe de confusion des compétences.¹¹⁰² Pour les matières relatives à l'aménagement et au développement, qui sont cruciales en matière de développement durable, l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales rappelle bien ce principe. La suppression de la clause générale de compétence par le législateur lui permet de se défausser des lacunes de la répartition législative ayant contribué à la propension des collectivités à utiliser ce titre de compétence subsidiaire.¹¹⁰³ Selon Gilles Le Chatelier, « l'imprécision de la loi dans la détermination des compétences attribuées est bien davantage à la source des redondances actuelles, que la clause générale de compétence, dont la présence dans le paysage est finalement beaucoup moins importante que ses contempteurs l'affirment. »¹¹⁰⁴ Un tel comportement de l'État est comparable à son utilisation du principe de subsidiarité consistant à « se défausser sur les autorités locales pour leur demander de faire ce que l'échelon national ou européen ne sait pas faire. »¹¹⁰⁵ Cette utilisation du principe de subsidiarité ne devient alors qu'un prétexte pour résoudre les contradictions liées à l'impossibilité de transférer des compétences au niveau supra-national, à l'instar de la compétence relative à l'air et à l'énergie

¹⁰⁹⁹Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions.

¹¹⁰⁰R. Lafore, La décentralisation de l'action sociale : l'irrésistible ascension du département providence, *Rev. fr. aff. soc.*, 2004, pp 17-34 ; V. Donnier, Garantir les droits sociaux dans le cadre de la décentralisation. *Informations sociales*, pp 108-116.

¹¹⁰¹Pour des synthèses globales de la compétence environnementale des institutions publiques territoriales : P. Albertini, Les collectivités locales et l'environnement, *AJDA*, 1993, pp 835 et suiv. ; N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, in Y. Petit (dir.), *Droit et politique de l'environnement*, *op. cit.*, pp 109-119.

¹¹⁰²« Dès la mise en œuvre de la décentralisation, un principe de confusion des compétences a été posé. La répartition par blocs a toujours été secondaire. D'ailleurs, le principe de la confusion des compétences a toujours eu une portée supérieure au principe de la spécialité des blocs qui s'applique selon l'article 3 de la loi du 7 janv. 1983 [dans la mesure du possible]. », M. Houser, La délimitation de la clause générale de compétence, une alternance à sa suppression, *op. cit.*, p. 160.

¹¹⁰³Selon B. Faure, « Il a toujours été entendu que la liberté d'action dont bénéficie chaque collectivité au titre de sa compétence générale ne peut se répercuter sur une autre en l'empêchant d'exercer pleinement ses propres attributions légales. Encore une fois, les initiatives développées sur la clause générale de compétence l'ont toujours été à titre subsidiaire, c'est-à-dire dans le respect de l'aménagement particulier des compétences. En cela, cette clause n'a jamais été l'ennemie née de la simplification administrative. » La nouvelle clause générale de compétence des départements et des régions, *op. cit.*, p. 243. Dans le même sens : X. Barella, Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation. La suppression de la clause générale de compétence, in S. Regourd, J. Carles, D. Guignard (dir.), *Réformes et mutations des collectivités territoriales et de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, coll. Gralle, 2012, p. 142.

¹¹⁰⁴G. Le Chatelier, Le débat sur la clause générale de compétence..., *op. cit.*, p. 191.

¹¹⁰⁵P. Stussi, Repenser la gouvernance locale, *op. cit.*, p. 66.

qui pourrait très bien relever de la compétence de l'Union européenne en vertu de sa compétence partagée en matière d'environnement.

Pour toutes ces raisons, la suppression de la clause générale de compétence n'apparaît pas comme un moyen de clarifier la répartition des compétences, bien au contraire¹¹⁰⁶, notamment à l'égard des politiques de développement durable. Même sous l'empire de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, où la clause générale de compétence était « condamnée mais pas exécutée »¹¹⁰⁷, Vincent Béal considérait déjà que ce sont bien les conceptions procédurales de la gouvernance et du développement durable qui (allaient) faire les frais de cette évolution »¹¹⁰⁸, dont la spécialisation des compétences fait partie. Plus grave encore, cette responsabilité de l'État dans l'enchevêtrement défavorable au développement durable ne se manifeste pas seulement sur le plan de la répartition législative des compétences. Elle se retrouve également dans sa démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne les contrats de plan État-région, dont le rôle de programmation de l'action commune en matière de territorialisation du développement durable a été développé, ne serait-ce que par l'apparition d'un volet territorial.¹¹⁰⁹

La suppression de la clause générale de compétence constitue une mutation ayant une influence sur le développement durable au même titre que le renforcement du rôle de chef de file de la région en matière de planification (Section II).

¹¹⁰⁶Le législateur a, selon B. Faure, « (...) transformé une autorisation générale tacite d'administrer (clause générale) en une nouvelle addition de compétences énumérées... » La sentence de l'auteur est sans appel quant à l'opportunité de cette démarche : « La liberté d'administration des collectivités n'y gagne rien, la clarté des règles de compétences y perd beaucoup. », *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, 583.

¹¹⁰⁷La formule est de P. Heintz, dans son article Clarification des compétences territoriales entre départements et régions..., *op. cit.*, p. 409.

¹¹⁰⁸V. Béal, Gouvernance et durabilité sont-elles (encore) les deux mamelles des politiques d'aménagement et d'urbanisme ?, in R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, coll. *Droit et Société*, 2^{ème} éd., Classics, 2013, p. 262.

¹¹⁰⁹En ce sens, G. Le Chatelier, *op. cit.*, pp 192 et suiv. : « L'État encourage les collectivités territoriales à faire jouer de manière extensive la clause générale de compétence. (...) Enfin, plus grave encore dans ce panorama général, si l'on essaie de cerner les hypothèses où la clause générale de compétence est la plus sollicitée et utilisée, il semble bien que la meilleure illustration soit un domaine où c'est l'État qui encourage une telle sollicitation - celui des contrats de plan État-région, devenus aujourd'hui contrats de projets État-région (CPER). En effet, les contrats de plan hier, comme les contrats de projets aujourd'hui, interviennent principalement dans les champs de compétence de l'État. L'examen des travaux qui ont accompagné la conclusion de la génération actuelle des contrats de projets est ici particulièrement éclairant. Ainsi, le Sénat estimait que le CPER gardait tout son sens parce que l'État en dépit de la décentralisation "garde un socle de compétences pour lesquelles, compte tenu du caractère limité de ses ressources, il peut avoir besoin du concours des régions". » On précise que la nouvelle génération de CPER pour la période 2015-2020 est à nouveau baptisée contrat de plan.

Section II - La confirmation du rôle de chef de file de la région en matière d'aménagement

L'avènement du schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires, dit « SRADDET », constitue la généralisation d'un pouvoir régional prescriptif en matière d'aménagement de l'espace. Le pouvoir normatif en la matière n'est plus réservé aux seules régions d'outre-mer, d'Ile-de-France et à la collectivité territoriale de Corse (§ 1). À ce caractère « intégré » car prescriptif, s'ajoute un caractère « intégrateur » puisque ce schéma remplace d'autres documents de planification sectoriels. Le SRADDET devient le seul schéma de référence de la fonction de collectivité chef de file régionale. Cela n'est pas sans poser des problèmes au vu du principe d'intégration ou de non-régression définissant le développement durable (§ 2).

§ 1 - La généralisation du caractère contraignant des outils d'aménagement et de développement durable malgré la persistance de leur hétérogénéité

La généralisation du caractère normatif des documents de planification empêchera les collectivités infrarégionales, dont le territoire est compris dans le schéma fixé, de prendre toute initiative contraire aux orientations fondamentales relatives à l'aménagement durable (A). Cependant, on peut regretter l'absence d'un outil homogène en matière de planification du fait de la persistance des schémas régionaux particuliers (B).

A) La généralisation du caractère contraignant de l'aménagement régional

Le pouvoir régional d'édition des règlements ayant des effets de droit n'est que partiel puisqu'il ne concerne qu'un nombre limité de matières telles que l'aménagement du territoire et le développement économique. Le caractère prescriptif des documents de planification exprime de manière implicite, selon Gérard Marcou, « la proposition d'un renforcement du pouvoir réglementaire dont les régions disposent déjà comme les autres collectivités territoriales. »¹¹¹⁰ Le principe de non-tutelle ne peut désigner toute forme, plus ou moins supposée, de soumission d'une collectivité territoriale sur une autre¹¹¹¹. Ce principe ne doit pas

¹¹¹⁰G. Marcou, Les paradoxes de la région, AJDA, 2008, p. 1 637.

¹¹¹¹A.-S. Gorge, Le principe d'égalité entre collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 467.

être interprété de manière extensive dans la mesure où il se réduit de quatre types de rapports juridiques entre collectivités territoriales.¹¹¹²

Ainsi, dans sa décision du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le Conseil constitutionnel a considéré à propos des SCoT des EPCI qu'« une simple obligation de compatibilité avec [des] orientations générales (...) n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités concernées. »¹¹¹³ Et il résulte de sa décision du 17 janvier 2002 relative à la loi portant statut de la Corse¹¹¹⁴ que « le fait qu'une délibération réglementaire d'une collectivité territoriale produise des effets de droit sur les décisions d'une collectivité territoriale de niveau inférieur ne suffit pas à établir une tutelle. »¹¹¹⁵ L'assimilation de ce pouvoir normatif à une mutation institutionnelle constitutive d'une forme de régionalisation est à nuancer. Le fait pour l'État d'accepter de se débarrasser d'un « carcan centralisateur »¹¹¹⁶ pour confier un véritable pouvoir normatif, voire législatif, au profit de l'échelon décentralisé le plus élevé, correspond à l'évolution de l'organisation institutionnelle des autres États de l'Union européenne. Il en va de même de la suppression de la clause générale de compétence.¹¹¹⁷ L'échelon régional est bien entendu le plus concerné par ce rôle de chef de file, qu'il s'agisse de l'aide au développement économique¹¹¹⁸, ou de la

¹¹¹²Selon L. Gélinc-Racinoux, les éléments constitutifs d'une définition de l'interdiction de la tutelle sont : l'interdiction des pouvoirs d'annulation, d'approbation, d'autorisation préalable des actes des collectivités partenaires à l'action commune par la collectivité chef de file, ainsi que l'impossibilité pour cette dernière de toute substitution d'action en cas d'incompétence négative, La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004, AJDA, 2007, p. 284. Cité par C. Bardoul, *in* Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 379.

¹¹¹³Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (*J. O.*, 14 déc., p. 19 840).

¹¹¹⁴Conseil constitutionnel, décision n° 2001-454 DC, Loi relative au statut de la Corse (*J. O.*, 23 janv., p. 1 526) ; J.-E. Schoettl, Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse., AJDA 2002, p. 100 ; M. Verpeaux, Une décision inattendue ?, RFDA, 2002, p. 459 ; X. Magnon, Statut de la Corse, Rec. Dalloz, 2003, n° 17, p. 1 124.

¹¹¹⁵G. Marcou, Les paradoxes de la région, *op. cit.*, p. 1 637. L'auteur précise : « La tutelle pourrait seulement résulter de dispositions législatives qui établiraient la dépendance de la collectivité territoriale du niveau inférieur dans l'exercice de ses propres compétences, ou du contenu des actes de la collectivité de niveau supérieur s'il établissait une telle dépendance. » Or en France, les communes, départements et régions appartiennent au même rang ou niveau de collectivité. À l'appui de cette précaution sémantique, l'art. 72, al. 2, de la Constitution distingue ces trois collectivités en utilisant le terme d'échelon. Une telle situation de tutelle au profit de la région serait donc interdite en l'absence de révision constitutionnelle. Voir à ce propos, V. de Briant, L'action commune en droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 99.

¹¹¹⁶C. Floquet, Un scénario pour la réforme régional et l'organisation des pouvoirs locaux *in* C. Floquet (dir.), Pour en finir avec la décentralisation, *op. cit.*, p. 42. Ce directeur d'ouvrage fictif constitué des auteurs du livre en question propose notamment des éléments institutionnels caractéristiques de l'État régionalisé à l'aube de l'« Acte II » de la décentralisation.

¹¹¹⁷G. Marcou, La « clause générale de compétence » dans les États européens, Pouvoirs locaux, 2006, n° 68, pp 58-63.

¹¹¹⁸Conformément à l'al. 2 de l'art. L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, le financement de ces aides publiques est déterminé dans le cadre d'une convention avec la région.

planification en matière d'éducation.¹¹¹⁹ Pour autant ce rôle n'est pas exclusif, car on relève aussi des actes de collectivités infrarégionales telles que les départements qui produisent des effets de droit sur le bloc communal.¹¹²⁰

Le rôle de collectivité chef de file dans ce domaine de compétence est textuellement affirmé par le nouvel article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.¹¹²¹ Dans la continuité de ce rôle, les articles 10 et 13 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 consacrent les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, qui viennent remplacer les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire dépourvus de tout caractère contraignant. D'ici 2019, l'intégralité du territoire national sera désormais couvert par des schémas régionaux contraignants.¹¹²² Avec le SRADDET, la région s'affirme comme le cadre de référence de mise en œuvre du développement durable en matière d'aménagement. La généralisation du caractère prescriptif des orientations de la région dans ce domaine est significative d'un approfondissement de la décentralisation régionale.¹¹²³ Cet approfondissement résulte d'une répartition verticale des compétences qui s'illustre par un certain *leadership* régional découlant d'« une hiérarchie normative »¹¹²⁴ liée au rapport de compatibilité. Une telle évolution est la conséquence de l'abandon du schéma national d'aménagement, abandon lui-même significatif d'un recul de l'État dans l'encadrement unilatéral de l'aménagement. En effet, ce schéma national institué par la loi d'orientation du 4 février 1995 et qui devait identifier les « orientations fondamentales en matière d'aménagement de développement du territoire, d'environnement et de développement durable », n'a jamais fait l'objet d'une initiative législative présentée au Parlement. Quant aux schémas de services collectifs ayant succédé aux déclinaisons sectorielles du schéma national à la suite de la loi du

¹¹¹⁹Voir à ce propos, l'art. L. 214-1 du code de l'éducation dans le cadre duquel le schéma prévisionnel des formations est prescriptif, mais est adopté après accord des conseils généraux, aujourd'hui conseils départementaux, pour les établissements relevant de leur compétence.

¹¹²⁰À l'instar des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale de l'art. L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles.

¹¹²¹Dans sa rédaction issue de l'art. 3 de la loi du 27 janv. 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹¹²²L'art. L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales, issu de l'art. 10 de la loi du 7 août 2015 dispose que : « Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est adopté par délibération du conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux. »

¹¹²³B. Faure, *Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?*, AJDA, 2015, p. 1 898.

¹¹²⁴M. Baubonne, *Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale*, *op. cit.*, p. 716.

25 juin 1999, réformant celle du 4 février 1995¹¹²⁵, ils « n'ont été qu'une collection d'ambitions dépourvues de caractère opérationnel et non assorties d'un calendrier de réalisation. »¹¹²⁶

Ce caractère contraignant desdits schémas généralise le pouvoir normatif régional dans la mise en œuvre du développement durable. Les nouvelles régions métropolitaines issues de la loi du 16 janvier 2015¹¹²⁷ devront se doter de schémas dont le caractère contraignant était autrefois réservé à ceux de régions particulières, couvertes par des schémas particuliers. À l'inverse de cette généralisation, la planification régionale fait l'objet d'applications spécifiques et hétérogènes. Cette différenciation est issue de dérogations législatives au profit de collectivités spécialement déterminées par le législateur. Au titre de ces particularismes, on trouve le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)¹¹²⁸, ou la plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) issu de l'article 12 de la loi précitée du 17 janvier 2002, ou encore le schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer (SAR), issu de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.¹¹²⁹

Ainsi malgré la généralisation des schémas à portée normative qui n'étaient qu'une exception avant la loi du 7 août 2015, « on peut (...) regretter l'absence même d'un outil homogène pour tous les territoires de la République. »¹¹³⁰ (B).

¹¹²⁵Loi 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 févr. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*J. O.*, 29 juin, p. 9 515).

¹¹²⁶F. Gerbaud, Rapport sur les orientations définies par le Gouvernement lors du CIADT de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État-régions, Sénat, 2004, n° 418, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/rap/r03-418/r03-4180.html>.

¹¹²⁷Loi n° 2015-29 du 16 janv. 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (*J. O.*, 17 janv., p. 777).

¹¹²⁸J.-P. Lebreton, Le SDRIF mis en perspective, in J. Ph. Brouant, J.-P. Lebreton et Y. Jégouzo (dir.), La révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France. Approche juridique, GRIDAUH, mai 2008, p. 8, disponible en ligne sur : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/amenagement_du_territoire/4c07c3cc6c4b6.pdf

¹¹²⁹Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (*J. O.*, 3 août, p. 2 559). Sur les SAR, voir D. Blanchet, La planification intégrée par le schéma d'aménagement régional : un procédé de simplification à risque pour le droit de l'environnement dans les régions d'outre-mer, in I. Doussan (dir.), Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression, Bruylant, 2016, p. 222.

¹¹³⁰Th. Gillioq et H. Coulombie, Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). À propos des art. 10 et 13 de la loi NOTRe, JCP A, n° 12, 29 mars 2016, 2070, p. 26.

B) L'hétérogénéité des outils d'aménagement de l'espace malgré la généralisation de leur caractère contraignant favorable au développement durable

Avec la loi du 7 août 2015, l'exception symbolisée par les trois schémas spécifiques précités est devenue la règle grâce au SRADDET des autres régions. Pour autant, le caractère prescriptif des schémas des régions d'outre-mer, de l'Ile-de-France et de la Corse, qui contrastait avec les anciens schémas régionaux d'aménagement de droit commun, ne constitue pas une garantie absolue d'une meilleure prise en compte du développement durable. Cette prise en compte par ces schémas particuliers peut même désormais apparaître comme étant en retrait par rapport aux nouveaux SRADDET.

Les procédures relatives à l'élaboration des documents d'aménagement gardent une hétérogénéité résultant de la persistance de documents spécifiques. À titre d'exemple, avant la loi du 7 août 2015, le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)¹¹³¹ était un des rares cas d'extension du pouvoir régional en matière d'aménagement. Or sur le plan procédural, l'élaboration de ce schéma pêchait par une concertation limitée puisque, selon l'ancien article L. 141-1-1 du code de l'urbanisme, seul l'État disposait de la qualité d'associé pour l'élaboration de ce schéma.¹¹³² Les nouveaux articles L. 123 et suivants du code de l'urbanisme, issus de l'ordonnance du 23 septembre 2015, n'étendent pas la participation aux collectivités infrarégionales. Cette extension constituerait pourtant un progrès propre à la définition du développement durable. Elle permettrait une coordination inhérente au processus de gouvernance. Ainsi, l'ouverture de cette participation offrirait une meilleure acceptabilité à leur propre réglementation par les collectivités départementales et communales de l'opposabilité de ce schéma, dans un rapport de compatibilité. Les collectivités et les autres institutions territoriales ne sont associées que pour émettre des propositions et un avis sur le projet de

¹¹³¹G. Marcou, Les paradoxes de la région, *op. cit.*, p. 1636. Cet art. a été abrogé par les art. 12 et 13 de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 sept. 2015 relative à la partie législative du Livre premier du code de l'urbanisme (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803).

¹¹³²J.-P. Lebreton, Le désolant statut du schéma directeur régional de l'Ile-de-France, *AJDA*, 2008, p. 1681.

schéma¹¹³³, comme cela était le cas avant la loi du 7 août 2015¹¹³⁴, et non pas dans l'élaboration même du schéma, qui est réservée à l'État.¹¹³⁵

À l'inverse, les nouveaux schémas que sont les SRADDET intégreront pleinement cette exigence de participation dont le rapport avec le développement durable est établi¹¹³⁶, notamment à travers le principe 22 de la déclaration de Rio, qui fait état du « rôle vital (que les collectivités locales ont) à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. » Selon ce principe, les États devraient permettre aux collectivités de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.¹¹³⁷ Il en résulte un processus d'association plus complet des institutions publiques infrarégionales au sein des autres régions métropolitaines, favorable à une meilleure coordination de l'action publique territoriale. Le SDRIF, autrefois considéré comme avant-gardiste du fait de son caractère prescriptif est, du point de vue de la gouvernance territoriale d'aujourd'hui, considéré comme en retrait.

L'élaboration des SRADDET impose une association étendue. Selon Bertrand Faure : « la logique d'élaboration collégiale [des schémas prescriptifs que sont aujourd'hui les SRADDET ou les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)], dans l'esprit des parlementaires qui l'ont imposée, s'analysait comme la contrepartie du caractère prescriptif de ces schémas (...). »¹¹³⁸ Ainsi, ces garanties procédurales semblent conditionner la constitutionnalité du rapport de compatibilité qu'imposent ces schémas de la région aux actes des autres collectivités territoriales, dans la décision du Conseil constitutionnel du 6 août 2015 relative à la loi portant nouvelle organisation

¹¹³³Art. L. 123-7 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance du 23 sept. 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme.

¹¹³⁴J.-P. Lebreton considère qu'« Il est également bien regrettable que la qualité d'associé soit reconnue au seul bénéfice de l'État ; une intervention des départements et des chambres consulaires est bien prévue mais seulement pour émettre des propositions et donner un avis sur le projet de schéma. Le texte est clairement en décalage avec l'évidente nécessité d'un partenariat plus large, ouvert notamment aux autres collectivités infrarégionales, même si ce partenariat a été mis en œuvre avec les moyens du bord. », Le désolant statut du schéma directeur de la région île de France, *op. cit.*, p. 1681.

¹¹³⁵Art. L. 123-5 du code de l'urbanisme créé par l'ordonnance du 23 sept. 2015.

¹¹³⁶A titre d'exemple, voir A. Goxe, Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques, in R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, coll. Droit et Société, t. 44, 2007, pp 151-170.

¹¹³⁷Sans s'étendre ici sur les relations entre développement durable et le principe de participation, on constate que la participation du public en tant que pilier du développement durable appuyé par les principes 10 et 20 de la Déclaration de Rio, n'est pas forcément réductible aux personnes physiques.

¹¹³⁸B. Faure, *Le leadership régional...*, *op. cit.*, p. 1 903.

territoriale de la République.¹¹³⁹ L'article L. 4251-5-I du code général des collectivités territoriales dispose que sont obligatoirement associés, en plus du représentant de l'État dans la région, notamment les « (...) conseils départementaux des départements de la région, sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique (ainsi que) Les métropoles mentionnées au Titre Ier du Livre II de la Cinquième partie (...) (et) les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme (...). » Par ailleurs, le texte ajoute que les métropoles-EPCI et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme « formulent des propositions relatives aux règles générales du projet de schéma. » Aussi observe t'on, pour le cas des territoires de montagne, l'obligation d'association des comités de massif à l'élaboration du SRADDET, conformément à la lecture combinée de l'article L. 4251-5 du CGCT et de l'actuel article 7 de la loi relative au développement et à la protection de la montagne.¹¹⁴⁰ En revanche, l'association à l'élaboration du SRDEII reste facultative, conformément à l'article précité. À ce propos, l'alinéa suivant dispose simplement que le comité de massif « (...) peut être associé à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. »

Toutes ces dispositions sont significatives d'une association poussée des institutions locales. Elles se justifient dans la mesure où les règles générales du SRADDET s'imposeront dans un rapport de compatibilité vis-à-vis de leur réglementation d'urbanisme. Le rapport de compatibilité, défini comme l'impossibilité de remettre en cause les options fondamentales du

¹¹³⁹Conseil constitutionnel, décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.* On observe ici que cette décision n'a pas considéré les dispositions relatives au caractère prescriptif des schémas comme non conformes à la Constitution en raison des garanties procédurales évoquées au profit des collectivités infra-régionales. À ce propos, en analysant la décision du Conseil constitutionnel du 7 déc. 2000 relative à la loi SRU, M. Baubonne considère qu'« il ne peut être exclu que (...) le Conseil constitutionnel ait pris en compte la relation particulière entre les établissements publics et les communes pour juger que les premiers pouvaient imposer des normes aux secondes. Régis par le principe de rattachement, les établissements publics ne sont que le prolongement des collectivités territoriales membres. (...) Par analogie, il peut être admis que les collectivités territoriales soumises aux normes imposées par leurs établissements publics sont en réalité soumises aux règles qu'elles s'imposent à elles-mêmes. » À l'inverse, pour le cas d'actes prescriptifs émanant d'une autre collectivité territoriale et non d'un établissement public, l'auteur considère qu'« il était alors prudent et peut être même nécessaire, pour le législateur de ne pas se contenter de garanties de fond en même temps qu'il permettait aux régions d'adopter des schémas prescriptifs à l'égard d'autres collectivités territoriales », M. Baubonne, *Les schémas régionaux...*, *op. cit.*, p. 717.

¹¹⁴⁰Selon cet article, ce comité « est associé à l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires dans les conditions prévues au I de l'article L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales. » Cette disposition constitue une modification de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne par la loi n° 2016-1888 du 29 décembre 2016 de modernisation, de protection et de développement des territoires de montagne, *op. cit.*

schéma¹¹⁴¹, s'impose aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU).¹¹⁴² Cette compatibilité s'imposera essentiellement aux EPCI à fiscalité propre puisque leur compétence d'élaboration est obligatoire pour le SCoT et est de principe pour le PLU, à la suite de l'article 135 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.¹¹⁴³ Comme évoqué précédemment, à la différence de schémas comme le PADDUC ou le SDRIF¹¹⁴⁴, ce rapport de compatibilité reste limité. Comme le rapporte François Priet à ce propos : « La loi apporte une réponse qui mérite d'être techniquement affinée. Il distingue entre les « objectifs » fixés par le schéma (lesquels devront figurer dans un "rapport " selon l'art. R. 4251-1 CGCT), le "fascicule" qui regroupe les règles énoncées par le schéma pour contribuer à la mise en œuvre des objectifs qu'il fixe, et un document cartographique. L'ensemble de ces documents disposera d'une force normative, mais à un degré variable. Il s'agit en effet de distinguer entre les objectifs qui s'imposeront aux documents d'urbanisme selon un rapport de prise en compte, et les règles contenues dans le fascicule qui s'imposeront selon un rapport de compatibilité. »¹¹⁴⁵

L'évolution de la procédure de révision des schémas d'aménagement régionaux pour l'outre-mer témoigne aussi d'un progrès de la gouvernance favorable au développement durable. L'article 13 la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a substitué la procédure d'enquête publique à la simple mise à disposition du public.¹¹⁴⁶ Pour Domine Blanchet, « c'est donc assez tardivement pour les SAR que de grands principes du droit de l'environnement, tels que la participation et l'information du public, ont gagné en effectivité. Ces avantages ne doivent pas cacher les difficultés que posent certains dispositifs mis en œuvre

¹¹⁴¹C.E., Ass., 22 février 1974, Adam et autres, Rec., p. 145. Pour L. Fauconnet cette notion de compatibilité issue de l'acte dit loi du 15 juin 1943, a été promue par cet arrêt, Schéma directeur de la région Ile-de-France, l'exercice de la planification stratégique à l'épreuve du principe de subsidiarité, Mémoire de Master Urbanisme et aménagement, IEP Paris, 2007, disponible en ligne sur : http://www.sciences-po-urbanisme.fr/spip.php?action=accéder_document&arg=2188&cle=64acec5b900436263745963181279104fdf9507c&file=pdf%2Ffauconnet.pdf, p. 13. « Ce principe est réputé constituer un point d'originalité mais aussi une subtilité du droit de l'urbanisme », notamment vis-à-vis de la hiérarchie des normes, J.-P. Lebreton, L'imbroglio de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire, LPA, 17 juill. 1996, p. 8, cité par V. Lecoq, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, PULIM, 2004, p. 422.

¹¹⁴²Le SRADDET fait désormais partie de ces schémas qui s'imposent dans ce rapport de compatibilité aux SCoT et aux PLU, conformément aux dispositions de l'art. L. 123-1 du code de l'urbanisme.

¹¹⁴³Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (*J. O.*, 26 mars, p. 5 809).

¹¹⁴⁴Conformément à l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme : « Les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France. »

¹¹⁴⁵Fr. Priet, La schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, GRIDAUH, p. 8.

¹¹⁴⁶Art. L. 4433-9 du code général des collectivités territoriales. Voir à ce propos D. Blanchet, La planification intégrée..., *op. cit.*, p. 222.

au moyen du SAR. Plus précisément, la planification intégrée par ce schéma, ne joue pas forcément dans le sens d'une protection optimale du droit de l'environnement. »¹¹⁴⁷ Ce constat peut être généralisé à tout l'aménagement régional.

Les progrès généraux de ces principes en faveur du développement durable, n'empêchent pas les difficultés liées à cette pluralité de schémas qui provoquent une prise en compte et une intégration inégale de la composante environnementale du développement durable dans la planification régionale. À cela s'ajoute la question d'une éventuelle régression liée à l'absorption de schémas environnementaux par les nouveaux SRADDET (§ 2).

§ 2 - Un schéma intégrateur propre à la mise en cohérence des planifications sectorielles

L'élaboration obligatoire d'un schéma transversal¹¹⁴⁸ participe à la prise en compte du développement durable dans l'ensemble de la planification régionale (A), même si les modalités de substitution aux schémas préexistants laissent un doute sur l'effectivité de l'intégration de l'environnement dont il est porteur (B).

A) Un schéma « trans-sectoriel » *a priori* favorable aux politiques publiques de développement durable dans la planification régionale de droit commun

Le SRADDET marque « la fin de l'empilement des planifications »¹¹⁴⁹ dans les régions qui ne sont pas couvertes par un schéma spécifique. La création obligatoire d'un schéma unique qui va « absorber » des documents de planification sectoriels participe « d'une logique de lisibilité, de simplification et de clarification des planifications. »¹¹⁵⁰

La substitution de ce schéma aux documents de planification sectoriels s'effectue par une reprise du contenu de ces derniers. Plus précisément, l'article 10 de la loi du 7 août 2015 dispose que les SRADDET reprendront « les éléments essentiels » des schémas préexistants

¹¹⁴⁷*Ibid.*, p. 222.

¹¹⁴⁸Sur ce nouveau schéma, voir : Th. Gilliocq et H. Coulombie, Le schéma régional..., *op. cit.*, pp 23-31 ; CGEDD, Le futur SRADDET : un schéma intégrateur ?, rapport, déc. 2014, 64 p. ; M. Baubonne, Les schémas régionaux..., *op. cit.*, p. 715.

¹¹⁴⁹P. Demaye-Simoni, Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRe, *op. cit.*, p. 310.

¹¹⁵⁰*Ibid.*, p. 310.

qui disparaîtront. Mais l'absorption du contenu des schémas préexistants par le SRADDET ne correspond pas à une reprise intégrale du contenu de ces derniers. Il s'agit de faire disparaître ces anciens schémas au profit d'un schéma unique transversal réputé « englobant », tout en étant une expression de modernité et de cohérence.

L'expression de cette modernité du droit de l'environnement par ce « schéma des schémas »¹¹⁵¹ participe aussi à l'expression du développement durable. La planification opérée par le SRADDET se veut intégrée et transversale. Cette planification englobe les planifications relatives à la protection de l'environnement en reprenant leurs éléments essentiels, en se substituant aux schémas régionaux de cohérence écologique, aux schémas régionaux climat-air-énergie ainsi qu'aux plans de gestion des déchets. Mais elle englobe aussi les planifications relatives aux autres piliers du développement durable à l'instar de la planification en matière d'activités économiques par l'absorption des schémas régionaux des infrastructures et des transports ou des schémas régionaux de l'intermodalité. Le SRADDET constitue une planification régionale du développement durable englobant d'autres politiques publiques que celles relatives à la protection de l'environnement, puisqu'elle implique que ce schéma ait un caractère transversal qui intègre la protection de l'environnement aux autres politiques publiques.

L'objet même du SRADDET fait état de cette proximité avec la définition du développement durable. L'article 10 de la loi du 7 août 2015, codifié à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, donne un objet transversal et englobant à ce document. De cela résulte l'absorption des documents de planification préexistants et correspond aux engagements de l'objectif de développement durable tels qu'ils sont énumérés par l'article L. 110-1-III du code de l'environnement. Selon la disposition précitée du code général des collectivités territoriales, le SRADDET fixe notamment « les objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région en matière de gestion économe de l'espace, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité. »¹¹⁵² Ces objectifs correspondent au pilier environnemental du développement durable et sont mentionnés par l'article L. 110-1-III du code de l'environnement faisant état de la lutte contre le changement climatique et de la protection de la biodiversité et des ressources.

¹¹⁵¹P. Villeneuve, De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe, Énergie-Environnement-Infrastructure, 7 juill. 2015, alerte 144.

¹¹⁵²Art. L. 4251-1 du CGCT

Ainsi, le champ d'application géographique de schéma entraîne-t-il l'absorption du (SRCAE).¹¹⁵³

À côté de ces objectifs à dominante environnementale, l'objet de la nouvelle planification régionale touche au pilier social et à la finalité de solidarité du développement durable, telle qu'elle est mentionnée à travers l'objectif de solidarité entre les territoires. À ce titre, le SRADDET fixe les objectifs « en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux. »¹¹⁵⁴ On constate ici une dimension sociale donnée aux activités telles que les transports et l'intermodalité, planifiées par deux schémas, le schéma régional des infrastructures et des transports et le schéma régional de l'intermodalité.¹¹⁵⁵ Cette solidarité coexiste avec la solidarité intergénérationnelle du développement durable assurée par le pilier environnemental.

Enfin les objectifs fixés par le SRADDET rejoignent les considérations de prise en compte de l'environnement dans l'économie à travers la fixation de la maîtrise et la valorisation de l'énergie, ainsi que la prévention et la gestion des déchets. Cet objectif peut se traduire plus synthétiquement par la transition vers une économie circulaire qui est considérée, depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, comme le cinquième engagement définissant le développement durable.¹¹⁵⁶ La notion d'économie circulaire caractérise bien l'intégration de la protection de l'environnement dans l'économie notamment en matière de production et de consommation avec la gestion des déchets comme problématique principale.

Les objectifs arrêtés par le SRADDET fixent un cadre aux politiques publiques régionales. Ils font écho aux éléments de définition du développement durable que constituent l'utilisation durable des ressources, l'équité et le principe d'intégration.¹¹⁵⁷ Ce dernier implique

¹¹⁵³Voir *Supra*, p. 213.

¹¹⁵⁴Art. L. 4251-1 du CGCT, précit.

¹¹⁵⁵Art. L. 1213-3-1 du code général des collectivités territoriales.

¹¹⁵⁶La transition vers une économie circulaire se substitue à la promotion d'une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsable en tant qu'engagement du développement durable à l'art. L. 110-1-III du code de l'environnement.

¹¹⁵⁷Pour une définition synthétique du développement durable par ces trois principes, voir G. Pierralti et J.-L. Prat, Droit, économie, écologie et environnement : des relations nécessairement ambiguës, RJE, 2000, p. 427, cités par Al. Touzet, Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 427.

la prise en compte de l'environnement dans toutes les politiques publiques. Il convient alors de s'interroger sur l'application effective de ce principe dans la planification régionale (B).

B) Le développement durable et la nouvelle planification régionale : intégration ou régression de l'environnement ?

Essentiellement liée à la notion de développement, l'aménagement du territoire est significatif du caractère transversal du droit de l'environnement. Le droit de l'urbanisme est marqué, dans ces objectifs généraux définis par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, autant par les règles de l'utilisation des sols que par celles relatives à la préservation de l'environnement.¹¹⁵⁸ Par ailleurs, en plus de cette référence au pilier environnemental du développement durable dans le droit de l'occupation des sols avec la réduction de l'émission de gaz à effet de serre, l'économie des ressources ou la préservation de la biodiversité, s'ajoute le pilier social avec la promotion de l'équilibre des territoires et des populations.

Cette intégration du droit de l'environnement dans le droit de l'aménagement se concrétise sur le plan procédural. Le renforcement de la relation entre l'aménagement et la participation est symptomatique de cette intégration.

D'abord, le législateur français a donné un caractère obligatoire à certaines procédures telles l'enquête publique organisée et restructurée autour de l'environnement par loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement¹¹⁵⁹, et qui en a élargi le champ, jusqu'aux procédures de participation aux grands projets d'aménagement de la loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire du 25 juin 1999.¹¹⁶⁰ L'énumération de l'institution par le législateur d'une relation obligatoire entre participation et environnement serait d'ailleurs incomplète si on n'évoquait pas l'obligation d'organiser « la concertation préalable pour certaines opérations locales d'aménagement, voulue par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise

¹¹⁵⁸On retrouvait un constat similaire à la lecture de l'ancien art. L. 110 du code de l'urbanisme abrogé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 sept. 2015, relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, *op. cit.* et aujourd'hui repris dans les objectifs énumérés par l'article L. 101-2 du même code. C. Bourdel, *Actes environnement et droit de l'aménagement*, in Conseil d'État, *Enjeux juridiques de l'environnement*, La documentation Française, 2014, p. 93.

¹¹⁵⁹Loi n° 83-630 (*J. O.*, 13 juill., p. 2 156).

¹¹⁶⁰L. Blondiaux, *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes*, in M.-H. Bacqué et Y. Stirmoner (dir.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, La Découverte, 2004, pp 119-120.

en œuvre des principes d'aménagement¹¹⁶¹, complétée par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991¹¹⁶² et celle du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. »¹¹⁶³ Enfin, cette relation s'est d'autant plus approfondie s'agissant des territoires d'outre-mer, avec la substitution de l'enquête publique à la simple mise à disposition du public dans la loi Grenelle II ou encore la loi du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer¹¹⁶⁴, permettant la participation des associations agréées de protection de l'environnement.¹¹⁶⁵ C'est ainsi que le développement durable et les politiques publiques prises dans le sens de cette notion s'inscrivent dans le cadre de la gouvernance, c'est-à-dire « un mode d'élaboration des décisions concertées »¹¹⁶⁶ et dont la participation constitue un élément majeur¹¹⁶⁷, si bien que parfois, c'est la gouvernance, terme qui englobe la participation, qui est assimilée à un pilier du développement durable.¹¹⁶⁸

Les documents techniques constituant des formalités obligatoires caractérisent aussi la pénétration du développement durable dans les documents d'aménagement. D'une part, le projet d'aménagement et de développement durable est mis en œuvre par les schémas de cohérence territoriale. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe « les objectifs des politiques publiques (...) de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers »¹¹⁶⁹. De plus, l'article suivant dispose que : « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine : 1° 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 ruraux, naturels, agricoles et

¹¹⁶¹Loi n° 85-729 (*J. O.*, 19 juill., p. 8 152).

¹¹⁶²Loi n° 91-662 (*J. O.*, 19 juill., p. 9 521).

¹¹⁶³Fl. Jamay, Principe de participation..., *Jcl. Env.*, 2016, p. 15.

¹¹⁶⁴Loi n° 2013-1029 (*J. O.*, 16 nov., p. 18 626).

¹¹⁶⁵Art. L. 4433-9 du code général des collectivités territoriales ; D. Blanchet, La planification « intégrée » par le schéma d'aménagement régional..., *op. cit.*, p. 222.

¹¹⁶⁶Pour A. Van Lang : « La promotion du développement durable constitue ainsi le terreau de la gouvernance. », *Le principe de participation : un succès inattendu*, *op. cit.*, p. 25.

¹¹⁶⁷Deux éminents politologues spécialistes des politiques publiques territoriales ont successivement considéré la participation au débat public comme un élément de la « Sainte-trinité de la nouvelle action publique », au côté de la régulation et des politiques contractuelles, puis de « point cardinal de la gouvernance » : J.-P. Gaudin, Pourquoi la gouvernance ?, Presses univ. de Sciences po, 2002 ; J.-M. Offner, Les territoires de l'action publique locale..., *op. cit.*, p. 30. En ce sens, J. Caillosse, Questions sur l'identité juridique de la gouvernance, *in* R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories, LGDJ, 2007, pp 52 et suiv.

¹¹⁶⁸H. Jane-Scarwell, Développement durable et territoires : aspects juridiques, *in* B. Zuindeau (dir.), Développement durable et territoire, *op. cit.*, p. 168.

¹¹⁶⁹Art. L. 141-4 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 sept. 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme, préc.

forestiers. »¹¹⁷⁰ Selon ce même article, ces documents d'orientation déterminent aussi : « 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé, (...) de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages (...) », et ils déterminent « 3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre (...) l'activité économique et artisanale et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers. » À partir de cette application de la notion « d'équilibre environnemental »¹¹⁷¹ dans le code, la référence à ces documents par le SCoT montre que « la protection de l'environnement est une politique transversale, intégrée dans les autres politiques publiques »¹¹⁷², notamment d'aménagement.¹¹⁷³

D'autre part, l'évaluation environnementale constitue une formalité obligatoire et généralisée de tous les documents d'urbanisme et d'aménagement, notamment pour les DTADD. La remise en cause de l'opposabilité de ces directives qui laissaient craindre une certaine recentralisation¹¹⁷⁴, fait que l'intérêt de cette évaluation se révèle surtout au niveau régional, avec les schémas d'aménagements spécifiques précités tels que le SDRIF et le PADDUC.¹¹⁷⁵ Le SRADDET n'échappe pas à cette formalité, même si le législateur n'a pas précisé si l'évaluation environnementale devait être analysée par une autorité de niveau régional ou nationale aux termes de l'article L. 4251-6 du code général des collectivités territoriales.¹¹⁷⁶

La méthode d'intégration des schémas par le SRADDET pose la question de l'intégration du contenu des exigences environnementales. Ici, le caractère intégrateur du schéma en tant que schéma unique comme modalité formelle de simplification ou de mise en cohérence¹¹⁷⁷ ne doit pas éclipser la question de l'exigence d'intégration de l'environnement dans les autres politiques d'aménagement. Cette exigence fait alors écho au principe d'intégration tel qu'il ressort notamment de l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de

¹¹⁷⁰Art. L. 141-5 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 sept. 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme, préc.

¹¹⁷¹À ce propos, J. Untermaier constatait déjà en 2005 l'émergence de cette notion d'équilibre environnemental et son caractère répandu en droit de l'urbanisme. Il le considérait dès lors comme « un principe général d'un droit administratif devenu écologique. », *La Charte de l'environnement face au droit administratif*, *op. cit.*, pp 154-157.

¹¹⁷²V. De Briant, *La notion de cohérence : entre modernisation et régression du droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 198.

¹¹⁷³Selon Al. Graboy-Grobescio : « Il ressort de la réforme de 2010 (soit depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) une volonté de pérenniser les SCoT et de les conforter dans leur fonction d'élément stratégique et déterminant de l'aménagement durable du territoire », *La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale*, *Droit administratif*, févr. 2011, n° 2, p. 22.

¹¹⁷⁴Voir *Supra*, p. 219.

¹¹⁷⁵H. Vestur, *Actes-Environnement et droit de l'aménagement*, in *Conseil d'État, Enjeux juridiques de l'environnement*, *op. cit.*, p. 99.

¹¹⁷⁶Th. Gillioq et H. Colombie, *Le schéma régional...*, *op. cit.*, pp 26-27.

¹¹⁷⁷V. De Briant, *La notion de cohérence...*, *op. cit.*, p. 167.

l'Union européenne. En tant que « clause d'intégration », ce principe juridique émergent insiste sur la transversalité des exigences environnementales à l'égard des autres politiques. Cependant, il ne fait pas l'objet d'une reprise affirmée en droit interne, notamment vis-à-vis du principe de conciliation de l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement.¹¹⁷⁸ Considéré comme une condition *sine qua non* du développement durable, on observe désormais une exigence affirmée de non-régression de la protection de l'environnement en droit interne. Nonobstant la consécration législative de ce principe dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement¹¹⁷⁹, cette modernisation de la planification régionale n'est pas sans risque d'en constituer, dans le cadre de son application, une violation.

Le risque de régression est lié à la modalité de substitution du SRADDET aux schémas préexistants, notamment le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales dispose que le SRADDET reprendra les « éléments essentiels » des schémas auxquels il se substitue. Cette sémantique impliquant l'absence d'une reprise intégrale ne permet pas, selon Raymond Léost, d'« assurer le respect de tous les objectifs définis par le SRCE. »¹¹⁸⁰ Ce caractère imprécis de la référence aux éléments essentiels s'applique tout particulièrement à la planification environnementale assurée par le schéma régional de cohérence écologique. À titre d'exemple, tous les éléments de la trame verte et bleue correspondant à un objectif, il est impossible de les hiérarchiser pour en considérer certains comme plus essentiels que d'autres. Cette hypothèse problématique est révélatrice de risques de contentieux d'ici le 28 juillet 2019.¹¹⁸¹ Le pouvoir réglementaire chargé de l'élaboration de ces schémas doit s'assurer que cette reprise partielle des SRCE ne constitue pas une violation du principe de non-régression. Cette violation pourrait résulter d'un SRADDET moins protecteur des éléments du patrimoine commun au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

¹¹⁷⁸N. Hervé-Fournereau, Le principe d'intégration, in Y. Petit (dir.) Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, pp 34-35.

¹¹⁷⁹Art. L. 110-1 issu de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (*J. O.*, 9 août).

¹¹⁸⁰R. Léost, R. Tanguy, Loi NOTRE : Une Nouvelle Organisation Traduction d'une Régression pour l'environnement, *op. cit.*, p. 283.

¹¹⁸¹Conformément à l'article 34 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 28 juillet 2016, relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ... (*J. O.*, 28 juil.) : Les SRADDET « (...) dont l'élaboration ou la révision a été engagée, qui ont été approuvés à la date de publication de la présente ordonnance ou qui doivent l'être dans un délai de trois années à compter de cette date, restent régis par les dispositions qui leur sont applicables, dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente ordonnance, jusqu'à la publication de l'arrêté approuvant un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires en application du chapitre Ier du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales. »

Conclusion du Chapitre I

En consacrant la fin d'un modèle dit « fusionné »¹¹⁸² des politiques publiques par la suppression de la clause générale de compétence, le législateur fait de l'attribution de compétences la seule méthode de coordination des échelons dans leurs actions touchant aux piliers du développement durable. Ainsi, la région se voit dotée de la compétence spécialisée et exclusive de planification, désormais contraignante, au sein de l'ensemble de compétences que constitue la matière environnementale. La critique de l'atteinte, pourtant constitutionnellement licite¹¹⁸³, aux libertés et à la démocratie locale¹¹⁸⁴, suppose la volonté du législateur d'instaurer une forme de recentralisation.¹¹⁸⁵ De plus, cette volonté implicite de l'État de revenir à une forme de tutelle que supposerait un contrôle systématique de la libre administration¹¹⁸⁶, n'est pas une garantie de la suppression des difficultés nées de la répartition par blocs.¹¹⁸⁷ Rien qu'en ce qui concerne l'environnement, « notion caméléon »¹¹⁸⁸ et pilier parmi deux autres matières du développement durable, les problèmes d'articulation restent prégnants en ce qui concerne les activités de gestion. Par exemple, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), très longtemps partagée entre les trois échelons est aujourd'hui exclusivement attribuée au bloc communal. Ce transfert a posé le problème de la continuité du financement pour 2017 en attendant la prise d'effet obligatoire de cette nouvelle compétence prévue pour le 1^{er} janvier 2018.¹¹⁸⁹ Or, avec la période transitoire permettant de

¹¹⁸²V. Béal, Gouvernance et durabilité sont elles (encore) les deux mamelles des politiques..., *op. cit.*, p. 262.

¹¹⁸³Voir à ce propos B. Faure, La fin d'une catégorie juridique..., *op. cit.*, pp 2 438-2 439.

¹¹⁸⁴J.-Cl. Douence, La spécialisation des compétences, in J.-Cl. Némery (dir.), Quelles nouvelles réformes..., *op. cit.*, p. 253.

¹¹⁸⁵En ce sens, G. Koubi, Recentralisation. Un enjeu entre réforme des collectivités territoriales et consolidation du Code général des collectivités territoriales, in N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, p. 97.

¹¹⁸⁶« La rationalisation administrative qui aura motivé l'invention de collectivités spécialisées est un pavillon couvrant une marchandise suspecte : le contrôle des collectivités par l'État s'abrite derrière lui. C'était en réalité une sorte de mise en tutelle systématique de la libre administration, c'est-à-dire sa négation même. », B. Faure, La fin d'une catégorie juridique..., *loc. cit.*, p. 2 447.

¹¹⁸⁷Ces difficultés sont connues et ont été aussi mises en évidence par les politistes. J.-M. Offner l'illustre de la sorte : « L'espace fonctionnel d'un réseau d'assainissement n'est pas celui d'un service de transport en commun, qui n'ont eux-mêmes pas grand-chose à voir avec des aires de chalandise. » Ces difficultés sont connues et ont été aussi largement illustrées par les politistes. Les territoires de l'action publique locale..., *op. cit.*, p. 27, cité par M. Baubonne, La rationalisation de l'organisation territoriale de la République, thèse Univ. Bordeaux, présentée et soutenue publiquement le 5 févr. 2015, p. 26, disponible en ligne sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01246169/document>.

¹¹⁸⁸M. Prieur, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁸⁹Art. 64 de la loi du 7 août 2015. Voir à ce propos M. Hossou, La réforme territoriale et la protection de l'environnement, *op. cit.*, p. 52.

prolonger le caractère partagé de cette compétence issue la loi du 30 décembre 2017¹¹⁹⁰, on constate ici combien ces matières peuvent illustrer la transition de la problématique de la répartition vers celle de la redistribution des compétences.¹¹⁹¹

Pour autant, la spécialisation des collectivités départementales et régionales n'empêche pas la survivance du procédé de la contractualisation, caractéristique de la transversalité des politiques publiques de développement durable. Ces politiques publiques nécessitent la conciliation des ensembles de compétence relatifs aux piliers de la notion.¹¹⁹² La spécialisation des compétences ne peut pas se réduire à la gestion isolée des compétences territoriales relatives à des matières « sans frontières qui couvrent des territoires relevant de la responsabilité de plusieurs collectivités publiques. »¹¹⁹³ La coadministration en matière d'environnement reste nécessaire en tant que le territoire est le patrimoine commun de la Nation, et inévitable en ce qui concerne les activités de gestion afférentes.¹¹⁹⁴

Nul doute que le caractère transversal et contraignant du SRADDET permettra cette gestion coordonnée, rapprochant ainsi la région du rôle dévolu à ces homologues dans les États régionaux.¹¹⁹⁵ Mais ce rôle de chef de file lié au document de planification contraignant que constitue ce schéma n'évite pas de manière absolue les risques d'enchevêtrement et de régression contraires à l'intégration de l'environnement dans les autres politiques publiques.

¹¹⁹⁰Loi n° 2017-1838 du 30 déc. 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (*J. O.*, 31 déc.).

¹¹⁹¹J.-M. Pontier, La redistribution des compétences entre les collectivités territoriales, RGCT, mars 2016, n° 58, pp 31 à 40 ; La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence, RDP, 2015, pp 1 241-1 248, Voir aussi sur les problématiques de répartition des compétences A. Hastings-Marchadier et B. Faure, La décentralisation à la française, LGDJ, 2015, pp 153-176.

¹¹⁹²Si des domaines comme l'aménagement du territoire, le développement économique et l'environnement sont réputés peu propices à cette technique de la répartition par blocs et justifient par la même le recours à la contractualisation, c'est *a fortiori* le cas du développement durable qui englobe ces matières, P. Mozol, Un chantier permanent de la décentralisation : la répartition des compétences, RGCT n° 49, 2011, p. 14.

¹¹⁹³Y. Madiot, Les techniques de correction de la répartition des compétences entre les collectivités locales, RFDA, 1996, p. 966.

¹¹⁹⁴Pour Y. Jégouzo, la gestion de l'environnement, c'est-à-dire selon lui l'ensemble des opérations administratives relatives à cette matière et qui désignent « (...) les multiples actions qui permettent d'entretenir l'environnement, de le restaurer si nécessaire. (...). Ce sont les collectivités qui assument l'essentiel des responsabilités », Environnement et décentralisation, in M. Deguerge, L. Fonbaustier, J.-Cl. Bonichot (dir.), Confluences, Mélanges en l'honneur de J. Morand-Deville, Montchretien, 2007, p. 868. V. de Briant, La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences, RJE, 2012, n° sp, p. 31.

¹¹⁹⁵Voir à propos de ces comparaisons avec les évolutions administratives des autres États, G. Marcou, La « clause générale de compétence » dans les États européens, *op. cit.*, pp 58-63, cité par C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 376.

Cette nouvelle méthode reste indissociable de la recomposition des structures et des rapports institutionnels qui, elle-même, peut être vue comme un moyen d'améliorer le développement durable à travers de nouvelles structures intégrées (Chapitre II).

CHAPITRE II - DEVELOPPEMENT DURABLE ET RECOMPOSITION DU BINOME REGION-INTERCOMMUNALITE

Les mutations initiées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et complétées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, peuvent être considérées comme atténuant « une certaine dispersion des compétences en unifiant les processus décisionnels relatifs aux matières économiques, sociales et environnementales. »¹¹⁹⁶ Les régions et les intercommunalités apparaissent comme des échelons territoriaux clefs du développement durable. Le phénomène métropolitain caractérise *a fortiori* l'adaptation de l'échelon intercommunal à ces politiques publiques transversales, et constitue, avec la fusion régionale, une tendance lourde de la recomposition.¹¹⁹⁷ L'émergence de ces métropoles dotées du statut d'établissement public est significative d'un dépassement de l'intérêt communautaire par l'intégration de la gestion de compétences supra-communales. La gestion de compétences qui relevaient autrefois des collectivités régionales et départementales par ces établissements publics d'un type nouveau révèle la principale différence entre l'intérêt communautaire et l'intérêt métropolitain. Cette polarisation « région-métropole » pour les territoires urbains s'illustre par la coordination de l'action publique économique.¹¹⁹⁸

Il convient ici de s'attarder plus particulièrement sur l'affirmation de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la prise en charge des services environnementaux¹¹⁹⁹, qui se traduit par la volonté du législateur d'associer à la fusion des territoires régionaux la réduction de l'émiettement intercommunal.¹²⁰⁰ En effet, la recomposition régionale est systématiquement associée, dans l'esprit du réformateur, à l'intégration de l'intercommunalité.¹²⁰¹

¹¹⁹⁶R. Degron, *La France, bonne élève du développement durable ?*, LGDJ, 2012, p. 135.

¹¹⁹⁷L. Fériel, *La subsidiarisation de l'action publique environnementale*, Jurisdoctoria, 2013, p. 101.

¹¹⁹⁸À titre d'exemple, Chr. Chabrot considère que : « la vaste recomposition territoriale de la France (...) veut faire succéder au doublon révolutionnaire commune-département un duo métropole-région prenant acte de l'urbanisation globale du pays et de la compétition territoriale européenne. », *La métropole de Lyon, nouvel espace de démocratie locale ?*, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *La recomposition territoriale. La décentralisation entre enjeux et obstacles*, *op. cit.*, p. 163.

¹¹⁹⁹P. Demaye-Simoni, *Le développement durable et l'environnement...*, *op. cit.*, p. 311.

¹²⁰⁰Cette notion implique de se demander avec S. Joubert « si l'intercommunalité n'aurait-elle qu'imparfaitement rempli son objet en substituant de l'émiettement à l'émiettement ? », *L'émiettement intercommunal, du supra-communal au supra-intercommunal*, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, 2014, p. 172.

¹²⁰¹Dès 2006, le rapport Guichard préconisait de diviser par deux le nombre des régions tout en affirmant la nécessité de généraliser l'intercommunalité dans le cadre de la gestion des compétences urbaines. M. Piron,

L'analyse du rapport entre le renforcement de ces deux ressorts d'action publique que sont la région et l'intercommunalité nécessite deux précautions préalables.

D'une part, le simple constat du fait que l'environnement relève de plusieurs personnes publiques implique que la « compétence Environnement » est avant tout un ensemble de compétences.¹²⁰² Ces dernières sont donc divisibles selon la vocation déterminée, il y a plus de 25 ans par Pierre Albertini. Cette vocation s'est largement confirmée et approfondie aujourd'hui.¹²⁰³ Ainsi, il convient de ne pas tomber dans l'« "illusion cartographique" qui consiste à prétendre vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques et administratives avec les espaces de gestion des problèmes publics. »¹²⁰⁴ La question du territoire pertinent dans la protection de l'environnement est par essence variable.¹²⁰⁵ La protection et la mise en valeur de l'environnement ne constituant qu'un pilier du développement durable, il est *a fortiori* impossible de considérer que la recomposition territoriale aurait pour résultat d'instituer un tel périmètre à la fois institutionnel et fonctionnel relatif à la gestion de tous les piliers du développement durable. L'existence de périmètres *optimum* dimensionnels n'est pas certaine dans la gestion de politiques publiques relatives à d'autres piliers comme le pilier social, à l'instar de l'habitat.¹²⁰⁶

D'autre part, la recomposition comprend plusieurs mutations de la décentralisation : « (...) la suppression de la compétence générale des départements et des régions ; la réduction du nombre de ces dernières ; la poursuite du mouvement intercommunal par une intégration

Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs, Ass. nat., 2006 ; M. Long et I. Muller-Quoy, Du rapport Guichard à la loi NOTRe : 40 ans d'évolutions et de propositions de réforme territoriale, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), La recomposition territoriale : la décentralisation..., *op. cit.*, p. 32.

¹²⁰²P. Albertini, Les collectivités locales et l'environnement, AJDA, 1993, p. 836.

¹²⁰³N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, *op. cit.*, pp 110-111. La région y est décrite comme une « force de proposition de planification et d'association », le département comme détenteur de compétences ponctuelles en matière de protection rurale notamment au titre de la compétence de protection des espaces naturels sensibles redéfinie à l'art. L. 113-8 du code de l'urbanisme. Enfin, la commune reste perçue comme un gestionnaire de l'environnement au quotidien, notamment dans le cadre des compétences de police du maire.

¹²⁰⁴P. Janin, Programmation et planification dans le domaine de l'environnement, RJE, 2012, p. 47.

¹²⁰⁵Selon S. Caudal : « À la question de savoir quel est le niveau territorial pertinent pour protéger et gérer l'environnement dans son ensemble ou telle de ses composantes, la tentation première est de répondre par une boutade : tous les niveaux de territoires sont pertinents, du plus petit échelon communal ou même infra-communal. », Les principes juridiques qui participent à la définition du territoire pertinent, in K. Foucher et R. Romi (dir.), La Décentralisation de l'Environnement : Territoires et Gouvernance, Presses univ. Aix-Marseille, 2006, p. 18.

¹²⁰⁶J. Fialaire, L'impact du développement durable sur les instruments de planification, *op. cit.*, p. 88.

toujours plus poussée ; l'invention de nouvelles formules comme celle des métropoles. »¹²⁰⁷ Ces réformes ne doivent pas être considérées comme ayant pour but la réalisation du développement durable car elles sont d'abord issues du « catalyseur que constitue la crise de la dette publique. »¹²⁰⁸ La réduction du coût de l'organisation territoriale et les considérations budgétaires sont vues comme un résultat attendu de la fusion régionale. L'exposé des motifs de la loi du 17 janvier 2015 fonde cette nouvelle délimitation sur la « nécessité d'améliorer la gouvernance territoriale ainsi que l'effectivité et l'efficacité des politiques publiques. »¹²⁰⁹

Malgré ces précautions sur le lien entre la recomposition institutionnelle et la réalisation du développement durable, ce dernier est incidemment réalisé à travers cette approche territorialisée des avantages économiques liés à la recomposition institutionnelle. Les politiques publiques de développement durable couvrent un champ de compétences fondamentalement transversal, et l'exercice coordonné est nécessaire à l'articulation des piliers économique, social et environnemental. Le développement durable s'inscrit bien dans cette logique de territorialisation « puisqu'il est moins question de mettre en œuvre des compétences de manière mécanique que de les articuler entre elles en fonction de la nature des problèmes à traiter, qui ne sont pas réductibles aux seules catégories administratives. »¹²¹⁰ Or, le renforcement des instruments de l'aménagement régional va apparaître comme étant propice à la possibilité pour ces collectivités remodelées d'adapter le développement durable à leur territoire.

La phase transitoire entre la fusion régionale et le renforcement du rôle de la région en matière d'aménagement durable pose la question de l'articulation entre les différents outils juridiques de planification (Section I). Le renforcement de l'intercommunalité fédérative réalise

¹²⁰⁷J.-M. Pontier, Préface, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *La recomposition territoriale...*, *op. cit.*, p. 17.

¹²⁰⁸« De par son histoire et les choix administratifs opérés dans l'organisation de ses territoires, la France présente une inertie particulièrement forte au changement. La crise budgétaire n'oblige-t-elle pas à lever rapidement les freins et à changer de braquet ? Ne serait-elle pas tout autant le révélateur de nos limites et le catalyseur à dépasser. », R. Degron, *Vers un nouvel ordre territorial en France et en Europe*, *op. cit.*, p. 136. La pression croissante qui s'exerce sur les finances publiques locales tendra à accélérer les processus de mutualisation, de regroupement voire de fusion institutionnelle des organisations publiques locales et à favoriser l'émergence de politiques publiques territoriales réellement intégrées. *Vers un nouvel ordre territorial en France et en Europe*, *op. cit.*, p. 69. Dans un contexte économique et financier aussi difficile qu'actuellement, la France peut-elle se permettre de tels atermoiements dans la conduite de la réorganisation de son administration et continuer sur la piste des réformes à effet différés. *Ibid.*, p. 115.

¹²⁰⁹Conseil des ministres, Exposé des motifs de la loi du 16 janv. 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, disponible en ligne sur : http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/5596/82049/version/2/file/pjl_delimitation_regions_elections_regionales_departmentales_cm_18.06.2014.pdf, p. 1.

¹²¹⁰P. Duran, Territorialisation, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole, *Dictionnaire des politiques territoriales*, *op. cit.*, p. 475.

cette logique de territorialisation du développement durable par l'intercommunalisation des compétences environnementales (Section II).

Section I - La réforme de l'organisation régionale : une mutation nécessitant une évolution des outils juridiques d'adaptation territoriale du développement durable

La recomposition régionale constitue un moyen pour l'État de confier des responsabilités accrues aux nouvelles régions métropolitaines. À ce titre, l'étude d'impact du projet de loi relatif à la nouvelle délimitation des régions évoquait les compétences en termes de planification et d'aménagement de l'espace et de développement économique.¹²¹¹

La variation territoriale de la norme constitue un renforcement des compétences permis par la nouvelle délimitation régionale en faveur du développement durable. Cette variation était limitée en raison d'outils juridiques de droit souple (§ 1). Le maintien en l'état des outils d'aménagement appliqués aux anciennes régions pose la question d'un aménagement régional différencié au sein de ces nouvelles collectivités (§ 2).

§ 1 - Le maintien provisoire des anciens instruments peu prescriptifs d'aménagement et de développement durable au sein des nouvelles régions

Les instruments de l'aménagement du territoire constituent des moyens de réalisation du développement durable par les politiques publiques. Parmi eux, on distingue les générations de contrats « instruments d'action publique » qui, sous l'acronyme CPER, désignent une contractualisation évolutive en faveur du développement durable (A) et font aujourd'hui état d'un encadrement normatif incertain de ces politiques publiques (B).

A) L'héritage des CPER : la progression d'une contractualisation de l'action publique territorialisée en faveur du développement durable

En tant qu'outils juridiques de la décentralisation, les documents d'aménagement du territoire sont issus de mécanismes contractuels dont la décentralisation est pourvoyeuse. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, Maurice Hauriou soulignait le lien existant entre le développement de

¹²¹¹*Ibid.*, p. 1, cité par Y. Luchaire, La nouvelle carte des territoires, RGCT, 2016, n° 58, p. 25.

la personnalité morale à l'aube de la décentralisation et « une multiplication des accords conclus entre administrations pour assurer la marche des services publics. »¹²¹² Jean Waline relève que dès cette époque, l'administration contractuelle était une réalité et « rien n'interdisait ce type de contrats (entre personnes publiques), mais c'est pour ainsi dire, les occasions qui manquaient. »¹²¹³ Ces occasions sont apparues essentiellement à la fin du XXème siècle et leur encadrement a été à l'origine de « l'Acte I » de la décentralisation, initié par la loi du 2 mars 1982.¹²¹⁴

L'articulation des compétences nécessaires à la réalisation du développement durable appelant une coopération entre les différentes collectivités publiques, il peut s'agir de relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales ou entre ces dernières. En effet, si « de façon générale, toute attribution ou transfert de compétences ou de responsabilité a pour effet, désormais, le plus souvent, de déclencher un mécanisme de conventionnement »¹²¹⁵, il est incontestable que la territorialisation du développement durable s'inscrit dans cette logique propre au passage de « la contrainte au contrat. »¹²¹⁶ Cette logique a été entamée par le contrat de plan dans la mesure où ce dernier « renvoie à une logique de référence qui rompt avec le référentiel ancien de la planification "par le haut" du territoire. »¹²¹⁷ L'action publique territorialisée en matière d'aménagement et de développement du territoire se fonde donc sur « la recherche d'intégration et de mise en cohérence des politiques sectorielles (et) un traitement conjoint des effets économiques, sociaux et environnementaux de toute politique (qui) impose des démarches multi partenariales et interdisciplinaires. »¹²¹⁸ La propension au processus de contractualisation publico-publique ou inter-administrative que suppose l'intégration du développement durable est considérable. Elle est une des conséquences du phénomène de gouvernance dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire.¹²¹⁹ Ces politiques contractuelles sont répertoriées par Gérard Marcou dans la catégorie des contrats de

¹²¹²M. Hauriou, note sous C.E. 20 janv. 1899, Administration des pompes funèbres, Sirey, 1899, p. 113.

¹²¹³J. Waline, Les contrats entre personnes publiques, AJDA, 2006, p. 230.

¹²¹⁴En ce sens : A. de Laubadère, F. Moderne, P. Delvolvé, Traité des contrats administratifs, Tome I, LGDJ, 1984, 2^{ème} éd., p. 449.

¹²¹⁵*Ibid.*, p. 230.

¹²¹⁶P. Duran, La gouvernance territoriale en tension. Territorialisation de l'action *versus* différenciation territoriale, Pouvoirs locaux, n° 93, 2012, p. 56.

¹²¹⁷M. Leroy, La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région, RFSP, 1999, p. 575.

¹²¹⁸M. Houser, L'intervention de l'État et la coopération entre communes, L'Harmattan, 2008, p. 95.

¹²¹⁹D. Pouyaud, M. Amilhat, Contrats entre personnes publiques, Jcl adm, 2016, fasc. 675, pp 3-4, § 8 à 10.

programmation de l'action publique entre l'État et les collectivités territoriales.¹²²⁰ Malgré la disparition du plan de la Nation, officieusement abandonné¹²²¹, ces documents d'action publique subsistent.

Les dernières générations des contrats de plan conclus en l'État et les régions représentent un instrument privilégié de la gouvernance territoriale au service du développement durable.

D'une part, c'est la prise en compte du développement durable et sa tentative de mise en œuvre dans les politiques locales par l'État qui ont permis le développement exponentiel de ces contrats de programmation. Ce type de contrat s'est d'abord illustré par les premiers contrats de plan entre l'État et les institutions locales telles que les communautés urbaines définies par l'article 1^{er} du décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 relatif aux contrats de plan « pour la mise en œuvre du programme de modernisation et d'équipement de l'agglomération à laquelle la communauté appartient. »¹²²² Cette contractualisation a débouché, à la suite des réformes de 1982¹²²³, sur les contrats de plan État-région, réputés, selon l'actuel article 1^{er} de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995¹²²⁴, être des instruments du respect des choix stratégiques afférant aux politiques nationales de développement durable.

Ces actes se définissent comme des contrats dans le cadre desquels l'État et une région s'engagent sur le financement et la programmation de projets en matière de compétitivité et d'attractivité, de promotion du développement durable et de cohésion sociale territoriale.

À partir de la troisième génération de CPER, le développement durable devient une priorité. Pour la première fois avec cette génération 1994-1999, le contrat de plan fait l'objet

¹²²⁰G. Marcou, Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales. Réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs, AJDA, 2003, pp 982-985.

¹²²¹J.-M. Pontier, Les contrats de plan État-régions 2014-2020, JCP A, n° 16, 22 avr. 2014, n° 2118, p. 17.

¹²²²Art. 1 du décret n° 70-1221 du 23 déc. 1970 relatif aux contrats de plan (*J. O.*, 25 déc., p. 11 956).

¹²²³Complétant celle du 2 mars 1982, la loi n° 82-653 du 29 juill. 1982 portant réforme de la planification (*J. O.*, 30 juill., p. 2 441).

¹²²⁴L'art. 1^{er} de la loi n° 95-115 du 4 févr. 1995 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire (*J. O.*, 5 fév., p. 1 973) dispose : « Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. » Or, selon ce texte : « L'État veille au respect de ces choix stratégiques et de ces objectifs dans la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques publiques (...) et dans les contrats conclus avec les collectivités territoriales et leurs groupements, (...) en particulier dans les contrats de plan conclus avec les régions. Il favorise leur prise en compte dans la politique européenne de cohésion économique et sociale. »

d'« une évaluation »¹²²⁵, qui a pour fonction « (...) d'apprécier dans quelles mesures les objectifs assignés ont été atteints et ont contribué au développement durable et solidaire du territoire régional. »¹²²⁶ Cet objectif lié au développement durable est repris dans l'objet hétérogène de ces anciens CPER puisque cette prise en compte s'illustre autant dans les matières d'environnement, d'infrastructures, d'agriculture et de tourisme.¹²²⁷ Ces instruments programmationnels de coopération contractuelle ont engendré, à la suite de la loi du 25 juin 1999, les contrats de pays et d'agglomération¹²²⁸, pour être enfin supplantés par leurs successeurs : les contrats de projet État-régions.¹²²⁹

Ce cadre contractuel permet d'exercer les compétences les plus propices à l'intégration du développement durable, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire.¹²³⁰ En effet, la loi d'orientation du 4 février 1995 prévoit dans son article 1^{er} que l'État veille au respect de choix stratégiques afférant à l'aménagement du territoire dans le cadre de ce type de contrat de planification.¹²³¹ L'avènement de l'aménagement durable est affirmé quatre années plus tard dans la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement durable du territoire qui rajoute à ce dispositif contractuel de planification, les contrats de pays et les contrats d'agglomération.¹²³² Il apparaît opportun de rappeler ici que ces dispositions législatives ont été les premières à faire référence aux recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux, tant dans l'élaboration des chartes de pays que des chartes d'agglomération.¹²³³ Les contrats de programmation de l'action publique, dont la nouvelle génération des contrats de plan, sont donc fondamentaux en matière de développement durable.

D'autre part, à cette évolution des buts de « la contractualisation de l'aménagement du territoire »¹²³⁴, largement orientée vers l'« aménagement durable »¹²³⁵ depuis la loi de 1999

¹²²⁵P. Bodineau, Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales, in J.-L. Pissaloux (dir.), Planification, environnement et développement durable, *op. cit.*, p. 27.

¹²²⁶M. Cascalès, Le concept de développement durable, in J.-Cl. Némery (dir.), Quelle administration territoriale pour le XXI^{ème} siècle en France dans l'Union européenne, L'Harmattan, 2001, p. 68.

¹²²⁷*Ibid.*, pp. 67-68.

¹²²⁸D. Pouyaud, M. Amilhat, Contrats entre personnes publiques, *op. cit.*, p. 4, § 9.

¹²²⁹Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire, Dossier de presse du 6 mars 2006, p.8, disponible en ligne sur : www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/ciact060306.pdf

¹²³⁰J.-M. Callois et M. Mocquay, La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives, Ingénieries, n° sp., 2006, pp 155-161.

¹²³¹D. Pouyaud, Contrats entre personnes publiques, *op. cit.*, p. 4, § 9.

¹²³²Art. 25 et 26 de la loi n° 25-399 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement durable du territoire, préc.

¹²³³R. Degron, L'Agenda 21..., *op. cit.*, p. 50.

¹²³⁴J.-P. Colson et P. Idoux, Droit public économique, LGDJ, 2010, p. 494.

¹²³⁵J. Dubois, Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement, Presses univ. Rennes, 2009, pp 195 et suiv.

précitée, s'est ajoutée une évolution des moyens de cette intégration du développement durable par la coopération décentralisée, qui est en parfaite convergence avec l'évolution de la contractualisation.¹²³⁶ Le contrat de projet État-région se caractérise comme étant largement favorable à une participation accrue des acteurs, faisant ainsi de la contractualisation, une véritable source de participation à la détermination collective des politiques d'aménagement durable. Depuis la disparition du plan de la Nation, la nature contractuelle de cette action commune suscite toujours des interrogations. La nouvelle génération de contrats de programmation reprend l'appellation de « contrat de plan » se substituant à celle de « contrat de projets ». Le renouveau de cette appellation n'a évidemment guère de sens puisque le plan de la Nation s'est réduit à un travail de réflexion¹²³⁷, à l'issue duquel les CPER sont dégagés à partir de la 4^{ème} génération.¹²³⁸

La consécration du CPER en tant qu'outil juridique du développement durable est amplement affirmée dans son volet territorial, tel qu'il est mis en œuvre depuis les contrats de la génération 2000-2006.¹²³⁹ Cette prise en compte du « territorial » a pour origine une circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 selon laquelle ce volet comprend entre autres « (...) la prise en compte de l'environnement ».¹²⁴⁰ La notion d'éco-conditionnalité apparaît dans un rapport du ministre de l'aménagement du territoire, également paru en 1998. Elle définit

¹²³⁶J.-P. Colson, *Droit public économique*, *op. cit.*, p. 506.

¹²³⁷P. Bodineau, *Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales* in J.-L. Pissaloux (dir.), *Planification, développement durable et action publique locale*, L'Harmattan, 2015, p. 27.

¹²³⁸*Ibid.*, p. 28 ; voir aussi : J.-M. Pontier, *Des CPER aux CPER : les contrats de projet, 2007-2013*, AJDA, 2008, p. 1 653.

¹²³⁹Depuis l'apparition de ce volet territorial, les CPER ont été considérés comme « adaptés à l'aménagement et au développement durable du territoire », P. Bodineau, *Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁴⁰Circulaire du 31 juillet 1998 relative aux prochains contrats de plan État-région, principes relatifs à leur architecture (*J. O.*, 13 sept., p. 13 989). Aux termes de cette circulaire, le volet régional du contrat « présentera les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble, qu'il s'agisse d'équipements structurants ou d'actions, qui par leur impact et leur rayonnement, expriment une stratégie régionale », et le volet territorial « présentera les modèles d'action qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire. Il comprendra notamment des investissements de proximité et des opérations d'animation déterminantes pour la création d'activités nouvelles, l'émergence de nouveaux emplois et la prise en compte de l'environnement. » Sur l'architecture des actuels contrats de plan État-région (2014-2020), v. les circulaires du Premier ministre n° 5671/ SG du 2 août 2013, n° 5689/ SG du 15 nov. 2013, n° 5730/SE du 31 juill. 2014, et la circulaire du CGET du 3 déc. 2014 disponible en ligne sur : https://www.adcf.org/files/Circulaire-CGET-03-decembre2014_CPER-2015-2020.pdf. La circulaire du 2 août 2013 indique que : « Les futurs contrats comprendront un volet territorial ciblé sur un nombre limité, et variable selon les régions, de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale ou présentant des enjeux importants de coordination des interventions publiques. »

l'intégration de la composante environnementale dans la planification comme « une composante structurelle qui conditionnera l'engagement financier de l'État. »¹²⁴¹

Cette référence au développement durable à travers le principe d'éco-conditionnalité subsiste. L'éco-conditionnalité est désormais mentionnée par la circulaire du Premier ministre n° 5731/SG du 31 juillet 2014. La notion est reprise dans les CPER actuels « comme élément d'appréciation transversal de l'ensemble des projets inscrits au contrat de plan. »¹²⁴²

Ce caractère transversal du volet territorial est encore plus précisément défini dans le CPER Auvergne Rhône-Alpes. Selon les stipulations de ce dernier, « la démarche d'éco-conditionnalité est complémentaire de la future stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable 2014-2020 (SNTEDD) qui vient en appui des démarches territoriales de transition écologique et énergétique, et s'inscrit dans la dynamique initiée par la stratégie Europe 2020, qui vise une "croissance intelligente, durable et inclusive" soutenue sur la même période par les fonds européens, dont la mise en œuvre impose la prise en compte du développement durable. »¹²⁴³

Cette prise en compte se confirme dans les volets territoriaux des contrats de plan en cours, mais aussi avec des formules telles que croissance durable, croissance verte... Les CPER peuvent d'ailleurs afficher des conceptions différentes du développement durable, à l'instar de la référence à la dimension culturelle faite par le CPER de la région Auvergne. Ce dernier comprend dans son volet territorial une action en faveur de la culture.¹²⁴⁴

¹²⁴¹« La dimension environnementale n'est pas un [supplément d'âme au projet]. Elle est une composante structurelle. Son intégration conditionnera l'engagement financier de l'État (Eco-conditionnalité) », J. Chérèque, Rapport sur la prochaine génération de contrats de projet État-régions (2000-2007), Plus de région et mieux d'État, DATAR, mai 1998, p. 8, disponible en ligne sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001088.pdf>

¹²⁴²Contrat de plan État-région Aquitaine, signé le 23 juill. 2015, p. 8, disponible en ligne sur : http://www.landes.gouv.fr/IMG/pdf/CPER_2015_2020_cle5f417d.pdf

¹²⁴³Contrat de plan État-région Rhône-Alpes, signé le 11 mai 2015, p. 12, disponible en ligne sur <http://www.rhonealpes.fr/1233-le-contrat-de-plan-etat-region.htm>

¹²⁴⁴Le contrat de plan État-Auvergne stipule dans son volet territorial que : « Les dimensions environnementales, économiques, sociales et culturelles sont considérées comme les quatre piliers requis pour assurer un développement équilibré de nos territoires de vie. Le rôle du quatrième pilier, la culture, est devenu un sujet placé au cœur des politiques publiques. » Contrat de plan État - Auvergne, 3 sept. 2015, disponible en ligne sur : http://www.puy-de-dome.gouv.fr/IMG/pdf/CPER_2015-2020_VERSION_signee.pdf, p. 68.

À la problématique de la pertinence même de ces instruments du fait de l'absence de documents de référence, s'ajoute celle de leur normativité, préjudiciable à la détermination juridique du développement durable (B).

B) La remise en cause progressive de la nature contractuelle de ces outils juridiques de programmation du développement durable

Les nouveaux contrats de plan État-région continuent d'avoir avant-tout une fonction de programmation des politiques publiques liées à l'aménagement du territoire. Le déclin de leur fonction de planification au profit d'une fonction purement programmatoire¹²⁴⁵ renoue avec l'incertitude originelle gouvernant le caractère contraignant de ces contrats issus du modèle que constituent les contrats de plan¹²⁴⁶ fondés sur les articles 11 et 12 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.¹²⁴⁷

Les raisons de cette incertitude relative à la nature juridique de ces contrats concernent leur caractère obligatoire et contraignant envers l'État. Le fait que cet instrument de programmation de l'action publique ait évolué, pour la génération des contrats de projet, semble aggraver ce caractère déséquilibré de la relation contractuelle entre l'État et l'échelon¹²⁴⁸ de la collectivité territoriale concernée en premier lieu, la région.

¹²⁴⁵P. Bodineau, Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales, in J.-L. Pissaloux (dir.), *Planification, développement durable et action publique locale*, *op. cit.*, pp 28-30.

¹²⁴⁶J.-M. Pontier, Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, *AJDA*, 1985, p. 331.

¹²⁴⁷Art. 11 : « L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions. Le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats. »

Art. 12 : « Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'État. Ils ne peuvent être résiliés par l'État, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

Dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances de l'année, correspondant, le cas échéant, aux autorisations de programme prévues par l'article 4 de la présente loi, les dotations en capital, subventions, prêts, garanties d'emprunt, agréments fiscaux et toutes aides financières sont accordées en priorité par l'État dans le cadre des contrats de plan. Ils peuvent être attribués dans des conditions fixées par la seconde loi de plan, en contrepartie des engagements souscrits par les bénéficiaires ».

¹²⁴⁸À propos de la préférence sémantique concernant l'utilisation du terme d'échelon plutôt que de rang et de niveau de collectivité, on s'appuiera sur l'article 72, al. 2, de la Constitution qui dispose que : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » Voir aussi, V. de Briant, *L'action commune en droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 99.

Parmi les incertitudes concernant les contrats de programmation nées des contentieux relatifs aux contrats de plan, figure, en premier lieu, le doute relatif à leur caractère synallagmatique, voire même au caractère contraignant de cette relation juridique pour l'État. Cette incertitude est le résultat de la décision Conseil d'État du 25 octobre 1996, Association Estuaire écologie¹²⁴⁹, qui a considéré que « le caractère programmatique de ces contrats comportant des objectifs formulés en termes généraux n'emporterait, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des opérations et des actions qu'ils prévoient. »¹²⁵⁰ Le fait qu'elle soit constatée par le Conseil d'État pour d'autres contrats de programmation montre que cette difficulté n'est pas limitée au seul contrat de plan et que l'incertitude liée au caractère contraignant de certaines clauses s'étend aux autres contrats de ce type.¹²⁵¹ Ces tergiversations relatives au caractère contraignant de certaines stipulations au sein de ces contrats ont même conduit la Section du rapport et des études du Conseil d'État à estimer que les clauses de ce type de convention pouvaient, au contentieux, être requalifiées de clauses purement prospectives et non contraignantes¹²⁵², malgré le fait que ces actes soient « porteurs de normes exclusivement contractuelles »¹²⁵³, conformément aux articles précités de la loi du 29 juillet 1982.

La transition vers les contrats de projets de la génération 2007-2013 a ouvert une autre problématique puisque la détermination du caractère contractuel de ces actes ne dépend plus de ladite loi du 29 juillet 1982. Nonobstant la disparition de ce support normatif, l'analyse des anciens contrats de plan représente un intérêt certain pour les contrats de projets dans la mesure où l'on peut estimer, avec Jean-Marie Pontier, que cette nouvelle dénomination ne présente pas

¹²⁴⁹C.E., 25 oct. 1996, Association Estuaire Écologie, Rec., p. 416.

¹²⁵⁰CAA de Douai, 17 mai 2000, Commune d'Haumont, Rec., p. 862, à propos d'un contrat de plan et CAA de Lyon, 12 juill. 2001, M. Nardonne, RFDA, 2002, p. 735, concl. Fr. Bourrachot.

¹²⁵¹L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon à propos d'un contrat de ville reprend mot pour mot la formulation de l'arrêt Association Estuaire Écologie, ce qui peut laisser supposer une interprétation jurisprudentielle commune aux clauses des contrats de programmation de l'action publique selon laquelle : « le contrat (...) n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit. »

¹²⁵²Conseil d'État, rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de reproduction des normes, La documentation Française., 2008, p. 116.

¹²⁵³Ph. Terneyre, Sur la possibilité pour les collectivités territoriales d'engager la responsabilité contractuelle de l'État pour manquement à ses obligations souscrites dans les contrats de plan, *in* La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp 449-453, et plus précisément p. 451 : « (...) s'il est vrai que les contrats de plan sont [en eux-mêmes] rédigés comme des actes programmatiques, il n'est pas exclu, eu égard à leur valeur contractuelle telle que voulue par le législateur, qu'ils contiennent des aménagements fermes et précis de nature à être juridiquement sanctionnés en cas de manquement d'une des parties à ses obligations. (...) ».

l'intérêt concret « de dissiper les incertitudes liées à la méthode. »¹²⁵⁴ Déjà à l'époque de « la seconde vague contractuelle de l'administration territoriale »¹²⁵⁵, comprenant les contrats du IX^{ème} plan couvrant la période 1984-1988, les clauses étaient significatives d'une intensité normative variable¹²⁵⁶. Le caractère plus ou moins précis de ces dernières pouvait alors faire obstacle à l'effectivité de mise en cause de la responsabilité de l'une des parties.¹²⁵⁷ La difficulté née de l'imprécision des clauses était d'autant plus importante dans la mesure où la faute contractuelle à caractériser était le plus souvent un manquement à une obligation de moyen. L'évolution vers les contrats de projet apparaissait donc comme un facteur d'inquiétude.

Le fait que les contrats de projets ne fussent plus fondés sur la loi du 29 juillet 1982 réactivait le doute quant au caractère contractuel de certaines clauses. À titre subsidiaire, à ce problème du caractère contraignant s'ajoutait paradoxalement celui de l'éventuel contrat d'adhésion où la collectivité n'avait pas réellement de marge de négociabilité et au sein duquel les clauses ont été acceptées en bloc. Ainsi, dans sa note sous la décision du Conseil d'État, Région Limousin, du 21 décembre 2007, Jean-Marie Pontier considérait qu'« il [convenait] de faire un tri entre celles qui expriment véritablement une volonté contractuelle et celles qui n'étaient que des actes unilatéraux déguisés »¹²⁵⁸, en vue desquels les collectivités n'avaient en réalité pas négocié mais subi ces actes.

Les nouveaux contrats de plan État-région succédant aux contrats de projets ne peuvent plus, malgré cette appellation traditionnelle, faire l'objet d'une qualification de contrat administratif par détermination textuelle. Contrairement aux derniers « vrais » contrats de plan pris en application de l'article 11 de la loi n° 86-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, « il ne s'agit pas, parce qu'il ne peut pas s'agir, de la [restauration] des contrats de plan qui existaient avant les contrats de projet (...) pour la simple raison que le plan de la nation, pour l'exécution duquel les contrats de plan avaient été pensés a disparu. »¹²⁵⁹

¹²⁵⁴J.-M. Pontier, Des CPER aux CPER..., *op. cit.*, p. 1 653.

¹²⁵⁵La formule est de L. Richer *in* La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, AJDA, 2003, pp 973-974.

¹²⁵⁶Ph. Terneyre, Sur la possibilité pour les collectivités territoriales d'engager la responsabilité contractuelle de l'État pour manquement à ses obligations souscrites dans les contrats de plan, *op. cit.*, p. 450.

¹²⁵⁷J. Moreau, Les contrats de plan État-Région, technique nouvelle d'aménagement du territoire ?, AJDA, 1989, p. 739.

¹²⁵⁸J.-M. Pontier, La responsabilité contractuelle de l'État dans ses relations avec les collectivités territoriales, note sous C.E., 21 déc. 2007, Région Limousin, JCP A, 25 févr. 2008, n° 2050, p. 35. Sur cette décision, v. également les concl. E. Prada-Bordenave, RJEP, avril 2008, n° 16, p. 15.

¹²⁵⁹J.-M. Pontier, Les contrats de plan État-région 2014-2020, *op. cit.*, p. 21.

La dernière difficulté est relative à la relation déséquilibrée dans de ce type de contrat entre l'État et les collectivités co-contractantes.

Le caractère déséquilibré de ces contrats ne doit pas, en réalité être considéré au sens juridique du régime d'exécution du contrat entre personnes publiques. La contestation de l'utilité de la jurisprudence Union des assurances de Paris¹²⁶⁰ vient aussi du fait que, non seulement cette présomption d'administrativité est inutile puisqu'elle ne dispense pas le juge de vérifier les critères alternatifs de qualification du contrat administratif en ne proposant qu'« une grille d'interprétation des critères usuels pour la qualification de contrats entre personnes publiques »¹²⁶¹, mais, qu'en plus, elle distingue un contrat administratif dont le régime d'exécution est exorbitant de celui du contrat administratif passé avec une personne privée. En effet, dans le cadre d'un contentieux relatif à ces contrats, l'État dispose d'une limitation de responsabilité puisque seul le dommage subi par la collectivité du fait des frais engagés pour l'étude du projet est réparé, et non les éventuelles hypothèses de *lucrum cessans*.¹²⁶²

La propension de l'État à manœuvrer ses cocontractants de façon discrétionnaire dans le cadre de la programmation du développement durable, pose la question d'une éventuelle « portée re-centralisatrice. »¹²⁶³ Le doute est d'autant plus permis que l'outil contractuel entre l'État et les collectivités territoriales est réputé être « au cœur du dispositif gouvernemental actuel »¹²⁶⁴, notamment en matière de transition écologique. En effet, la particularité de ce type de contrat se remarque aussi par cette relation déséquilibrée liée aux prérogatives de report par l'État de ses obligations, notamment en raison de la règle d'annualité budgétaire, comme cela arrivait assez fréquemment lors des anciens contrats de plan État-région.¹²⁶⁵

¹²⁶⁰T.C., 21 mars 1983, Union des assurances de Paris, Rec., p. 537, AJDA, 1983, p. 356.

¹²⁶¹F. Rolin, Accord de volontés et contrats dans les relations entre personnes publiques, Thèse, Paris II, 1997. Pour un exemple jurisprudentiel récent sur la désuétude de cette présomption, voir T.C, 6 juin 2016, n° C4051, Commune d'Aragnouet c/Commune de Vignec, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000032659042>.

¹²⁶²C.E., 21 déc. 2007, Région Limousin, *op. cit.*, p. 32.

¹²⁶³J.-P. Colson, P. Idoux, Droit public économique, *op. cit.*, p. 414.

¹²⁶⁴J.-D. Dreyfus, Contrat avec les collectivités locales, décentralisation et recentralisation, AJCT, 2017, p. 589.

¹²⁶⁵N. Portier, Un nouveau mode de relation entre l'État et ses partenaires : l'exemple de l'aménagement du territoire, AJDA, 2003, p. 987.

Ce déséquilibre est hérité des anciens contrats État-régions et des contrats de projets. Le développement durable intégré par les contrats de programmation permet au « Centre d'assurer la cohérence juridique en lieu et place de l'ancien maillage juridique lié à la tutelle et à son pouvoir de décision unilatéral qu'il a perdu. »¹²⁶⁶ Aussi, cet outil tend à être concurrencé par de nouveaux instruments de planification (§ 2).

§ 2 - Vers une disparition des CPER au profit d'une planification régionale intégrée et unifiée du développement durable

La persistance des outils juridiques des anciennes régions après leur fusion pose la question d'une planification régionale différenciée (A). Ces instruments juridiques font l'objet d'importantes incertitudes quant à leur avenir après la généralisation des schémas contraignants (B).

A) Des outils juridiques d'aménagement durable en décalage avec la nouvelle délimitation régionale

La loi précitée du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions n'a pas eu de conséquence sur la continuité des contrats de plan État-région élaborés pour la période 2015-2020. Dans la mesure où son article premier dispose que ces nouvelles régions « (...) succèdent aux régions qu'elles regroupent dans tous leurs droits et obligations », cette continuité retarde l'unification des politiques publiques. Ainsi, « chaque nouvelle région va devoir assurer la poursuite simultanée des différents contrats de projets État-région signés en 2014 entre l'État et les anciens conseils régionaux. »¹²⁶⁷

L'application des CPER par les nouvelles régions implique la poursuite d'obligations dont le ressort géographique se trouve sur le territoire des anciennes régions fusionnées. Une telle situation neutralise provisoirement les avantages liés à la délimitation élargie du territoire régional. Les avantages en question étaient essentiellement décrits par l'exposé des motifs de

¹²⁶⁶J. Caillosse, Réflexions sur l'identité juridique de la gouvernance, *op. cit.*, p. 56. Cependant, la problématique de cette relation de quasi-tutelle est aujourd'hui atténuée par les contrats de réciprocité au sein du volet territorial de certains de ces CPER, J. Marchand, L'égalité et la solidarité des collectivités et territoires, RGCT, 2015, p. 14.

¹²⁶⁷A. Brennetat et S. de Rouffray, Une nouvelle carte des régions, Géoconfluences, 2016, disponible en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/regions-francaises>

la loi du 16 janvier 2015 comme étant constitutifs d'un renforcement de l'échelon, notamment « (...) en clarifiant les compétences des régions mais aussi en donnant à ces dernières une taille critique suffisante sur le plan géographique, démographique et économique. »¹²⁶⁸ L'étude d'impact de cette même loi soulignait en détail les économies d'échelle censées en résulter.¹²⁶⁹ Ainsi, la constitution de nouvelles grandes régions est clairement gouvernée par une « logique économique portée de manière plus subtile par le principe d'une approche territorialisée. »¹²⁷⁰

Par exemple, la région du Grand-Est va appliquer les trois CPER passés entre l'État et les trois anciennes collectivités fusionnées : la Champagne-Ardenne, l'Alsace et la Lorraine. Ainsi, si on pouvait relever dans les documents préparatoires aux contrats de projets tirant le bilan de la période 2000-2006 que « certains souhaitent que les contractualisations infra-régionales soient hiérarchisées ou mises en cohérence avec les CPER et entre elles »¹²⁷¹, cela implique avant tout un seul et unique CPER applicable à l'ensemble du nouveau territoire régional. Or, avec la nouvelle délimitation régionale, on assiste à une véritable démultiplication de ces contractualisations infra-régionales mentionnées dans les différents CPER mis en œuvre par la même nouvelle région. Même si la clause dite de « revoyure » a permis d'actualiser ces contrats par voie d'avenant au vu de la nouvelle configuration régionale en 2016, toujours est-il que cela se fait dans le cadre du respect des orientations des trois CPER des anciennes régions. Dès lors, malgré la volonté affirmée des collectivités telles que la Nouvelle-Aquitaine de « bâtir une stratégie d'ensemble »¹²⁷² et de « renforcer la cohésion de la Nouvelle région »¹²⁷³, on peut aussi relever le refus explicite formulé par une autre nouvelle région de la « fusion entre les CPER conclus entre l'État et les anciennes régions »¹²⁷⁴

¹²⁶⁸Conseil des ministres, Exposé des motifs de la loi du 16 janv. 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, disponible en ligne sur :

http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/5596/82049/version/2/file/pjl_delimitation_regions_elections_regionales_departementales_cm_18.06.2014.pdf, p. 1.

¹²⁶⁹Conseil des ministres, Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101350&type=general&legislature=14>, p. 37.

¹²⁷⁰P.-Y. Chicot, L'Acte III de la décentralisation : Vers une décentralisation autonome, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), La recomposition territoriale..., *op. cit.*, p. 264.

¹²⁷¹Y. Ollivier, R. Castera, Rapport à Monsieur le Premier ministre sur l'avenir des contrats de plan État-région, Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des finances, mars 2005, 41 p.

¹²⁷²Région Nouvelle-Aquitaine, Avenant aux contrats de plan État-région 2015-2020, Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, signé le 9 mars 2017, <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/nouvelle-aquitaine/content/download/31823/216508/file/Avenant%20aux%20CPER.pdf>, p. 2.

¹²⁷³*Ibid.*, p. 2.

¹²⁷⁴Région Grand-Est, Communiqué de presse, Avenant aux contrats de plan État-région 2015-2020, 7 déc. 2016, disponible en ligne sur : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/content/download/28279/194283/file/CP+CPER.pdf>, p. 1.

De par leur continuité, les conventions CPER retardent, entre autres, l'unification des politiques publiques de développement durable. Ce risque de déphasage est lié à l'hétérogénéité des politiques publiques de développement durable contenues dans les différents CPER d'une même nouvelle région.

Cette difficulté n'est pas nouvelle, mais la fusion du territoire des régions ainsi que la réorganisation de leurs compétences par la loi du 7 août 2015 l'ont aggravée. À propos de cette dernière génération de CPER redevenus contrats de plan pour la période 2014-2020, Jean-Marie Pontier observe que le caractère mort-né du schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire qui devait remplacer le plan de nation, avait posé la question de la concurrence entre le SRADDT et le CPER en tant que document de référence du plan de la région, le premier s'étant substitué à l'autre à partir de la loi du 25 juin 1999 précitée.¹²⁷⁵

Le remplacement de l'ancien SRADT par le nouveau SRADDET, ainsi que la nouvelle délimitation des régions, réactualisent ce problème d'articulation avec ces contrats passés par les anciennes collectivités. Le renforcement de ces échelons par leur fusion, mais aussi par la nouvelle détermination de leurs compétences a une conséquence directe sur l'articulation des politiques publiques régionales de développement durable. Le nouveau caractère prescriptif de ces schéma laisse subsister un sérieux doute sur la contractualisation à l'avenir. Prologéant d'ailleurs la question de leur utilité du fait de la disparition de la politique de planification (B).

B) L'avenir incertain du CPER après la généralisation des schémas contraignants

La passation des derniers contrats de plan est antérieure aux deux volets majeurs de l'« Acte III » de la décentralisation que sont la nouvelle délimitation régionale et la loi du 7 août 2015. Ces CPER bénéficient alors d'une certaine continuité. Cependant, du fait de la mise en œuvre obligatoire d'un schéma régional englobant et prescriptif sur un nouveau territoire élargi, ainsi que de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement durable, la stabilité apparente de l'outil contractuel n'échappe pas aux incertitudes de certains financements liés à la contractualisation inter-régionale. Cette difficulté avait été anticipée

¹²⁷⁵J.-M. Pontier, Les contrats de plan État région..., *op. cit.*, pp 19-20.

avant la passation des contrats dans le communiqué du Conseil des ministres du 16 juillet 2014 aux termes duquel : « il est prévu une clause de rendez-vous en 2016 [ou de revoyure], qui permettra d'ajuster les priorités et les projets aux nouveaux périmètre régionaux et aux compétences entre régions. »¹²⁷⁶

Il en va de même du volet territorial du CPER et de la contractualisation infra-régionale qui en découle, notamment avec les départements. « La suppression de la clause générale de compétence, notamment pour les départements, pose également le sujet de la pérennité du financement de certaines opérations par les départements qui ne disposent plus de la compétence pour le faire. Toutefois, les dispositions des articles L. 1111-9 et L. 1111-10 du CGCT (...) continuent d'autoriser le financement par le département, en dehors de leur compétence [des opérations figurant dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région]. »¹²⁷⁷ Ainsi, la disparition de la clause générale de compétence interdit sans doute toute action départementale en faveur des bourgs considérés dans le cadre de la signature de certains contrats départementaux d'application du CPER comme « un enjeu fort, dans le département, (...) pour garantir à chacun un accès équitable aux services d'intérêt général et préserver un maillage dense de pôles de proximité notamment autour de centre-bourgs qui ont manifesté une intention de conduire des réflexions en ce sens mais dont les projets n'étaient pas assez aboutis pour être retenus au titre de l'expérimentation lancée au niveau national. L'objectif est, donc, préalablement au lancement d'actions, de réaliser des études et diagnostics sur le rôle de certains bourgs-centre en vue de mettre en place une stratégie pour maintenir voire conforter leur fonction première d'échange dédiée à la vie économique et sociale de proximité. »¹²⁷⁸ Cette mission en faveur du développement de ces espaces urbains s'inscrit dans le développement de la ville en tant que « composante spatiale du développement durable »¹²⁷⁹, qui se traduit pour Jacques Lévy par la compacité de son espace, et la sobriété en surface des transports collectifs permet une consommation limitée des ressources naturelles. »¹²⁸⁰ Or, le financement de ces bourgs n'est pas établi dans le CPER, ce qui fait qu'ils ne peuvent être considérés comme des

¹²⁷⁶Conseil des ministres, Les contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020, communiqué du 16 juillet 2014, JCP A, n° 29, 21 juill. 2014, p. 1.

¹²⁷⁷Fl. Jourdan, Compensation, transition et fusion. Les dispositions transitoires et finales prévues par la loi NOTRe, JCP A, 21 sept. 2015, n°2 272, p. 54.

¹²⁷⁸Préfecture du Cantal, Signature du volet Cantal du contrat de plan État-région Auvergne 2015-2020, Communiqué de synthèse. Signature de deux conventions pour la réalisation de projets structurants sur le territoire cantalien : 94, 1 millions d'euros de travaux, 19 octobre 2015, disponible en ligne sur : http://www.cantal.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_presse_CPER_15-19-10-2015_cle04ae89.pdf, p. 5.

¹²⁷⁹J. Lévy, Réinventer la France, *op. cit.*, p. 54.

¹²⁸⁰*Ibid.*, p. 55.

financements déjà engagés par le département dont la réforme territoriale a exclu un tel rôle en matière de développement durable.

Le nouveau SRADDET, de par son objet très élargi, va se substituer à des documents d'orientation spécifiques, actuellement pris en compte dans le volet territorial du CPER.¹²⁸¹

La prise en compte des actuels SRADDT par les CPER est envisageable, mais n'est pas formellement établie. Le contrat de plan État-région de l'ancienne région Auvergne y faisait référence dans son volet transition écologique et énergétique, tout comme les autres schémas qui seront absorbés, dans leurs éléments essentiels, par les SRADDET.¹²⁸² La portée prescriptive partiel du nouveau document va alors impliquer la reprise des éléments essentiels des différents schémas.

Le caractère prescriptif du SRADDET en tant que nouveau « plan de la région »¹²⁸³ suppose nécessairement une relégation, si ce n'est une caducité du CPER. En dépit de l'absence de document de référence national, au même titre que les CPER en raison de l'absence d'édiction d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire, l'ex-schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) avait déjà supplanté le CPER en tant que document de référence en matière de planification régionale. À ce titre, l'ancien article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 25 juin 1999, affirmait que « le plan de la région est constitué par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (...). » Désormais, le caractère nouvellement prescriptif de ce « plan de la région » tend à rendre le CPER de plus en plus superfétatoire,

¹²⁸¹C. Bardoul Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 155.

¹²⁸²Dans l'introduction de ce volet du contrat de plan en question, on peut lire les passages suivants : « Le SRADDT actualisé en 2014 a montré que la transition écologique et énergétique est un défi essentiel pour l'avenir de l'Auvergne, qui permettra d'accroître l'attractivité du territoire, de favoriser des modes de transport durable, et de renforcer l'efficacité économique. Ce présent CPER a été bâti à partir des travaux déjà engagés ou réalisés. La mise en œuvre des schémas co-élaborés par l'État et le Conseil régional (le SRCAE et le SRCE) est un enjeu pour la réussite de la transition écologique et énergétique en Auvergne. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et Adour-Garonne qui sont déclinés dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) constituent le cadre de référence en matière de gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Les enjeux et les objectifs stratégiques déclinés ci-après proviennent principalement de ces différents schémas. », Contrat de plan État-Auvergne, 3 sept 2015, *op. cit.*, p. 41.

¹²⁸³« Le seul document subsistant est le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, qui vaut désormais plan de la région. Il faut observer que les régions ont toujours eu beaucoup de mal à individualiser le "plan de la région" et, du temps du plan de la Nation, les contrats de plan avaient été considérés, par les régions, comme valant plan de la région. En déclarant que ce dernier est constitué par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, la loi ne fait qu'opérer un déplacement, et il est plus logique, en définitive, que la référence soit faite au SRADT plutôt qu'au contrat de plan. », J.-M. Pontier, Les contrats de plan État-région..., *op. cit.*, p. 22.

notamment en tant qu'« outil de la politique publique d'égalité des territoires. »¹²⁸⁴ Cette surabondance du CPER lors de l'entrée en vigueur des SRADDET attendue pour 2019¹²⁸⁵ se caractérise par la faiblesse juridique de ces outils réputés peu contraignants. Leurs stipulations feront sans doute doublon avec l'objet élargi de ces nouveaux plans régionaux prescriptifs en matière de développement durable.

Enfin, la procédure marque un avantage certain pour les régions en opposition à la portée considérée comme recentralisatrice du CPER. La condition d'approbation de l'État par l'intermédiaire du préfet de région se limite à la simple satisfaction de la légalité externe.¹²⁸⁶ Le caractère concerté du SRADDET en tant que condition probable de la constitutionnalité du dispositif¹²⁸⁷, se substitue au consensualisme du CPER.

À côté de ce renforcement de la région dans les politiques de développement durable de par son redimensionnement et son *leadership*¹²⁸⁸ en matière de planification, on observe aussi une mutation convergente dans le cadre d'une « construction géohistorique contemporaine »¹²⁸⁹ avec l'Union européenne. Cette mutation est la recomposition de l'intercommunalité. Elle se caractérise par la formation d'un ensemble hétérogène et différencié notamment en raison d'un « tournant politique indicible »¹²⁹⁰ que constitue la métropolisation (Section II).

¹²⁸⁴Conseil des ministres, Les contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020, communiqué du 16 juill. 2014, *op. cit.*, p. 1.

¹²⁸⁵Art. 34 de l'ordonnance n° 2016-1028, du 27 juillet 2016, relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*

¹²⁸⁶Art. L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales. Voir aussi, Th. Gillioq, H. Coulombie, Le schéma régional d'aménagement..., *op. cit.*, p. 9 ; M. Hossou, La réforme territoriale et la protection de l'environnement, Mémoire présenté pour le Master 2 de droit de l'environnement de l'Université Jean Moulin Lyon III, dactyl., p. 44.

¹²⁸⁷M. Baubonne, Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale, *op. cit.*, p. 717.

¹²⁸⁸B. Faure, *Le leadership régional*. Nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, pp 1898-1904.

¹²⁸⁹Voir à propos de cette géoalliance entre Union européenne, régions et intercommunalités qui présentent, selon Robin Degron une « unité générationnelle » : R. Degron, Vers un nouvel ordre territorial français en Europe, *op. cit.*, pp 32 à 34.

¹²⁹⁰La formule est du politiste Al. Faure in *Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible* in N. Kada (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2015, pp 215-228.

Section II - La rationalisation du bloc communal comme moyen de gouvernance des politiques urbaines de développement durable

L'extraordinaire émiettement des communes françaises est une conséquence d'une résistance exceptionnelle aux entreprises de réduction du bloc communal¹²⁹¹. En résulte une certaine perplexité vis-à-vis de l'efficacité des formules de fusion territoriale. Celles-ci ont été institutionnalisées par le législateur il y a maintenant plus de 40 ans, puis réactualisées par la loi du 16 décembre 2010 avec la commune nouvelle. Le décalage entre la structure communale et le territoire d'action publique est corrigé par une volonté législative de simplification et de rationalisation. Cela se traduit par la volonté du réformateur de faire disparaître toutes les structures redondantes de forme associative au profit d'une intercommunalité fédérative généralisée (§ 1). L'échelon intercommunal se voit alors renforcé par le réhaussement des seuils démographiques et par le réagencement de ses compétences qui, depuis la loi du 7 août 2015, « arriment l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement. »¹²⁹² La généralisation de ce type de coopération permet de couvrir l'ensemble du territoire d'une carte de l'intercommunalité de projet. Est ainsi généralisé l'exercice de compétences coordonnées propres à l'objet transversal des politiques publiques de développement durable (§ 2).

§ 1 - La remise en cause de la coopération associative et de l'émiettement du bloc communal en faveur du développement durable territorial

Depuis le mouvement de recomposition territoriale initié en 2010 et parachevé par la loi du 7 août 2015, la coopération intercommunale de type associatif est en déclin car concurrencée par le renforcement des EPCI fédératifs à même de conduire des politiques de développement durable (A). Pour Jean-Claude Némery, « cette évolution de l'intercommunalité reste largement symptomatique d'un maillage fondé sur l'idée de proximité et de démocratie au détriment de toutes recomposition inspirée par une conception utilitariste de la collectivité communale. »¹²⁹³ (B).

¹²⁹¹B. Gilbin, L'obsession du local : une exception française ?, Esprit, 2015, p. 90. On relève ici que de cet émiettement résulte également l'« émiettement intercommunal ». Voir à ce propos : S. Joubert, L'émiettement intercommunal : du supra-communal au supra-intercommunal, *op.cit.*, 2014, pp 171-184.

¹²⁹²P. Demaye-Simoni, Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRe, *op. cit.*, p. 312.

¹²⁹³J.-Cl. Némery, L'évolution du concept d'intercommunalité, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), Regards croisés..., *op. cit.*, p. 117.

A) Le renforcement législatif des dispositifs favorisant la disparition des structures syndicales

La loi du 7 août 2015 renforce les mécanismes visant à promouvoir les établissements publics à fiscalité propre au détriment des syndicats.¹²⁹⁴

Indépendamment des dispositifs techniques, Anne Gardère constate préalablement que les dispositions relatives à la rémunération des fonctions au sein de l'organe délibérant attestent de la « disgrâce » de ces structures.¹²⁹⁵ L'exercice du mandat des présidents de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVoM), syndicats mixtes ouverts ou fermés, ne seront rémunérés que si le périmètre est supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre.¹²⁹⁶ De plus, les indemnités de ces derniers au sein des syndicats mixtes ouverts sont supprimées.¹²⁹⁷ Le fait que la fonction de délégué communautaire au sein de ces structures s'exerce désormais à titre bénévole¹²⁹⁸, constitue une incitation à la transformation en établissement public territorial fédératif. Théoriquement, et en dehors des considérations financières, la quasi-disparition de l'indemnisation du mandat de délégué au sein de ces structures assoit l'idée selon laquelle ce type de mandat n'est qu'une extension du mandat communal. Ces structures se réduisent à l'application de « principes associatifs [qui] n'impliquent pas de liens institutionnels étroits entre communes. »¹²⁹⁹

Plus généralement, en prévoyant les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), défini par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, peut « (...) proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes. » La mise en œuvre par ce schéma d'une couverture intégrale du territoire par des établissements publics

¹²⁹⁴A. Gardère, Les « intercommunalités renforcées » de la loi NOTRe : *bis repetita*, JCP A, n° 38-39, sept. 2015, n° 2 272, pp 60-61.

¹²⁹⁵*Ibid.*, p. 2.

¹²⁹⁶Art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales

¹²⁹⁷Art. L. 5721 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁹⁸Art. L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁹⁹J.-Cl. Némery, L'évolution du concept d'intercommunalité, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), Regards croisés sur..., *op. cit.*, p. 117. À ce propos, l'auteur précité relève que dans l'exposé des motifs de la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes il est affirmé que « L'association intercommunale n'est pas comme la commune ou le département une société politique véritable ; elle n'a pas d'attributions étendues, elle n'est qu'une société formée entre les communes pour l'exécution d'une œuvre déterminée. »

de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales nécessite qu'il prenne en compte comme orientation : « la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes. » L'instruction interministérielle aux préfets du 27 août 2015¹³⁰⁰ réaffirme cette orientation visant à la réduction du nombre de ces structures. Les préfets doivent veiller à la suppression des structures faisant double emploi avec d'autres structures syndicales ou des EPCI à fiscalité propre. Il résulte de cela que, selon l'article 40 de la loi du 7 août 2015, « dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale prévu au II de l'article 33 de la présente loi et jusqu'au 15 juin 2016, le représentant de l'État dans le département propose, pour la mise en œuvre du schéma, la dissolution de tout syndicat de communes ou syndicat mixte prévu à l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales. »

Ainsi, l'intégration forcée des compétences environnementales, tout comme de celles dont l'exercice est relatif à la conciliation entre les différents piliers du développement durable, permet une meilleure coordination dans la réalisation de cet objectif en les regroupant au sein d'une structure unique évitant la dilution de celles-ci. Pour Patricia Demaye-Simoni : « [La] multitude et le fractionnement des syndicats ayant pour corollaire l'émiettement de l'exercice des compétences communales rend délicate la mise en cohérence des réseaux en termes d'infrastructure. Incontestablement, les syndicats intercommunaux qui ont investi dans le domaine de l'environnement, constituent des doublons que la loi NOTRe entend éradiquer. »¹³⁰¹

Le rôle donné au SDCI en vue de la réduction des syndicats et de la rationalisation des structures compétentes, notamment en matière de respect des principes du développement durable¹³⁰², permet de renforcer son contenu par le biais des transferts imposés par la loi du 7 août 2015. L'orientation de réduction des doubles emplois entre établissements publics de coopération intercommunale et structures syndicales sera d'autant enrichie par ces transferts

¹³⁰⁰Instruction du Gouvernement pour l'application des art. 33, 35 et 40 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, 27 août 2015, p. 4, disponible sur circulaires.legifrance.gouv.fr.

¹³⁰¹P. Demaye-Simoni, Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRe, *op. cit.*, p. 313.

¹³⁰²F. Lérique, Le schéma départemental de coopération intercommunale. Une robinsonnade d'ici et d'aujourd'hui, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *Regards croisés...*, *op. cit.*, p. 188.

obligatoires. De plus, conformément à l'article L. 5210-1-1 du CGCT, une autre orientation devant être prise en compte par ce schéma concerne « le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre... ». Quand bien même ce document n'a pas de portée contraignante et que son contenu n'acquiert un caractère obligatoire que par sa reprise par les décisions préfectorales subséquentes. Il n'empêche que les dites orientations seront renforcées par ces transferts, dans la mise en œuvre de la rationalisation intercommunale.¹³⁰³

Les principes du développement durable sont expressément cités parmi les orientations contenues dans ces schémas et le lien entre les compétences concernées et le développement durable ne sont plus à démontrer. Or, la gestion de ces dernières a longtemps été l'apanage de la constitution des intercommunalités de forme associative. L'eau et l'assainissement, ainsi que la gestion des déchets étaient des compétences autour desquelles la plupart des structures syndicales s'étaient constituées. Lesdites compétences sont substantiellement représentatives des missions exercées par ces structures.¹³⁰⁴ Or, le constat du doublon de compétences avec l'intercommunalité à fiscalité propre par les SDCI devrait entraîner, de plein droit, le retrait des communes.

Pourtant, le mécanisme de « représentation-substitution » fait l'objet d'une application dérogatoire dans le cadre de l'article 67 de la loi du 7 août 2015. Selon Anne Gardère, cette dérogation a pour finalité de « concilier les impératifs du transfert de ces deux compétences aux EPCI à fiscalité propre et la nécessité de préserver, au moins temporairement, les structures syndicales préexistantes et les réseaux et équipements afférants. »¹³⁰⁵ Cette dérogation en matière d'eau ou d'assainissement est similaire au dispositif relatif à la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations issu de l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. Le mécanisme de représentation-substitution s'applique dans le cas où la structure syndicale comprend des communes membres rattachées à au moins trois EPCI différents. Ainsi, les EPCI de rattachement des communes membres concernées par ce transfert obligatoire se substituent à ces dernières en tant que membres du syndicat, celui-ci devenant, si il ne l'est pas déjà, un

¹³⁰³*Ibid.*, p. 189.

¹³⁰⁴Dans le même sens, N. Kada, Peut-on rationaliser l'intercommunalité ?, in M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *Regards croisés...*, *op. cit.*, p. 164.

¹³⁰⁵A. Gardère, Les intercommunalités renforcées de la loi NOTRe..., *op. cit.*, p. 62.

syndicat mixte. Dans l'hypothèse où le syndicat comprend parmi ses communes membres des communes adhérentes à moins de trois établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ces dernières pourront s'en retirer de plein droit conformément aux dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales. On observe ici une tentative contraignante, mais *a minima* de réduction du bloc communal par l'entrée en « disgrâce »¹³⁰⁶ de l'intercommunalité associative, à l'exception près des syndicats mixtes. Ce choix du législateur confirme l'« érection de l'intercommunalité à fiscalité propre en tant que dépositaire réel de la protection de l'environnement au niveau infra-régional. »¹³⁰⁷ À l'opposé, on peut évoquer une formule institutionnelle de réduction radicale du bloc communal, mais dont le caractère facultatif laisse présager certains doutes quant à son succès (B).

B) Le caractère facultatif des tentatives radicales de fusions communales les réduisant à l'état d'« enveloppes institutionnelles vides »¹³⁰⁸

Les tentatives de fusions communales, dont l'origine peut remonter à la période révolutionnaire¹³⁰⁹, sont aujourd'hui réactivées à travers l'institution de la commune nouvelle issue de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. En tant que « fusion qui ne dit pas son nom »¹³¹⁰, cette institution constitue une tentative radicale de réduction du bloc communal. La caractéristique principale du millefeuille territorial est bien connue, il s'agit de l'extraordinaire émiettement communal français constituant à lui seul près de la moitié des échelons territoriaux de même nature dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

¹³⁰⁶*Ibid.*, pp 57-58.

¹³⁰⁷P. Demaye-Simoni, *Le développement durable et...*, *op. cit.*, p. 308.

¹³⁰⁸J.-Fr. Brisson, *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes*, *Droit administratif*, 2011, n° 3, p. 8.

¹³⁰⁹On peut à cet égard citer le regroupement communal avec les municipalités de canton considéré comme le seul cas de fusion autoritaire de l'histoire. M. Piron, *L'équilibre territorial des pouvoirs*, Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 22 février 2006, p. 312, cité par A. Viola, *Les « communes nouvelles » : vers la fin de l'émiettement communal français ?*, *Revue administrative*, 2011, n° 373, p. 29 ; J. Morange, *Les municipalités de canton*, in J.-P. Machelon et Fr. Monnier (dir.), *les communes et le pouvoir, histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, PUF, 2002, pp 135-143 ; P. Villard, *Histoire des institutions publiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, Mémento, 2004, p. 28.

¹³¹⁰C. Jebeili, *La commune nouvelle, un second souffle pour les petites communes ?*, *JCP A*, n° 25, 23 juin 2014, p. 27

L'hostilité à tout projet de fusion de communes et de réduction de ce maillage, fait que la France est présentée comme « la patrie de l'immobilisme communal. »¹³¹¹ Cette formule justifie l'échec des tentatives de réduction du bloc communal. Pour autant, même si les raisons de cette immobilisme sont connues, on constate qu'un contexte favorable à ce dispositif de fusion se dessine. Selon Cécile Jebeili : « Il est même possible qu'à l'avenir, les petites communes et plus spécifiquement les communes rurales ou les communes périphériques des aires urbaines s'emparent de ce dispositif dans une logique fonctionnelle de service, qui leur permettra paradoxalement de continuer à exister dans des ensembles communautaires toujours plus vastes. »¹³¹² Le projet de schéma départemental de coopération intercommunale du département du Rhône ne fait que reprendre cette idée quand il considère que : « dans le cadre du renforcement des compétences et de l'élargissement des périmètres des EPCI à fiscalité propre, la commune nouvelle constitue un moyen de conforter la place de l'échelon communal. »¹³¹³

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle¹³¹⁴, encourage le recours à cette offre institutionnelle. Cette réforme incite à la création de ces nouvelles structures communales, notamment à travers des dotations financières et une simplification de la procédure de création. Mis à part le renforcement de la représentation au sein de l'EPCI de rattachement par la fusion en communes nouvelles, des avantages propres à cette transformation apparaissent propices au développement durable. Or, l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales dispose que l'une des orientations du schéma départemental de coopération intercommunale consiste en « la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable. »

¹³¹¹E. Kerrouche, Gouverner les espaces incertains : le cas des structures communales en France in Th. Berthet et al. (dir.), Les nouveaux espaces de la régulation politique : Stratégies de recherche en science politique, L'Harmattan, 2008, p. 13.

¹³¹²C. Jebeili, La commune nouvelle..., *op. cit.*, p. 26.

¹³¹³Commission départementale-métropolitaine de coopération intercommunale, Projet de schéma départemental de coopération intercommunale, 15 oct. 2015, disponible en ligne sur : http://www.rhone.gouv.fr/content/download/20878/124266/file/projet%20SDCI%202015-2016_7.pdf, p. 34. Ce projet a été adopté le 17 mars 2016 par arrêté préfectoral. Le SDCI est disponible en ligne sur : <http://www.rhone.gouv.fr/content/download/23054/135539/file/SDCI%202016.pdf>, 24 p.

¹³¹⁴La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (*J. O.*, 17 mars, p. 4 921).

D'une part, la commune nouvelle garantit une recomposition de nature fonctionnelle, qui permet d'assumer des investissements importants propres à l'exercice de compétences imposées par le législateur, notamment en ce qui concerne la mise aux normes de l'assainissement.¹³¹⁵ Si la loi du 7 août 2015 impose désormais ce transfert aux intercommunalités, et impose cette économie d'échelle au sein de l'espace communautaire, cela implique un plus grand poids de la commune nouvelle dans la représentation au sein de l'EPCI de rattachement.

D'autre part, si le renforcement de l'intercommunalité semble être justifié en premier lieu comme un correctif des effets négatifs de cet emiettement¹³¹⁶, cela n'empêche pas d'émettre l'hypothèse inverse où l'établissement public de coopération intercommunale se transforme en commune nouvelle.¹³¹⁷ Sur le plan matériel, cette transformation permettrait l'affranchissement du principe de spécialité pour renouer avec la clause générale coordonnée avec un EPCI plus vaste. « Le bénéfice de cette clause pourrait être un élément déterminant, à tout le moins incitatif, dans la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale en communes. »¹³¹⁸

Le territoire suppose d'adapter le développement durable à ses caractéristiques.¹³¹⁹ Pour autant, l'opposition entre une proximité héritée du modèle communal français, d'une part, et la faible efficacité de l'action publique, d'autre part, peut avoir pour conséquence un déséquilibre territorial contraire au principe du développement durable. Si la commune a été envisagée dès l'origine comme une société de citoyens¹³²⁰, qui serait « la marque d'une démocratie locale active et du sens de la responsabilité citoyenne (...) »¹³²¹, il n'empêche que « les communes de petite taille n'ont pas les moyens financiers d'exercer la plénitude de leurs compétences, ce qui limite leur capacité d'intervention. »¹³²² Ainsi, ces petites collectivités n'ont pas les moyens de supporter les dépenses liées à l'exercice de leurs compétences.¹³²³ À cet inconvénient

¹³¹⁵A. Viola, Les « communes nouvelles » : vers la fin de l'émiettement communal français ?, *op. cit.*, p. 29.

¹³¹⁶J.-Cl. Némery, L'évolution du concept d'intercommunalité, *op. cit.*, p. 123.

¹³¹⁷R. Hertzog, Réforme des collectivités territoriales : de pressantes causes économiques, d'incertains résultats financiers, in S. Regourd, J. Carles, D. Guignard (dir.), Réformes et mutations des collectivités territoriales, L'Harmattan, 2012, p. 67.

¹³¹⁸M. Boulet, Les communes nouvelles, remèdes à l'émiettement communal ?, AJCT, 2011, p. 456.

¹³¹⁹C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 38.

¹³²⁰G. Marcou, À la recherche du local : prospective de la décentralisation, *op. cit.*, p. 140.

¹³²¹B. Gilbin, L'obsession du local, une exception française ?, *op. cit.*, p. 92.

¹³²²A. Viola, Les communes nouvelles..., *op. cit.*, p. 29.

¹³²³M. Boulet, Les communes nouvelles, remède à l'émiettement communal ?, *op. cit.*, p. 256.

indéniable s'ajoute la question de la validité de l'argument selon lequel les communes, en garantissant cette proximité, seraient considérées comme une école de la démocratie.¹³²⁴ Le morcellement du maillage communal apparaît aussi en contradiction avec la gouvernance qu'implique la notion de développement durable. Cette fragmentation, au lieu de favoriser une démocratie réputée vivante qu'impliquerait le grand nombre de communes, tend à favoriser une « démocratie du sommeil »¹³²⁵ limitée aux seuls résidents excluant les usagers du territoire. L'aggravation du décalage entre le territoire vécu et la circonscription administrative, causée par ce maillage communal, casse les solidarités et les complémentarités.¹³²⁶ Or, ces dernières constituent la finalité de principe du développement durable. C'est dans ce contexte que la finalisation de la carte de l'intercommunalité fédérative et son intégration de plus en plus poussée reste la démarche privilégiée du législateur. Les conséquences de cette solution de compromis sont bien entendu bénéfiques à la gestion des politiques publiques de développement durable (§ 2).

§ 2 - L'intercommunalité « à marche forcée »¹³²⁷ : une recomposition territoriale efficiente en matière de développement durable

La finalisation de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre apparaît comme une condition *sine qua non* de généralisation d'un espace d'action potentiel en matière de développement durable (A). Cette généralisation s'accompagne d'une intégration de plus en plus poussée de la compétence environnementale dans les projets communautaires et métropolitains (B).

A) La couverture intégrale du bloc communal par l'intercommunalité à fiscalité propre : une solution favorable à la solidarité territoriale nécessaire au développement durable

La généralisation de l'espace intercommunal de projet est une conséquence de la reconnaissance juridique de l'intégralité des espaces urbains qui s'étendent bien souvent au-delà de l'assise du territoire communal. « La commune est un cadre juridique trop étriqué pour

¹³²⁴*Ibid.*, p. 456.

¹³²⁵D. Béhar, *Changer les institutions ou changer les pratiques ? Les priorités de la réforme territoriale*, *op. cit.*, p. 121

¹³²⁶Territoires, *Penser globalement pour agir localement*, Léopold Mayer, 2005, p. 103, cité par C. Bardoul, *Développement durable et territoires*, *op. cit.*, p. 38.

¹³²⁷L'expression est utilisée par J.-Fr. Brisson *in* *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale...*, *op. cit.*, pp 8-19.

une gestion efficace aussi bien économiquement qu'écologiquement. Symétriquement, malgré une action souvent volontariste en la matière, le département paraît trop éloigné des considérations environnementales. »¹³²⁸ Par le renforcement de ses compétences en matière environnementale, l'intercommunalité devient la structure de référence pour les politiques de développement durable au niveau infra-régional. En effet, les schémas départementaux de coopération intercommunale, en tant que documents de détermination des périmètres pertinents de cette formule d'intercommunalité, sont élaborés à partir de références aux bassins de vie et des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)¹³²⁹. L'utilisation de ces critères géographiques assure la cohérence de l'adhésion forcée pour toutes les communes à l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, cet impératif de cohérence s'impose dans le cadre de ces regroupements de communes résultant de l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales. Selon la disposition précitée, « [le préfet] définit par arrêté, un projet de rattachement de cette commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en tenant compte du schéma départemental de coopération intercommunale. » En affirmant cette prise en compte du schéma, le législateur entérine la décision QPC du 25 avril 2014, Commune de Thonon-les-Bains, qui avait censuré la version antérieure de cette disposition. Dans les développements du considérant n° 8, le Conseil constitutionnel relève « que les dispositions contestées ne prévoient aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale préalablement établi pour décider du rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale. »¹³³⁰ Or, si la rationalisation et la cohérence des périmètres intercommunaux sont des objectifs constituant des motifs d'intérêt général permettant de justifier des atteintes à la libre administration, le Conseil constitutionnel reprochait au législateur de ne pas permettre de s'assurer réellement du respect de ces objectifs implicitement évoqués par la décision.¹³³¹

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité fédérative issue des réformes législatives récentes est propice à la construction d'espaces de solidarité. D'une part, les instructions gouvernementales au préfet pour l'élaboration du SDCI, en application de la loi du

¹³²⁸Ainsi, J.-M. Février remarquait que l'échelle de l'intercommunalité s'était imposée d'elle-même en la matière, Développement durable, environnement et intercommunalité, in B. Dobrenko (dir.), Structures intercommunales et environnement, PULIM, 2006, p. 147.

¹³²⁹Instruction du Gouvernement du 27 août 2015, *op. cit.*, p. 3.

¹³³⁰Conseil constitutionnel, décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, Commune de Thonon-les-Bains (*J. O.*, 27 avr., p. 7 359), note A. Gardère, JCP A, 7 juill. 2014, n° 27, pp 18-22.

¹³³¹A. Gardère, note préc., p. 20.

16 décembre 2010¹³³², ou des articles 33, 35 et 40 de la loi du 7 août 2015, énoncent toutes la prise en compte des bassins de vie et des unités urbaines. Ces critères sont déterminants dans la délimitation des espaces de solidarité, au même titre que les schémas de cohérence territoriale. Par exemple, le critère du bassin de vie désigne aujourd'hui « le plus petit territoire fonctionnel sur lequel les habitants ont accès aux équipements et aux services les plus courants. »¹³³³ Ainsi, ce critère de référence pour la restructuration de l'espace rural permet une certaine recomposition de l'intercommunalité rurale afin de rétablir une pertinence relative¹³³⁴ entre le territoire administratif et le territoire vécu. Là où la constitution des structures intercommunales rurales était moins le fait d'une quête d'espaces de solidarité qu'une construction politique fondée sur une maîtrise politique locale par les pouvoirs locaux en place »¹³³⁵, l'utilisation de critère donne une certaine pertinence au champ d'action de l'établissement public de coopération intercommunale. L'intérêt communautaire couvre, même partiellement, « un territoire présentant une cohérence géographique sociale, culturelle et économique, reposant sur des besoins homogènes et structurés à partir de flux migratoires quotidiens de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transports enseignement, santé, action sociale). »¹³³⁶ Ces structures, constituées ou réformées à partir de ce critère, marquent toute la géométrie variable des institutions intercommunales puisqu'elles se trouvent aux antipodes des grandes intercommunalités dont la constitution est guidée par le critère de l'unité urbaine. Pour autant, l'intercommunalité « rurale » ou péri-urbaine, du fait de tendances lourdes de la géographie française¹³³⁷, semble rester très prégnante sur le plan quantitatif. L'orientation donnée par la loi du 7 août 2015 au schéma de coopération intercommunale consistant à prendre en compte un seuil de principe de 15 000 habitants¹³³⁸ ne

¹³³²Circulaire du 27 déc. 2010, Information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales. Instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale.

¹³³³Il s'agit de la définition de l'INSEE depuis 2012. L'ancienne définition de 2004 faisait mention au critère de l'emploi : en parlant du plus petit territoire fonctionnel « sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi », INSEE, Définition du bassin de vie, 13 oct. 2016, disponible en ligne sur : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2060>

¹³³⁴C. Jebeili, Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, RDR, 2011, p. 38.

¹³³⁵Fr. Tesson, Quand le territoire fabrique le territoire : de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux in P. Boino, X. Desjardins (dir.), Intercommunalité : politique et territoire, La documentation Française, 2009, p. 61. Cité par C. Jebeili, Le bassin de vie, nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *loc. cit.*, p. 38.

¹³³⁶Conformément à la définition précitée donnée par l'INSEE du bassin de vie.

¹³³⁷Voir à ce propos Ph. Estèbe, La décentralisation ? Tous contre !, *op. cit.*, pp 102-104.

¹³³⁸Selon le nouvel art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales : III.- Le schéma prend en compte les orientations suivantes : 1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants ; toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que pour les projets d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

concernerait en réalité qu'environ 50 % des établissements publics de coopération intercommunale.¹³³⁹

L'utilisation par le préfet de la notion d'unité urbaine de la nomenclature INSEE en tant que critère d'élaboration du SDCI est propice à la détermination du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre couvrant le territoire urbain. Cet espace se caractérisant ici par la continuité du bâti. En effet, en milieu rural, « la faiblesse de la densité de la population, la dispersion du bâti et des activités rendent l'idée du regroupement des communes plus abstraite qu'en milieu urbain. »¹³⁴⁰ Pour autant, ces critères significatifs de l'hétérogénéité territoriale marquent le rôle clef de ces structures dans le cadre d'une recomposition de l'intercommunalité davantage basée sur les espaces urbains.¹³⁴¹ Par exemple, quand bien même la communauté de communes est la forme d'intercommunalité la moins intégrée, il n'en reste pas moins que lorsqu'elle dispose de la compétence facultative relative à la politique de la ville¹³⁴², son action se révèle importante dans la réalisation des politiques de développement durable. À ce titre, le projet commun de développement et d'aménagement de l'espace « intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté de communes en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres. »¹³⁴³ De plus, « il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté de communes concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale. »¹³⁴⁴ Ces références aux espaces vécus donnent à l'éventuelle redétermination de ces périmètres une justification objective qui n'est plus basée sur l'influence du pouvoir cantonal. Par ailleurs, la détermination du périmètre de ces structures administratives inspirées des territoires fonctionnels est opportune car, si ces derniers sont évolutifs, les intercommunalités peuvent elles aussi, en tant qu'établissements publics, être à l'origine de leur évolution permettant alors une adaptation constante entre leur territoire

¹³³⁹E. Guillemain d'Echon, La moitié des EPCI pourraient être en dessous du seuil de population, La Gazette des communes, 4 mai 2015, disponible en ligne sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/355930/la-moitie-des-epci-pourrait-etre-en-dessous-du-nouveau-seuil-de-population/>

¹³⁴⁰R. Degron, Vers un nouvel ordre territorial en France et en Europe, *op. cit.*, p. 39.

¹³⁴¹*Ibid.*, p. 41.

¹³⁴²Cette compétence inscrite à l'art. L. 5214-16-II-2 *bis* du code général des collectivités territoriales est définie comme relative à l'élaboration du diagnostic du territoire et de la définition des orientations du contrat de ville ; l'animation et la coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

¹³⁴³Art. L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁴⁴*Ibid.*

d'action publique et le territoire fonctionnel.¹³⁴⁵ Ce renforcement de l'intercommunalité qualifié de « systémique »¹³⁴⁶ est nécessaire pour les compétences relatives aux politiques urbaines de développement durable.

B) Un renforcement de l'intercommunalité en faveur de la ville durable marqué par la généralisation des compétences environnementales

La prise en compte des exigences du développement durable dans les politiques urbaines s'illustre par l'attribution des compétences environnementales aux structures intercommunales de forme fédérative. Du fait de l'indifférence des territoires environnementaux aux nécessités de l'administration¹³⁴⁷, le constat généralisé est celui de l'absence d'*optimum* dimensionnel qui pourrait traiter de façon exclusive les problématiques environnementales dans le cadre de l'exercice de ses compétences.¹³⁴⁸ La détermination des structures intercommunales comme échelon territorial pertinent pour l'attribution des compétences environnementales par la loi du 7 août 2015¹³⁴⁹ est plus quantitatif que qualitatif. D'une part, il s'agit essentiellement pour le législateur de transférer à l'échelon supérieur des compétences environnementales qui « atrophient » les communes.¹³⁵⁰ D'autre part, l'intercommunalité apparaît comme un territoire par défaut d'exercice des compétences environnementales puisqu'elle correspond à un maximum de zones d'exercice de ces politiques publiques.¹³⁵¹

La généralisation de ces différentes compétences au niveau intercommunal intégré est programmée selon un calendrier d'application différée. Aux différentes dates prévues par ce dernier, les compétences en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers, ou en matière d'eau et d'assainissement seront introduites dans le bloc de compétence obligatoire des différents établissements publics fédératifs. Ainsi, aux termes des articles 65 et 66 de la loi du

¹³⁴⁵C. Jeibeli, Le bassin de vie. Nouveau critère de l'intercommunalité rurale, *op. cit.*, p. 39.

¹³⁴⁶Ce qualificatif de J.-Fr Lachaume est utilisé ici pour évoquer le fait que, « le renforcement des structures, (...) n'a de justification que par un renforcement des compétences des EPCI », *in* Des intercommunalités renforcées, AJDA, 2015, p. 1908.

¹³⁴⁷Ch. Cans, Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement..., *op. cit.*, p. 36.

¹³⁴⁸S. Caudal, Les principes juridiques qui participent à la définition du territoire pertinent, *op. cit.*, pp 17-19.

¹³⁴⁹P. Demaye-Simoni, Le développement durable..., *op. cit.*, p. 308 et pp 311-312.

¹³⁵⁰*Ibid.*, p. 312.

¹³⁵¹En ce sens, et devant la multiplicité des territoires propres à la gestion d'une compétence environnementale selon les réalités écologiques, J.-M. Février préconise que, « si on admet qu'aucune division territoriale humaine ne rendra jamais compte de la diversité des zonages écologiques, la seule question à se poser est de savoir laquelle correspond à un maximum de ces zones. », *in* B. Dobrenko (dir.), Développement durable, environnement et intercommunalité, *op. cit.*, p. 148.

7 août 2015, la collecte et le traitement des déchets ménagers deviennent une compétence obligatoire le 1^{er} janvier 2017.¹³⁵² Les compétences en matière d'eau et d'assainissement deviendront également des compétences obligatoires pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2020.

Par ces différents transferts obligatoires, le législateur renoue avec la nécessité de reconnaître les activités administratives propres à l'espace de la ville, ce qui constitue un aspect majeur de la territorialisation du développement durable et de sa conception dans les territoires très urbanisés. Il suffit, pour s'en convaincre de remarquer l'importance donnée à cette notion par des textes internationaux comme la Charte d'Aalborg du 27 mai 1994. Dans ce texte, est proclamée la phrase suivante : « Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable, nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. »¹³⁵³ Bien que difficile à cerner par le juriste puisque ne désignant pas une catégorie institutionnelle locale, ce transfert de compétences environnementales obligatoires marque le fait que, comme l'avait déjà constaté Jacques Fialaire avec la loi du 16 décembre 2010, « dans les territoires gagnés par la métropolisation, le développement durable appelle puissamment une intégration des fonctions urbaines. »¹³⁵⁴ Or, conformément à une prédiction d'un auteur en 2007 selon lequel « l'Acte III de la décentralisation sera urbain ou ne sera pas »¹³⁵⁵, le choix d'approfondir l'intégration de ces compétences environnementales en les insérant dans le bloc de compétences obligatoires permet de faire du citoyen « le véritable environné. »¹³⁵⁶ Cette démarche relevée dès l'origine à partir du volet urbain contenu dans la loi de 2010¹³⁵⁷, n'a cessée de se confirmer.

Par ces transferts, le territoire intercommunal s'affirme comme le territoire d'action publique pertinent pour la gestion du service public dans le cadre de l'exercice de ces nouvelles compétences obligatoires. Comme le relève Loïc Peyen, le citoyen « dispose (...) de droits fondamentaux qui justifient particulièrement l'intégration des préoccupations

¹³⁵²Elles ne seront donc plus une compétence inscrite dans le bloc de compétence optionnel des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, sous l'intitulé « Protection et mise en valeur de l'environnement. », P. Demaye-Simoni, *Le développement durable...*, *op. cit.*, p. 312.

¹³⁵³Conférence européenne des villes durables, Charte des villes européennes pour la durabilité, Aalborg, Danemark, 27 mai 1994, disponible en ligne sur : http://www.adequations.org/IMG/article_PDF/article_393.pdf.

¹³⁵⁴J. Fialaire, *Administration locale et développement durable*, *op. cit.*, p. 45.

¹³⁵⁵B. Perrin, *Décentralisation : l'acte III sera urbain*, *Revue administrative*, 2007, pp 511-522, cité par C. Bardoul, *Les collectivités territoriales et le développement durable*, *op. cit.*, p. 384.

¹³⁵⁶L. Peyen, *La ville et l'environnement*, *op. cit.*, p. 125.

¹³⁵⁷E. Deschamps, *Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010*, *AJDA*, 2011, p. 1128.

environnementales dans la ville.¹³⁵⁸» La compétence relative à la fourniture d'eau est justifiée par le droit « d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. »¹³⁵⁹ « De même, le droit à la santé – dont le fondement juridique est constitutionnel – implique le maintien de la salubrité publique : cela justifie la présence, par exemple, du service public de ramassage des ordures ménagères. »¹³⁶⁰ Le fait que ce service public fasse désormais partie des compétences obligatoires de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre marque cette volonté d'inscrire l'intercommunalité comme territoire pertinent dans la gestion de ces services propres au fait urbain.¹³⁶¹ Ainsi, de par la référence à ces espaces géographiques, l'exercice coordonné des compétences obligatoires en matière de développement économique et des compétences en matière environnementale permet une gouvernance des territoires d'agglomération propices au développement durable.

Des considérations liées au fait urbain, telles que la continuité de l'habitat, de l'emploi, sont alors mises sur un pied d'égalité, en tant que critères de recomposition intercommunale, avec des documents d'urbanisme normatifs comme les SCoT¹³⁶². Ces derniers exposent « le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services »¹³⁶³ L'assise intercommunale déterminée à travers ces critères est d'autant plus propice à la politique de la ville durable en ce que le PADD¹³⁶⁴ intégré au SCoT, permet à ce dernier de spatialiser les projets de politiques publiques de développement durable.¹³⁶⁵ De plus, le transfert de la compétence relative au plan local d'urbanisme intercommunal, énoncé par l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, fait que l'intercommunalité à fiscalité propre peut disposer de l'ensemble des instruments de politiques publiques relatives à la « ville durable ». Grâce à la généralisation de la compétence de principe de l'établissement public fédératif en matière de SCoT et de PLU, le législateur

¹³⁵⁸*Ibid.*, p. 125.

¹³⁵⁹Art. L. 210-1 du code de l'environnement.

¹³⁶⁰L. Peyen, La ville et l'environnement, *loc. cit.*, p. 126.

¹³⁶¹J.-B. Auby, Droit de la ville. Du fonctionnement des villes au droit à la ville, *op. cit.*, pp 255-257.

¹³⁶²M. Appert, L. Breteau, M. Combe, La contribution de la géographie aux contours juridiques de la « ville », *in* Aux confluences de la ville. Approche interdisciplinaire de la ville en droit public. Actes du Colloque de l'Association des doctorants en droit public de Lyon, éd. Univ. Jean Moulin-Lyon III, p. 23.

¹³⁶³Art. L. 122-1, al. 1^{er} du code de l'urbanisme.

¹³⁶⁴Art. L. 122-1, al. 2, du code de l'urbanisme.

¹³⁶⁵C. Bardoul, L'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme, *op cit.*, p. 246

tente de mettre fin à un « défaut d'optimisation des aires fonctionnelles »¹³⁶⁶ en matière de planification, notamment lorsque le SCoT était géré par des syndicats mixtes.

La politique de la ville devient essentiellement une responsabilité intercommunale, et la loi précitée « vient ajouter une pierre – et sans doute pas des moindres – à l'édifice de la gouvernance des politiques urbaines. »¹³⁶⁷

L'affirmation de l'intercommunalité à fiscalité propre en tant que dépositaire réelle de la protection de l'environnement au niveau infra-régional¹³⁶⁸ doit se combiner à d'autres mutations institutionnelles pour réellement permettre ces politiques urbaines de développement durable. Le phénomène de la métropolisation s'inscrit dans cette évolution, parfois surnommée « la revanche des villes »¹³⁶⁹, qui permettrait une véritable gouvernance des politiques urbaines de développement durable sur un territoire au sein duquel les compétences exercées englobent les problématiques d'efficacité économique, de finalité sociale et de prudence écologique, nécessaire au principe de solidarité intra et intergénérationnelle. Pour Philippe Estèbe : « Ce sont désormais les villes qui tirent la production de richesses en France, c'est là où se créent les emplois et où se joue la compétitivité du pays. Bien plus, les grandes villes, grâce à la mobilité des individus, dessinent des systèmes de longue portée, qui solidarisent les espaces ruraux et les espaces urbains. »¹³⁷⁰ Pour autant, les établissements publics de coopération intercommunale traditionnels restent avant tout, et mis à part le cas des communautés urbaines instituées autoritairement, une émanation des communes. Les stratégies de développement durable se font à partir de l'exercice des compétences du bloc communal. Cependant ces politiques urbaines n'englobent pas forcément toutes les compétences relatives à la ville durable, puisqu'elles mobilisent aussi des compétences supra-communales qui ne peuvent être intégrées dans l'intérêt communautaire. La présentation d'un des volets majeurs de la loi du 27 janvier 2014 d'affirmation des métropoles faite par Philippe Estèbe repose sur ce constat : « La récente réforme territoriale inspirée par l'initiative lyonnaise consiste non pas à confier à la ville (ou à la communauté urbaine) les pouvoirs de police ou la gestion de l'enseignement et de la

¹³⁶⁶J. Fialaire, L'impact du développement durable sur les instruments locaux de planification, in J.-L. Pissaloux, *développement durable...*, *op. cit.*, p. 81.

¹³⁶⁷P. Ibanez, La compétence en matière de planification urbaine après la loi ALUR, *Droit administratif*, nov. 2014, n° 11, étude 16, p. 11.

¹³⁶⁸P. Demaye-Simoni, *Le développement durable...*, *op. cit.*, p. 308.

¹³⁶⁹Ph. Estèbe, *La décentralisation ? Tous contre !*, *op. cit.*, p. 111.

¹³⁷⁰*Ibid.*, pp 111-112.

santé, mais à fondre dans le territoire urbain les compétences de la commune et celles du département. »¹³⁷¹

¹³⁷¹*Ibid.*, p. 108.

Conclusion du Chapitre II

La volonté d’alignement des structures régionales sur les voisins étrangers de taille comparable¹³⁷² et la tentative d’atténuation des inconvénients de l’iconoclaste émiettement communal¹³⁷³ constituent, toutes deux, le *leitmotiv* commun de l’intégration des compétences. Les nouvelles régions sont instituées pour des responsabilités accrues en matière de planification et d’aménagement de l’espace¹³⁷⁴, tandis que l’enrichissement récent du bloc de compétence obligatoire de l’intercommunalité généralise la gestion de matières qui relevaient exclusivement des politiques urbaines des grandes agglomérations. Cette évolution tend à atténuer le retard de la ville en France décrit par l’INSEE¹³⁷⁵, même si une certaine résistance des intérêts communaux peut s’observer.¹³⁷⁶ Pour autant, si ces deux mutations participent à l’amélioration de la gouvernance territoriale du développement durable¹³⁷⁷, seule la réforme régionale participe à une certaine continuité nécessaire aux politiques publiques en la matière. La nouvelle gouvernance régionale a eu pour préalable une véritable mutation de la carte régionale¹³⁷⁸, au profit du renforcement de la compétence de planification.

À l’inverse, la réforme de l’intercommunalité reste, quant à elle, *a minima*. Elle se contente de généraliser l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

¹³⁷²Y. Luchaire, La nouvelle carte des territoires, *op. cit.*, p. 26.

¹³⁷³E. Kerrouche, Gouverner les espaces incertains : le cas des structures communales en France in T. Berthet et al. (dir.), Les nouveaux espaces de régulation politique : Stratégies de recherche en science politique, 2008, pp. 13-20. Voir aussi J.-Cl. Némery, La commune est-elle le dernier tabou de la décentralisation ?, in N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, pp 263-267.

¹³⁷⁴Y. Luchaire, La nouvelle carte des territoires, *op. cit.*, p. 25, Conseil des ministres, Étude d’impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, *op. cit.*, p. 37.

¹³⁷⁵36 % de la population métropolitaine vit sur 79 % du territoire métropolitain, avec une moyenne de 49 habitants au kilomètre carré.

¹³⁷⁶Notamment en ce qui concerne l’amendement au Sénat des modalités de transfert de la compétence du plan local d’urbanisme à l’intercommunalité par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (*J. O.*, 26 mars, p. 5 809). D. Blanchet, Le plan local d’urbanisme intercommunal de la loi ALUR : Traduction d’une conception de l’intercommunalité préservatrice de l’intérêt des communes, in P.-Y. Chicot (dir.), Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?, L’Harmattan, 2016, p. 14.

¹³⁷⁷Pour le Conseil général de l’environnement et du développement durable, « si la prise en compte des préoccupations environnementales invite à dépasser les limites communales, c’est souvent à l’échelle des intercommunalités que sont, de fait, conçus et financés les projets et actions les concernant. » Conseil général de l’environnement et du développement durable, rapport n°008802 du 1^{er} juillet 2013, cité par D. Blanchet, *loc. cit.*, p. 146.

¹³⁷⁸Pour M. Baubonne, « la rationalisation de l’organisation territoriale peut, à l’évidence, reposer sur une révision de la carte des collectivités territoriales. » in La rationalisation de l’organisation territoriale de la République, *op. cit.*, p. 44. On peut considérer que cet aspect de la réforme n’a en réalité concerné que le bloc régional.

et tente de faire disparaître les doublons intercommunaux liés au syndicalisme intercommunal. Elle ne tire pas pour autant les conséquences institutionnelles des inconvénients de l'émiettement du bloc communal et du fédéralisme administratif, à l'exception du cas lyonnais. Ce dernier dispose d'ailleurs pour avantage déterminant de faire disparaître le niveau départemental, là où les autres métropoles n'impliquent qu'un transfert des compétences de cette collectivité réputée en sursis. La disparition du département mettrait fin au phénomène de superposition caractérisant le millefeuille territorial.

De cette intégration institutionnelle découle une véritable généralisation des compétences liées aux politiques transversales du développement durable.

Conclusion du Titre I

La territorialisation du développement durable se définit par une gestion transversale et coordonnée des compétences concernant les matières économique, sociale et environnementale. Le renforcement de la planification régionale et l'intégration des politiques urbaines constituent les deux facteurs principaux de cette territorialisation résultant des mutations de l'administration territoriale. Ainsi, en tant que « base d'appui de la révision territoriale »¹³⁷⁹, le binôme région/intercommunalité constitue les espaces de prédilection de la territorialisation des politiques de développement durable, au détriment des catégories institutionnelles réputées rurales que sont les communes et les départements. La marginalisation de ces deux catégories se manifeste juridiquement soit par une spécialisation par nature de la collectivité départementale, « (...) enfermée dans son rôle de solidarité »¹³⁸⁰ avec la suppression de la clause générale de compétence, soit par une spécialisation de degré pour le cas de la commune. Ce niveau de collectivités se voit confronté à l'élargissement du bloc de compétences obligatoires de leur établissement public de rattachement, surtout si ce dernier est métropolitain.¹³⁸¹

Désormais, le développement durable n'est plus réduit à un simple « support de légitimation de politiques sectorielles »¹³⁸², comme cela pouvait être le cas avant la loi du 23 mars 2014 pour un accès au logement et un urbanisme rénové¹³⁸³, et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015. Le renforcement des compétences cumulé à l'évolution des périmètres des institutions territoriales permet de rendre ces espaces plus pertinents dans la gouvernance territoriale du développement durable. En ajoutant à cela

¹³⁷⁹P.-Y. Chicot, Rapport introductif, in P.-Y. Chicot (dir.), *Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?*, *op. cit.*, p. 39.

¹³⁸⁰S. Defix, *La spécialisation des compétences du département*, JCP A n° 38-39, 1^{er} sept. 2015, p. 1.

¹³⁸¹Pour Fl. Lérique, « La coopération intercommunale a longtemps fait croire qu'elle saurait tuer le coq sans le faire crier, or, la création des métropoles n'est qu'une illustration de plus du paradoxe français qui, tout en reconnaissant l'obsolescence de la commune, lui attache une importance inconsiderée, voire irrationnelle. », *La métropole : nouvel avatar de l'intercommunalité ou institutionnalisation de la ville*, in P.-Y. Monjal et V. Aubelle (dir.), *La France intercommunale...*, *op. cit.*, p. 344.

¹³⁸²P.-H. Bombenger, C. Larrue, *Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement*, Natures Sciences Sociétés, 2014, p. 192.

¹³⁸³Avant la loi n° 2014-366 du 23 mars 2014 pour un accès au logement et un urbanisme rénové (*J. O.*, 26 mars, p. 5 804), ce principe d'abord issu de la loi n° 2010-788 du 12 juill. 2010 portant engagement national pour l'environnement, ne dépassait pas l'« effet d'annonce » selon la formule de Ph. Billet, in *Décentralisation du droit de l'urbanisme : vers un renforcement de la communautarisation des compétences*, JCP A, 2012, n° 44-45, pp 29 à 31.

les structures appartenant à la catégorie métropolitaine, le bloc communal est particulièrement concerné par les mutations résultant de l'affirmation de nouveaux espaces de démocratie locale. On observe la consécration institutionnelle du pouvoir d'agglomération et métropolitain et des espaces infra-communaux¹³⁸⁴ en tant qu'outils de conceptualisation et de régulation des politiques publiques de développement durable (Titre II).

¹³⁸⁴On peut à ce titre relever l'émergence de la notion de proximité, P.-Y. Chicot, Rapport introductif, *op. cit.*, p. 35.

TITRE II - DES MUTATIONS DU REGIME POLITIQUE LOCAL FAVORABLES A LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Le développement durable s'inscrit dans un rapport d'inter-dépendance avec les mutations du fonctionnement démocratique des personnes publiques territoriales. À ce titre certaines logiques transversales de la recombinaison institutionnelle, telle que la « logique des couples »¹³⁸⁵, englobent à la fois une simplification des blocs communal et supra-communal. Cette mutation est décrite comme favorable à la coordination des politiques publiques de développement durable. Par exemple, la figure mort-née du conseiller territorial est considérée par Robin Degron comme constitutive de « liens entre des territoires et des compétences, [qui] auraient pu porter l'ambition d'un développement durable au sein du bloc département/région. »¹³⁸⁶

Mises à part les conséquences démocratiques indirectes de la réduction du nombre de régions, les mutations institutionnelles visant à adapter la démocratie locale aux enjeux de la gouvernance ne subsistent qu'au niveau du bloc communal. Plus généralement, les conséquences de l'institutionnalisation progressive du fait urbain fait écho à une conception internationale des rapports entre l'équilibre des territoires et la finalité de solidarité intergénérationnelle. Elle se caractérise par l'émergence de grandes institutions urbaines au statut hétérogène qui peuvent se saisir des enjeux liés au développement durable au sein d'« espaces se caractérisant par une concentration de plus en plus importante dans des pôles urbanisés et en nombre limité. »¹³⁸⁷

¹³⁸⁵Cette formule désignait la volonté du réformateur de 2010 d'opérer un rapprochement de l'administration des communes avec les EPCI fédératifs de plus en plus intégrés d'une part, et entre le département et la région en coordonnant l'administration de ces deux collectivités par l'intermédiaire d'un élu unique : le conseiller territorial. Pour M. Verpeaux : « La réforme des collectivités territoriales a été bâtie sur la logique des couples, quand bien même ces couples ne seraient pas les mieux assortis, et malgré les questions soulevées par un raisonnement qui ne conçoit l'organisation territoriale que deux par deux. » in La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, p. 254. Voir aussi, E. Landot, Les territoires en rang deux par deux, RLCT, 2011, p. 78.

¹³⁸⁶R. Degron, Vers un nouvel ordre territorial en France et en Europe, *op. cit.*, p. 67.

¹³⁸⁷J.-Y. Gouttebel, Stratégies de développement territorial, Economica, Paris, 2003, pp 62-63. Parfois surnommé « la revanche des villes », ce phénomène traduit selon Ph. Estèbe le fait que : « Ce sont désormais les villes qui tirent la production de richesses en France, c'est là où se créent les emplois et où se joue la compétitivité du pays. Bien plus, les grandes villes, grâce à la mobilité des individus, dessinent des systèmes de longue portée, qui solidarisent les espaces ruraux et les espaces urbains. » La décentralisation ? Tous contre..., *op. cit.*, pp 111-112.

La notion de ville durable est significative de ces mutations, même si elle ne se réduit pas à la question de l'amélioration du régime représentatif intercommunal. Elle peut aussi en constituer le dépassement supra-communal dans le cas de la métropole de Lyon. La ville durable suppose également que les citoyens puissent se saisir des sujets propres au déplacement des enjeux institutionnels y compris à un niveau infra-communal. La conséquence en termes de gouvernance des territoires de l'action publique locale est la gestion territorialisée du développement durable par rapport à l'ensemble des services collectifs caractéristiques des espaces urbains. L'usage de ce terme de gouvernance, réputé indéterminé juridiquement semble autorisé ici. Il fait référence à différents textes internationaux relatifs à la participation et au développement durable dont l'application relève d'institutions hybrides qui n'entrent pas dans les catégories classiques et personnalisées du droit des collectivités territoriales, ou qui ne sont pas totalement stabilisées par ce dernier comme en témoignent les divers statuts et et organes métropolitains¹³⁸⁸. Ces institutions peuvent alors entrer dans une définition de cette notion qui « (...) désigne la façon dont est exercé un pouvoir légitime en interaction avec les différentes composantes de la société, et pour le bien commun. »¹³⁸⁹(Chapitre I).

Saisies par la gouvernance urbaine, les collectivités voient aussi se développer, en parallèle de leur fonctionnement démocratique représentatif classique, des procédures plus participatives. L'essor de telles procédures a été influencé par leur désignation comme "*major groups*"¹³⁹⁰ dans la mise en œuvre des agendas 21 découlant de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), et par le principe 10 de la Déclaration de Rio, qui énonce l'exigence « d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient, ce qui implique le développement des procédés de participation au niveau local. »

¹³⁸⁸É. Marcovici, Le point de vue juridique sur la métropole *in* Aux confluences de la ville. Approche interdisciplinaire de la ville en droit public. Actes du Colloque de l'Association des doctorants en droit public de Lyon, *op. cit.*, pp. 106 à 108 ; N. Ferreira, Différenciation territoriale et métropoles, *in* J.-B. Auby, O. Renaudie (dir.), Réforme territoriale et différenciation(s), Berger-Levrault, 2016, pp.111-126

¹³⁸⁹G. Marcou, Présentation. La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation, Annuaire des collectivités locales, 2006, p. 8.

¹³⁹⁰L'« Agenda 21 (...) constitue une tentative sans précédent de programmation globale des activités de développement durable dans l'ensemble des secteurs et domaines transversaux de l'environnement, en prenant en compte la dimension socio économique, notamment à travers (...) le renforcement du rôle des groupes principaux... », St. Doumbé-Billé, Les nations unies et le droit de l'environnement, *in* Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, 2009, p. 63 : « Les nations unies ont identifié neuf acteurs majeurs ("*major groups*") du développement durable, dont les initiatives doivent être prises en compte et s'articuler avec l'action des États et des institutions internationales. (...) Un chapitre de recommandation est destiné à chaque groupes majeurs (dont) les collectivités territoriales ou [autorités locales] (...) », Ch. Cans, Environnement et développement durable, *loc. cit.*, pp 14-15.

Bien que l'émergence des diverses mutations de la démocratie locale dans une perspective plus participative ait été initiée par cette déclaration¹³⁹¹, le cadre contraignant de la convention d'Aarhus¹³⁹² affirme cette relation entre le développement durable et cette mutation institutionnelle. Dès lors, la participation du public et la gouvernance sont parfois considérées comme un pilier du développement durable.¹³⁹³ En droit interne, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹³⁹⁴ a consacré ce principe de participation en tant que principe général, codifié au quatrième alinéa de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Sur le plan constitutionnel, cette relation est confirmée par l'article 7 de la Charte de l'environnement qui sera l'une des premières dispositions à voir son applicabilité directe confirmée par le Conseil constitutionnel et le juge administratif.¹³⁹⁵ C'est ainsi que le développement durable et les politiques publiques locales s'inscrivent dans le cadre de cette gouvernance qui caractérise « un mode d'élaboration des décisions concertées »¹³⁹⁶ et dont la participation constitue un élément majeur (Chapitre II).

¹³⁹¹Selon A. Goxe : « Si ce texte fait de la participation une exigence affichée du développement durable c'est essentiellement parce que la prise de conscience de ses enjeux (...) par tous les acteurs et tous les citoyens est présentée comme essentielle pour ancrer la démarche dans les mentalités et les pratiques quotidiennes (...). La participation permettrait une socialisation aux principes et enjeux du développement durable ». A. Goxe, *Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques*, in R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein, (dir.), *La gouvernance territoriale*, LGDJ, 2007, p. 154.

¹³⁹²Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 par la France, in RJE, 1999, n° sp., pp 89-113.

¹³⁹³À titre d'exemple voir C. Bardoul, *Les collectivités territoriales et le développement durable*, ANRT, 2013, p. 19 : « [L'articulation des piliers du développement durable] suppose d'allier l'économie, l'environnement, le social et la participation citoyenne », note de bas de page n° 92, p. 25.

¹³⁹⁴Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*J. O.*, 28 fév., p. 3 808).

¹³⁹⁵Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM (*J. O.*, 26 juin, p. 10 228) et C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, Rec., p. 313, GAJA.

¹³⁹⁶Pour A. Van Lang, « La promotion du développement durable constitue ainsi le terreau de la gouvernance », *Le principe de participation : un succès inattendu*, *op. cit.*, p. 25.

CHAPITRE I - LA CONSECRATION INSTITUTIONNELLE DE LA VILLE DURABLE PAR LA MUTATION DES PROCÉDES DE REPRESENTATION

La consécration institutionnelle de la ville durable est significative des mutations des cadres de la représentation. Elle implique de remédier à un certain déphasage, fustigé il y a plus de 20 ans par Yves Mény, entre territoire de représentation et territoire d'action.¹³⁹⁷ L'intégration des compétences locales au profit de structures intercommunales qui sont relatives à la gestion du développement durable, cache mal une réforme *a minima* de la démocratie représentative locale, ainsi qu'une évolution vers une représentativité plus forte de l'espace urbain, pourtant considéré comme un espace clé des politiques publiques de développement durable. Selon la Charte d'Aalborg, « le développement durable, nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. »¹³⁹⁸ Bien que la ville soit difficilement cernée par le juriste dans la mesure où elle ne désigne pas une catégorie institutionnelle locale¹³⁹⁹, les espaces supra-communaux et infra-communaux révèlent la nécessité du dépassement des cadres actuels de démocratie locale. Une telle exigence est remarquable dans la Charte d'Aalborg, selon laquelle la déclaration 1.13 intitulée « Les citoyens, protagonistes de la durabilité et la participation de la collectivités », stipule au nom des villes que : « Nous baserons (...) nos efforts sur la coopération entre tous les acteurs concernés, nous veillerons à ce que tous les citoyens et les groupes d'intérêt aient accès à l'information et puissent être associés aux processus décisionnels locaux et nous nous emploierons à éduquer et à former non seulement le grand public mais encore les représentants élus et le personnel des administrations locales à la durabilité. »

Ainsi, la notion de ville durable devient un exemple de détermination matérielle de la ville par le renforcement de l'intercommunalité. Deux types de déplacement émancipant la

¹³⁹⁷Y. Mény, Territoire et représentation politique *in* Le pari de la réforme, *Esprit*, 1999, p. 189.

¹³⁹⁸Conférence européenne des villes durables, Charte des villes européennes pour la durabilité, Aalborg, Danemark, 27 mai 1994, op. cit.

¹³⁹⁹Sur ce thème, voir P. Janin, L'espace saisi par le droit dans la loi d'orientation pour la ville. Discours juridique et appréhension de la réalité, in M. Gaillard (dir.), Institutions et Territoire, Presses univ. Lyon, 1993, pp 61-76. La sociologie allemande (Max Weber, La ville, 1921, éd. posthume ; Georg Simmel, Les grandes villes et la vie de l'esprit, 1902) a produit des classiques, qui ont notamment inspiré L'École de Chicago en sociologie urbaine. Voir à ce propos M. Weber, La ville, 1921, rééd. La Découverte, 2014, 280 p. et G. Simmel, Les grandes villes et la vie de l'esprit, 1902, rééd. Payot, 2013, 112 p.

représentation locale du prisme communal peuvent être relevés, à savoir les structures infra-communales (Section I), et les structures supra-communales¹⁴⁰⁰ (Section II).

Section I - Le déplacement infra-communal de la représentation : un moyen de gouvernance territoriale du développement durable

La reconnaissance juridique de l'infra-communal s'est traduite par une organisation administrative particulière liée à l'étendue des communes que sont Paris, Lyon et Marseille. Alors que la loi du 31 décembre 1982 « singularise l'administration des trois villes, en y créant des arrondissements d'ailleurs dépourvus de personnalité morale, elle a su préserver en même temps le noyau dur de l'organisation communale. »¹⁴⁰¹ En effet : « (...) le suffrage politique est reconnu pour des divisions administratives qui n'ont même pas de personnalité morale. »¹⁴⁰² Si la ville est bien « banalisée » d'abord par le droit, toujours est-il que cette prise en compte de l'étendue urbaine des grandes villes marque le déclin de l'assimilation entre égalité et uniformité en droit de la décentralisation¹⁴⁰³, notamment en ce qui concerne ici l'organisation de la représentation communale.

Le régime représentatif local se décline dans de nouveaux espaces dépassant le prisme communal au profit des réalités urbaines du développement durable. La dimension urbaine du droit tend à dessiner ces nouveaux espaces non institutionnels au sens strict, qui impliquent une certaine territorialisation des politiques publiques de développement durable. Ils constituent de nouveaux espaces de représentation dont l'indépendance vis-à-vis de l'institution communale fait défaut. L'assimilation de la ville au bloc communal, alors même que l'émiettement de ce dernier fait que cette catégorie institutionnelle englobe les entités les plus diverses, empêche de considérer juridiquement l'idée d'un pouvoir politique des villes¹⁴⁰⁴. Le prisme institutionnel de la commune rend alors la ville « sans représentation ». ¹⁴⁰⁵

¹⁴⁰⁰J. Moreau, Les structures infra et supra-citadines, Pouvoirs locaux, 1989, p. 78. Cité par J. Caillosse, La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs, Politiques et management public, 1995, p. 98.

¹⁴⁰¹J. Caillosse, La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs, Politique et Management public, 1995, p. 86.

¹⁴⁰²L. Janicot, Les collectivités territoriales, une définition..., *op. cit.*, p. 231.

¹⁴⁰³G. Carcassonne, M. Guillaume, La Constitution introduite et commentée..., *op. cit.*, p. 355.

¹⁴⁰⁴H. Lefebvre, Le droit à la ville, Anthropos, 1968, p. 12

¹⁴⁰⁵Y. Mény, Territoire et représentation politique, *op. cit.*, p. 194.

§ 1 - L'organisation administrative particulière de Paris, Lyon et Marseille : une représentation sans démocratie représentative de l'espace infra-communal favorable au développement durable

Les conseils d'arrondissement peuvent être qualifiés d'« interface permettant une administration plus proche des intérêts particuliers des différentes parties de la ville. »¹⁴⁰⁶ Quand bien même leur élection a un caractère politique¹⁴⁰⁷ et que cette modalité de désignation constitue l'apanage de la démocratie représentative¹⁴⁰⁸, l'absence de personnalité morale de cette institution l'empêche d'être considérée comme un conseil élu au sens de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution. Par conséquent, ces conseils ne peuvent pas entrer dans la typologie de la démocratie représentative locale. Malgré l'absence de contenu juridique donné à la notion de ville¹⁴⁰⁹, sa généralisation au-delà du statut particulier des trois plus grandes communes françaises constituerait « un dédoublement du modèle communal marquant mieux l'adaptation du droit à la disparité entre les grandes villes et les petites et moyennes commune. »¹⁴¹⁰

L'adaptation du statut communal à l'importance de ces villes a des incidences sur le rôle des organes de représentation. L'article L. 2511-15 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 26 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, fait de ces organes élus des cadres de consultation obligatoire pour les projets d'aménagement ou d'urbanisme règlementaire.¹⁴¹¹ À ce titre, le conseil d'arrondissement dispose à la fois d'une compétence d'avis consultatif pour l'élaboration ou la modification de ce règlement, mais il participe aussi à l'élaboration des orientations générales relatives au développement durable contenues dans le PADD. À titre d'exemple, en 2009, à la suite de l'annulation contentieuse de dispositions du plan local d'urbanisme relative à la zone urbaine

¹⁴⁰⁶B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2016, p. 346.

¹⁴⁰⁷Sur le cas des conseils d'arrondissements, le Conseil constitutionnel considère que l'article 72, alinéa 3, de la Constitution ne faisait pas obstacle à la création par la loi d'organes élus autres que le conseil municipal et le maire dans des divisions administratives au sein des communes. Conseil constitutionnel, décision n° 82-149 DC du 28 déc. 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (*J. O.*, 29 déc., p. 3904), (cons. 5 et 6) ; L. Janicot, *Les collectivités territoriales : une définition...*, *loc. cit.*, p. 231.

¹⁴⁰⁸B. Daugeron, *La notion d'élection en droit constitutionnel : contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Dalloz, *Nouv. bibliothèque des thèses*, n° 103, 2011, p. 347.

¹⁴⁰⁹J. Caillousse, *La ville le droit et la redistribution des territoires administratifs*, *op. cit.*, p. 85 ; B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 438.

¹⁴¹⁰B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 346.

¹⁴¹¹P. Hurlin-Sanchez, *Les conseils d'arrondissement, exemple de déconcentration appuyée sur la concertation*, in G.-J. Guglielmi et J. Martin (dir.) *La démocratie de proximité* Berger-Levrault, 2012, p. 156.

verte par des associations du 16^{ème} arrondissement de Paris, une modification du PLU a été engagée pour sécuriser la protection de sites tels que le bois de Boulogne et le bois de Vincennes. Le Conseil du 9^{ème} arrondissement de Paris en a alors profité pour initier la révision du projet d'aménagement et de développement durable.¹⁴¹²

Les arrondissements ne traduisent pas un espace de gestion propre à la territorialisation des politiques publiques de développement durable. Ils restent essentiellement, selon Bertrand Faure « (...) une interface permettant une administration plus proche des intérêts particuliers des différentes parties de la ville, et ce terme de ville dont ils constituent des circonscriptions, n'a aucune incidence juridique. »¹⁴¹³ Ils ne constituent pas des espaces pertinents pour satisfaire l'intérêt général poursuivi par la notion de développement durable.

La consultation de ces institutions pour ces projets d'aménagement est totalement dépendante de leur champ d'application *ratione loci*. Ainsi, ces institutions peuvent donner lieu à des fusions *ad hoc*. Par exemple, l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal de Marseille a été délibérée par un conseil de groupe réunissant les 11^{ème} et 12^{ème} arrondissements.¹⁴¹⁴ En tant que lieu de représentation des intérêts spécifiques, ils ne peuvent pas être considérés comme étant constitutifs de la représentation de l'intérêt général participant à la réalisation du développement durable. Le développement durable, en tant qu'intérêt général, appelle à la conciliation des différents intérêts publics issus de l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. La gestion des politiques publiques du développement durable ne peut donc pas relever de la poursuite d'un intérêt commun exprimé par la représentation de l'arrondissement puisque cet intérêt commun se réduit à la gestion déléguée

¹⁴¹²Selon le compte rendu de l'avis relatif à la délibération 2009-126 intitulée Élaboration/mise en révision du plan local d'urbanisme de Paris. Approbation des objectifs poursuivis et des modalités de concertation : « Toutes les concertations qui avaient été menées à l'occasion de l'adoption du PLU auront également lieu, avec un ciblage plus particulier sur les dispositions annulées. Ce sera l'occasion de prendre en compte les nouveaux éléments venant des habitants dans les réunions de concertation. Le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fixe les principes fondateurs du PLU., sera rediscuté à cette occasion, permettant ainsi d'examiner certains éléments qui n'avaient pu l'être au moment de l'adoption du P.L.U. », Conseil du 9^{ème} arrondissement, procès-verbal de la séance du 30 mars 2009, disponible en ligne sur le site de la mairie du 9^{ème} arr. : http://x09-adminmairie09.apps.paris.fr:1389/adminmairie09/document?id=14746&id_attribute=127, pp 7 à 8.

¹⁴¹³*Ibid.*, pp. 346-347. En confondant ces institutions particulières aux circonscriptions électorales, Jacques Caillosse affirme même que cette organisation « a su préserver le noyau dur de l'organisation communale », La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs, *op. cit.*, p. 88.

¹⁴¹⁴Conseil de groupe des 11^{ème} et 12^{ème} arrondissements de Marseille, délibération du 25 juin 2015, disponible en ligne à partir du lien suivant sur le site institutionnel : http://www.marseillemairie11-12.fr/fileadmin/Images/documents/documents_-deliberation/juin_2015/delib_15-173-uagp.pdf., 5 p.

de compétences de proximité, lié au cadre de l'arrondissement¹⁴¹⁵. Cet intérêt spécifique est antinomique la conciliation d'intérêts publics que constitue l'intérêt général.¹⁴¹⁶

Ne disposant pas de compétences propres et partant de pouvoir décisionnels, leur autonomie vis-à-vis de l'institution communale aboutirait à un télescopage de l'intérêt général local qui pourrait se définir ici comme « une version localisée de l'intérêt général (un intérêt général partagé entre l'État et les collectivités territoriales, concrétisé par la proximité) (...), [résultant] d'un transfert de compétences initiées par le centre. »¹⁴¹⁷ La gestion de cet intérêt général implique des enjeux relatifs à un ou plusieurs piliers du développement durable, à l'instar de l'urbanisme règlementaire. L'avènement de son autonomie pourrait se heurter alors au phénomène du “*nimby*” au sein de la représentation des arrondissements. Sylvie Outrillault considère que l'action des “*nimby*” se traduit « par un travail militant de légitimation afin d'associer leur cause à un intérêt général qui serait de nature à concurrencer celui qui est défini par les autorités publiques. Depuis les années 1970, les justifications d'ordre écologique jouent souvent ce rôle. Dans les rhétoriques de montée en généralités, il n'est pas rare de trouver les allusions au développement durable... »¹⁴¹⁸ Ainsi, l'absence d'institutionnalisation de l'arrondissement en « commune à l'intérieur de la commune »¹⁴¹⁹ restreint l'éventuel télescopage de l'intérêt général que causerait l'expression de ces intérêts particuliers dans la ville. Une telle institutionnalisation serait défavorable à la coordination des politiques publiques de développement durable.

L'utilisation de la notion de représentation pour désigner les conseils d'arrondissements révèle toutes les ambiguïtés relatives au terme de démocratie de proximité en matière de développement durable. « Sans pouvoir être qualifiée de directe ou de participative, la démocratie telle qu'elle est pratiquée au sein du conseil d'arrondissement, favorise

¹⁴¹⁵P. Hurlin-Sanchez, Les conseils d'arrondissement, exemple de déconcentration appuyé sur la concertation, in G.-J. Guglielmi, J. Martin (dir.), La démocratie de proximité..., *op. cit.*, pp. 165-166.

¹⁴¹⁶J.-A. Mazères, Public et privé dans l'œuvre de Hannah Arendt : de l'opposition des termes aux termes de l'opposition, RDP, 2005, p. 1 047. P. Legendre considère qu'au sein du public « on range les choses sublimes, les buts sociaux nobles, la fonction de désintéressement. », Jouir du pouvoir, Les éd. de Minuit, coll. Critique, 1976, p. 167. C'est en cela que l'intérêt public appelle une fonction de conciliation et transcende l'intérêt privé. En ce sens, E. Fraysse, Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français, Publication Univ. Jean Moulin-Lyon III, coll. des mémoires de l'Équipe de droit public de Lyon, p. 6. L'intérêt général que constitue le développement durable étant lui-même considéré comme étant une conciliation de ces différents intérêts publics.

¹⁴¹⁷F. Rangeon, N. Sanson, Le maire et l'intérêt public local, in N. Kada (dir.), L'intérêt public local. Regards croisés sur une notion juridique incertaine, PUG, 2009, p. 76.

¹⁴¹⁸S. Outrillault, *Nimby*, in R. Pasquier, S. Guigner et A. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques publiques territoriales, *op. cit.*, p. 348.

¹⁴¹⁹B. Faure, Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 348.

effectivement une certaine proximité entre les habitants et les élus. »¹⁴²⁰ Ces organes non personnalisés sont appelés à délibérer sur des aménagements d'intérêt public local pouvant concerner l'aménagement durable. Pour autant, l'avis des conseils sur de tels projets est cantonné à l'assise territoriale de l'arrondissement. Cette assise territoriale ne constitue pas un cadre de l'intérêt public local et ne peut pas remettre en cause la conception de l'intérêt public local déterminé par l'administration communale.¹⁴²¹ Selon l'article 27 de la loi précitée, codifié à l'article L. 2511-16 du CGCT, « Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale. »

La limitation du champ d'intervention de l'arrondissement en matière de développement durable est la même que celle qui existe pour tout projet d'aménagement d'intérêt public local. Cette restriction à la fois *ratione materiae* et *ratione loci* est significative d'un refus du législateur de tout phénomène de télescopage entre les intérêts particuliers des habitants de l'arrondissement et l'intérêt public local. Ce champ de consultation limité se conjugue alors à la fois avec l'étendue restreinte de son institutionnalisation aux seules trois plus grandes villes et son « infirmité institutionnelle (...) (qui) porte à faux à sa consécration en tant que centre d'intérêts spécifiques. »¹⁴²² Malgré le caractère représentatif de ces organes à raison de leur composition, ils ne constituent pas des lieux d'expression de l'intérêt public local. Pour autant, leur caractère hybride participe à la spécificité de la procédure de décision publique dans ces trois villes qui reste favorable au développement durable. Ils sont par ailleurs consultés pour la détermination d'espaces infra communaux essentiels en matière de développement durable à Paris, Lyon et Marseille¹⁴²³, mais dont l'institution est généralisée bien au-delà par le législateur (§ 2).

¹⁴²⁰P. Hurlin-Sanchez, Les conseils d'arrondissement, exemples de déconcentration appuyée sur la concertation, *op. cit.*, p. 158.

¹⁴²¹B. Faure, Droit des collectivités territoriales, *op. cit.*, pp 347-348.

¹⁴²²*Ibid.*, p. 348.

¹⁴²³Art. 20 de la loi n° 2002-276 du 27 fév. 2002 relative à la démocratie de proximité (*J. O.*, 28 fév., p. 3 808).

§ 2 - Les quartiers : des espaces infra-communaux considérés comme supports des politiques publiques territorialisées d'aménagement durable¹⁴²⁴

L'imposition d'éléments de représentation infra-communale par la loi du 27 février 2002 permettrait de légitimer le fait que ces espaces infra-communaux puissent constituer le cadre territorialisé d'exercice des politiques de développement durable. L'espace de quartier est considéré comme un « thème axiologique (...) [de] construction des espaces par le discours du droit »¹⁴²⁵, autour de finalités relatives aux piliers du développement durable comme la protection de l'environnement.

Dans la continuité des démarches de l'Agenda 21 nées de la convention de Rio, la déclinaison locale de ces outils implique de mettre en place sur un territoire un projet collectif de développement durable.¹⁴²⁶ Si ce sont bien ces collectivités territoriales qui sont désignées en tant que “*major groups*” par la convention de Rio, c'est l'espace de ville qui s'est affirmé comme cadre de référence avec tout le décalage que cela implique en droit français.¹⁴²⁷ Une telle volonté d'autonomie vis-à-vis du prisme institutionnel classique se retrouve dans la Charte faisant de la ville un cadre de référence¹⁴²⁸, avec ses déclinaisons en écoquartiers qui

¹⁴²⁴Pour V. Béal, une des raisons majeures pour laquelle la gouvernance peut être assimilée à un pilier du développement durable en matière d'aménagement est parce qu'ils sont une commune un changement de paradigme propre au phénomène de territorialisation des politiques publiques dont les espaces de quartier constituent une composante majeure. Selon l'auteur : « L'essentiel n'est plus tant de prendre des décisions qui correspondent à la raison technique ou à un intérêt général que de mettre en place des dispositifs et des collectifs d'action qui solidarisent les acteurs et permettent de mobiliser un maximum de ressources (...) et de les articuler en fonction des circonstances. Les dispositifs de décision et de mise en œuvre négociés délibératifs ou itératifs ont donc les faveurs des tenants de la gouvernance et du développement durable. », *in* Gouvernance et durabilité..., *op. cit.*, p. 254.

¹⁴²⁵G. Koubi, Construire des espaces en droit, des vocables empruntés à la géographie, Développement durable et territoire, Développement durable et territoires, mars 2015, disponible en ligne sur : <https://developpementdurable.revues.org/10768>, p. 8

¹⁴²⁶C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 65.

¹⁴²⁷Comme le rappelle B. Gilbin : « Le régime communal historiquement né du décret du 14 décembre 1789, implique un statut uniforme et indépendant des caractéristiques urbaines ou rurales du territoire institutionnel. », L'obsession du local : une exception française ?, *Esprit*, 2015, pp 90-91. Ainsi, la municipalité a été instituée, selon l'article 7 du texte de la Constituante, autant dans chaque ville que dans d'autres anciennes communautés de l'Ancien régime : bourg, paroisse ou communauté de campagne ; J.-Cl. Némery, La commune est-elle le dernier tabou de la décentralisation ?, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, p. 264. La relative conservation de cette organisation communale indépendamment des évolutions urbaines contraste avec les évolutions dans les États voisins à partir des années 1970 et montre à quel point la France peut être surnommée « la patrie de l'immobilisme communal », E. Kerrouche, Gouverner les espaces incertains..., *op. cit.*, 2008, p. 13.

¹⁴²⁸Charte des villes européennes pour la durabilité dite « Charte d'Aalborg », Aalborg, (Danemark), 27 mai 1994, Voir aussi, J. Theys, L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable, Regards sur l'actualité, 2004, n° 302, La France et le développement durable, juin-juillet 2004, La Documentation française, pp 37-55.

contribuent à la représentation de ces espaces infra-urbains en matière de développement durable (B)

A) La déclinaison de la représentation de la ville par l'institution du conseil de quartier et la déclinaison de la ville durable en éco-quartiers : une imbrication perfectible

Sur le plan sémantique, la notion même d'éco-quartier en tant que déclinaison de la ville durable semble avoir plus de succès que la notion de quartier durable, alors qu'elle ne présente pas l'intérêt d'insister sur la relation entre les trois piliers de la notion de développement durable.¹⁴²⁹ Le vocabulaire de l'administration centrale ne distingue pas formellement ces deux notions. Comme le relève Irène Boudhadana : « Le ministère du Développement durable (à l'époque du Gouvernement Fillon) (...) a opté pour l'appellation éco-quartiers pour la mise en place de son concours des quartiers durables, ce qui montre une certaine indifférence quant à l'utilisation de l'une ou de l'autre notion. »¹⁴³⁰ Au-delà de cette difficulté sémantique, les deux appellations peuvent retenir une acception analogue puisque l'intérêt principal est de déterminer une gouvernance urbaine du développement durable vis-à-vis de laquelle l'espace de quartier est propice. Le quartier constitue un espace fonctionnel de participation dans le cadre duquel peuvent s'inscrire les enjeux des politiques urbaines, conformément à la notion de gouvernance.¹⁴³¹

Un mimétisme lié à la déclinaison de la ville durable en éco-quartiers avec la déclinaison de la démocratie municipale en démocratie de proximité peut être observé. Ce rapport qu'entretient cette déclinaison de la ville durable à la notion de proximité peut s'expliquer par l'accessibilité et donc l'interaction.¹⁴³² La ville durable fait donc à la fois référence aux services « de proximité », mais aussi aux institutions qui leur sont propres. Par exemple, on peut lire que : « (...) la ville durable est quasiment le premier échelon sur ou dans lequel le

¹⁴²⁹C. Charlot-Verdieu, P. Outrequin, Développement durable et renouvellement urbain, L'Harmattan, 2006, 300 p.

¹⁴³⁰Ir. Boudhadana, Écoquartiers et politiques urbaines après le Grenelle de l'environnement, in J.-L. Pissaloux et G. Orange (dir.), La ville durable après le Grenelle de l'environnement, *op. cit.*, p. 145.

¹⁴³¹J.-F. Kerléo, La gouvernance en droit. À la poursuite de l'imaginaire juridique de la notion, ADD, 2011, pp 84-98.

¹⁴³²Pour P. Rosanvallon : « En tant qu'interaction la proximité correspond (...) à une modalité de relation entre gouvernés et gouvernants. Être proches, pour ces derniers, veut dire dans ce cas être accessibles, réceptifs, en situation d'écoute sans s'abriter derrière la lettre du fonctionnement institutionnel ; c'est donc s'exposer, agir de façon transparente sous le regard du public ; c'est en retour donner à la société la possibilité de faire entendre sa voix, d'être prise en considération. » La légitimité démocratique, Seuil, 2008, p. 269. La ville durable fait donc à la fois référence aux services « de proximité » mais aussi aux institutions qui leur sont propres

développement durable est réalisé au quotidien. »¹⁴³³ Pour Jean-Bernard Auby, « L'objectif de développement durable est une sorte d'ingrédient pragmatique dont il est aujourd'hui souhaité qu'il s'incorpore à toutes les recettes des politiques urbaines : une sorte de constant [fond de sauce]. Qui trouve sa place dans de grandes pièces montées : les agendas 21, les projets d'éco-quartiers, voire d'écocités. »¹⁴³⁴

L'ambiguïté des institutions de quartier en tant qu'espaces de gouvernance des politiques publiques de développement durable constitue un corollaire des ambiguïtés conceptuelles plus générales de la démocratie de proximité. À la différence des conseils d'arrondissement qui disposent d'un caractère représentatif certain en raison de la désignation au suffrage universel direct de leur organe délibérant, la désignation des membres du conseil de quartier ne procède pas nécessairement du suffrage universel direct. L'impossible qualification du conseil de quartier en tant que « conseil élu » au sens du droit constitutionnel ne résulte pas seulement de l'absence de personnalité juridique, comme c'est le cas pour l'arrondissement, mais également de l'absence d'obligation législative relative au caractère électif de sa composition. Une telle absence relative à la modalité de désignation des membres de ces institutions est contraire au statut de collectivité territoriale fixé par l'article 72 de la Constitution, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie.¹⁴³⁵ Ce caractère éventuellement non électif est en contradiction avec l'idée de représentation. Or, « (...) le mode de désignation de ces conseils [de quartier] n'est pas fixé, ménageant toute possibilité, (élection, proposition par le maire, choix des organisations politiques, tirage au sort sur les listes électorales)... »¹⁴³⁶

Une autre ambiguïté est relative au statut scientifique de la démocratie de quartier en tant que corollaire de la démocratie de proximité.¹⁴³⁷ Ces deux notions floues ne peuvent être

¹⁴³³J.-Ph. Carisé, *Une brève histoire du développement durable*, Manitoba, Les belles lettres, 2014, p. 204.

¹⁴³⁴J.-B. Auby, *Droit de la ville*, LexisNexis, 2^{ème} éd., 2016, p. 223. Voir aussi, J.-P. Ferrand et F. Zitouni, *Construire des quartiers durables, du concept au projet urbain*, RFDA, 2006, p. 748.

« Pour s'inscrire dans cette démarche de projet, il est impératif dans l'immédiat d'inventer des grilles de lecture et des critères du développement durable « acceptables » par tous les acteurs (collectivités, aménageurs, constructeurs, habitants ou usagers du quartier...), de concevoir des démarches stratégiques susceptibles de s'intégrer dans les procédures et processus d'aménagement en les enrichissant et en les prolongeant - comme le préconise par exemple la démarche des Agendas 21 locaux - et enfin, de proposer des outils pour la conduite des actions, l'évaluation et la mesure du développement durable (indicateurs). »

¹⁴³⁵Conseil constitutionnel, déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (*J. O.*, 8 août, p. 9 125).

¹⁴³⁶B. Faure, *L'apport des conseils de quartier à la démocratie municipale*, in G. J. Gulgliemi, G. Martin (dir.) *La démocratie de proximité*, *op. cit.*, p. 73.

¹⁴³⁷*Ibid.*, p. 77.

assimilées à un procédé de participation. Les conseils de quartiers souffrent d'un caractère hybride ne permettant pas de les considérer totalement comme des instances de construction collaborative de la décision publique en matière de développement durable. Une métaphore picturale est régulièrement utilisée à ce propos pour évoquer le caractère superficiel des mutations de la démocratie locale : « le trompe l'œil ». ¹⁴³⁸ L'absence de toute règle institutionnelle relative à la composition du conseil de quartier remet non seulement en cause son caractère représentatif, mais également sa qualification d'instance de participation du public. Du fait de l'absence d'autonomie décisionnelle et représentative du conseil de quartier par rapport au conseil municipal, seul conseil élu de la commune, la proximité ne constituerait qu'« une courroie de transmission de l'autorité municipale. » ¹⁴³⁹ Cette dernière est considérée comme faisant état d' « (...) une participation non codifiée et donc maîtrisée par les maires. » ¹⁴⁴⁰ Le quartier peut être considéré, de par ce caractère hybride au sein de l'organisation locale, comme une institution se trouvant « entre représentation et participation ». ¹⁴⁴¹ Cette spécificité s'explique par le fait que si les citoyens participent à la décision administrative à travers la « démocratie de quartier », le procédé de concertation qui le caractérise garde une certaine originalité.

La procédure de concertation se définit par l'engagement de l'administration à prendre en considération des remarques et des propositions. Le degré d'association est alors plus élevé et les interlocuteurs sont associés de façon continue contrairement au caractère ponctuel de la demande d'avis. ¹⁴⁴² Cependant, son utilisation dans le cadre du quartier est contestable dans la mesure où elle implique une certaine résurgence du principe de représentation dans cet espace infra-communal, alors même qu'il réduit le problème démographique qui rend la démocratie directe inadaptée.

Il est paradoxal de constater que les mécanismes du régime représentatif continuent de s'appliquer alors que le discours relatif à la démocratie de proximité prétend justement favoriser

¹⁴³⁸D'après Loïc Blondiaux : « Entre des habitants placés en demeure de s'approprier les miettes d'un gouvernement local essentiellement représentatif et des politiques peu enclins à s'exposer au risque d'un dialogue démocratique véritable, la démocratie participative de quartier ne serait alors qu'un trompe-l'œil. », *in* Représenter délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier, *in* L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon, (dir.), La démocratie locale, représentation, participation et espace public, PUF, 1999, p. 370.

¹⁴³⁹*Ibid*, p. 370.

¹⁴⁴⁰M. Paoletti, La démocratie locale et le référendum, L'Harmattan, 1996, p. 84.

¹⁴⁴¹J.-L. Prades, La proximité entre représentation et participation, *in* A. Bourdin, M.-P. Lefebvre (dir.), La proximité. Construction politique et expérience sociale, L'Harmattan, 2006, p. 102.

¹⁴⁴²Conseil d'État, Consulter autrement, participer effectivement, Rapport public, 2011, p. 27.

une forme de participation plus directe aux décisions.¹⁴⁴³ Cette persistance du caractère représentatif de ces institutions de proximité se retrouve en matière de développement durable. Pascal Tozzi et Luc Greffier décrivent cette forme de délégation de la délibération au sein des quartiers en matière de développement durable au profit des acteurs associatifs. Selon ces auteurs : « le mandat participatif s'accompagne d'une "décharge" du politique institutionnel qui, tout en missionnant les associations, conserve sa volonté de cadrage et de recyclage des processus à l'œuvre. Dans un champ de l'animation qui a déjà été sommé de se professionnaliser et de s'institutionnaliser, l'animateur socioculturel, "expert-militant", désormais identifié comme "professionnel de la participation" et médiateur entre la puissance aménageuse et les populations, se voit confronté à certains risques dans son positionnement ; par exemple, celui de faire primer sa figure de représentant des habitants sur la dynamisation de leurs propres initiatives, ou encore celui de céder à l'injonction de compétence technique qui domine. »¹⁴⁴⁴

La gouvernance, en ce qu'elle suppose une construction collaborative de la décision publique, constitue une condition *sine qua non* du développement durable.¹⁴⁴⁵ Elle ne peut se réduire à la proximité qui ne répond qu'artificiellement aux exigences conventionnelles et constitutionnelles du principe de participation aux décisions publiques environnementales. La convention d'Aarhus traduit largement cette relation particulière justifiant le recours à des procédés de participation directe et non représentative. Pour Florence Jamay : « La participation

¹⁴⁴³« La démocratie par délégation ou représentative est, selon J. Baechler (1985), un principe appliqué au grand nombre. Il serait devenu nécessaire en raison de la croissance numérique rendant impossible matériellement la démocratie directe. On notera simplement que les politiques reposant sur la proximité, s'appliquant à des personnes en nombre parfois très réduit, continuent à fonctionner sur le même principe. », J.-L. Prades, *La proximité en entre représentation et participation*, in A. Bourdin, M.-P. Lefebvre, A. Bourdin (dir.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, *loc. cit.*, p. 107.

¹⁴⁴⁴P. Tozzi et L. Greffier, *Quartiers durables, participation des habitants et action socio-culturelle. L'implication participative des centres sociaux dans les opérations d'éco-quartiers français*, *Développement durable et territoires*, sept. 2015, pp 11-12.

¹⁴⁴⁵« Dans une vision démocratique de la question sociétale, l'un des enjeux réside dans notre capacité collective à trouver des formes de construction de consensus et de désaccords fondés sur le débat et non sur la pression des extrémismes. » H. Combe, *La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable*, *Développement durable et territoires*, septembre 2015, pp 4-6. H. Combe a été consultante en matière de développement durable et initiatrice de la Chaire développement humain durable et territoires à l'École des Mines de Nantes. Cette auteure regrettée est considérée par des universitaires tels que B. Zuindeau et A. Goxe comme celle « qui représentait le mieux l'alliance de la réflexion et de la pratique » au sein de ladite école. Cette même auteure rappelle le lien consubstantiel entre la gouvernance et le développement durable du fait de la relation avec la solidarité intra et intergénérationnelle. La gouvernance apparaît plus que jamais nécessaire en matière de développement durable du fait des enjeux techniques et sociétaux des problématiques environnementales qui en résulte. En ce sens, R. Brett insiste sur le changement de paradigme que cela implique notamment vis-à-vis du pouvoir de décision unilatéral de l'administration : *La participation du public à l'élaboration des normes environnementales*, thèse de l'Université Paris-Saclay, 2015, dactyl., p. 18.

est aujourd'hui également envisagée comme un moyen permettant d'aider les autorités publiques à prendre de meilleures décisions »¹⁴⁴⁶. Cette préoccupation est nettement exprimée par la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 qui affirme dans son préambule que [dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci]. » Pour autant, la démocratie de proximité semble limiter cette association du citoyen aux décisions concernant les politiques de développement durable à une participation indirecte constituée d'organes consultatifs représentatifs au sens de l'article 8 de la Convention d'Aarhus. À ce titre « si la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a permis de reformuler le principe et lui a donné une définition plus conforme à sa nature en reconnaissant le droit pour le public d'être associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, ces hésitations soulignent bien les réticences à la reconnaissance d'un tel principe. » L'ambiguïté de la notion de proximité en constitue un des marqueurs les plus palpables. Cette dernière constitue, selon Rémi Lefebvre « (...) une manière de conjurer l'approfondissement d'une véritable démocratie locale, construite sur des bases collectives et délibératives et non simplement représentatives. »¹⁴⁴⁷ Pour autant, le Conseil de quartier reste à considérer comme un des organes représentatifs consultatifs de l'infra-communal en matière de développement durable, que les évolutions récentes du droit positif ont contribué à renforcer (B).

¹⁴⁴⁶À l'appui de cette idée selon laquelle la participation serait un gage de qualité de la décision par opposition au processus représentatif et unilatéral classique, l'auteure rappelle que « Cette préoccupation (du développement de la participation) est nettement exprimée par la convention d'Aarhus (...) qui affirme dans son préambule que [dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci] ». Principe de participation, *Jcl Env. et dév. dur.*, 2016, Fasc n° 2440, p. 5.

¹⁴⁴⁷R. Lefebvre, Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme territoriale ?, *in* J.-Cl. Némery (dir.), *Quelle nouvelle réforme...*, *op. cit.*, p. 196.

B) Le renforcement du conseil de quartier en tant qu'organe consultatif de représentation infra-communale des politiques de développement durable

Le conseil de quartier peut être considéré comme un des « organes consultatifs représentatifs » mentionné à l'article 8 de la Convention d'Aarhus de 1998. Ce type de conseil est révélateur de l'application en droit interne des stipulations de la convention précitée, qui est réputée être constitutive du premier texte rendant le principe de participation juridiquement contraignant vis-à-vis des États signataires. L'institutionnalisation autoritaire du conseil de quartier pour les communes de plus de 20 000 habitants en fait une instance incontournable liée à la territorialisation infra-communale des politiques publiques de développement durable, et les réformes postérieures vont renforcer ce rôle en matière d'aménagement.

Depuis la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la référence aux quartiers s'inscrit dans cette finalité du développement durable en droit de l'aménagement urbain. L'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme dispose que : « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. » En ce qui concerne l'aménagement, l'article précité énumère les différents objets constituant l'étendue de ces politiques publiques puisque « (...) les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. »

Ces orientations définies par le législateur comme des composantes de ces documents de droit souple¹⁴⁴⁸ font du quartier un cadre de référence. À ce titre, l'alinéa suivant dudit article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme précise que ces opérations « peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur... » Le contenu donné au projet d'aménagement et de développement durable applique ainsi la Convention européenne des paysages en ce qu'elle

¹⁴⁴⁸Malgré l'absence de contenu contraignant, la référence au projet d'aménagement et de développement durable est rendue obligatoire par la loi, si bien que ce document peut être considéré comme se trouvant entre le droit dur et le droit souple conformément à l'échelle de normativité graduée du Conseil d'État *in* Le droit souple, *op. cit.*, pp 67-68.

stipule en son article 5 *d*) que l'État signataire « (...) s'engage à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. » Pour Michel Prieur, la sauvegarde du paysage concourt au développement durable par l'application du principe d'intégration défini par le principe 4 de la Déclaration de Rio. Ce principe d'intégration s'applique à l'aménagement urbain, mais contribue plus fondamentalement au bien-être de tous au sein d'un espace donné. À ce titre, l'espace de quartier peut être un lieu de « contextualisation de l'action publique »¹⁴⁴⁹ relative à l'une des finalités majeures du développement durable, à savoir l'épanouissement de tous les êtres humains au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.¹⁴⁵⁰ De plus la définition des projets d'aménagement permet aux éco quartiers d'en constituer des cadres de référence aux projets d'aménagement définis pour les SCoT.¹⁴⁵¹

Longtemps considéré comme un espace de prédilection de la politique territorialisée de l'État qu'est la politique de la ville¹⁴⁵², le quartier constitue le lieu des projets d'aménagement « limitant les ruptures trop marquées entre espaces privatifs et collectifs, et [où] les espaces naturels assurent bien souvent une fonction de transition entre les multiples lieux de vie. »¹⁴⁵³ Or, l'espace de ville est souvent qualifié par les géographes de composante spatiale du développement durable.¹⁴⁵⁴ Cette relation entre des nouveaux espaces infra-communaux de représentation et les composantes du développement durable est affirmée par la Charte européenne de Leipzig. Cette Charte constitue un document d'orientation selon lequel les concepts de développement urbain intégré, de gestion coopérative du développement urbain et de gestion efficace des villes (permettent) (...) de combler les disparités qui existent au sein

¹⁴⁴⁹Le quartier peut être considéré comme un espace de territorialisation des politiques publiques, conformément à la définition donnée à cette notion, en matière de développement durable, P. Duran, Territorialisation, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, *op. cit.*, pp 477-479. Dans ce contexte, ce territoire se définit comme un « lieu de détermination des problèmes publics », P. Duran et J.-Cl. Thoenig, L'État et la gestion publique territoriale, *RFSP*, 1996, p. 587. J.-M. Offner confirme cette approche qu'il appelle la « territorialisation pragmatique », Les territoires de l'action locale, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴⁵⁰M. Prieur, Politiques du paysage et convention européenne du paysage, in La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp 397-398. Voir aussi : M. Prieur, Les aspects juridiques de la Convention européenne de sauvegarde du paysage, in A. Bergé, M. Collot, et J. Mollet (dir.), Paysages européens et mondialisation, Champ Vallon, 2012, p. 27.

¹⁴⁵¹Ir. Boudhadana, Écoquartiers et politique urbaine, *op. cit.*, p. 151

¹⁴⁵²S. Zegnani, Quartier, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole, Dictionnaire des politiques territoriales, *op. cit.*, pp 412-413.

¹⁴⁵³C. Beaurain, Ville, nature et éco quartiers : pour quels milieux humains ?, *RJE*, 2015, p. 28.

¹⁴⁵⁴J. Lévy, Réinventer la France, *op. cit.*, p. 55.

même des villes et entre elles. »¹⁴⁵⁵ Comme le constate Robin Degron, ce texte met l'accent sur le développement urbain intégré, couvrant les dimensions économiques, sociales et environnementales pour remédier aux problèmes des quartiers défavorisés. »¹⁴⁵⁶ Cette seconde recommandation de la Charte de Leipzig, implique un renforcement de la démocratie participative au niveau local, notamment avec la loi de programmation de la ville et de la cohésion urbaine du 2 février 2014.¹⁴⁵⁷ Ce texte institutionnalise des « conseils citoyens » dans le cadre de l'élaboration des contrats de ville en les imposant dans les « quartiers prioritaires ». Ces quartiers peuvent être considérés comme les plus dépendants des solidarités fonctionnelles de l'espace de ville.¹⁴⁵⁸ Bien que donnant lieu à une territorialisation imparfaite au sein de l'espace de quartier puisque ces conseils citoyens peuvent recouvrir plusieurs quartiers¹⁴⁵⁹, une telle alternative permet de limiter l'impression de millefeuille de la démocratie participative en France. La gouvernance urbaine renouvelle ici les problématiques de rationalisation et de différenciation territoriales. Mise en lien avec le concept de ville durable, l'institutionnalisation de ces conseils constitue un instrument d'égalité territoriale propre à l'objectif de solidarité intra-générationnelle nécessaire au développement durable.¹⁴⁶⁰

Cet espace de représentation et de territorialisation fait alors écho à la recommandation de la Charte de Leipzig qui vise à accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés et à résoudre les disparités constatées au sein même des villes. Cette disparité, à laquelle le législateur tente de remédier, pourrait se traduire par le fait que les habitants de ces quartiers considèrent les services publics ou leurs conditions de vie comme étant d'une « qualité inférieure à celle de la société [normale]. »¹⁴⁶¹ L'institutionnalisation de ces assemblées marque la volonté du législateur d'associer les citoyens à la mise en œuvre de la politique de la ville,

¹⁴⁵⁵Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, 24 mai 2007, disponible en ligne sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/sites/odysee-developpement-durable/files/25/Charte_Leipzig_Fr.pdf, p. 6.

¹⁴⁵⁶R. Degron, Vers une ville durable : l'intercommunalité reformatée, in P.-Y. Monjal et V. Aubelle (dir.), La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, p. 241.

¹⁴⁵⁷Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (*J. O.*, 22 fév., p. 3128).

¹⁴⁵⁸Chr. Bonnotte, A. Sauviat, Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative, RJE, 2015, p. 61.

¹⁴⁵⁹« À la fin janvier 2017, 1157 conseils citoyens, constitués ou en cours de constitution, étaient recensés sur 1284 quartiers de la politique de la ville, certains recouvrant plusieurs quartiers. » H. Vanmalle, Conseils citoyens. Le Comité national de suivi fait le point sur leur mise en place..., p. 2.

¹⁴⁶⁰Le rapprochement peut être fait ici avec la question de la solidarité territoriale entre collectivités, même s'il s'agit de s'interroger sur la mise en place de cette finalité solidarisante à l'intérieur même d'un espace urbain indifférent aux espaces institutionnels. Voir à ce propos, C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, ANRT, 2010, p. 387.

¹⁴⁶¹L. Arslan, R. Didi, Construire la participation politique dans les quartiers populaires, Pouvoirs locaux, 2014, n° 100, p. 84.

notamment en les faisant participer à l'élaboration des nouveaux contrats de ville. L'objet de ces contrats est au cœur de la solidarité intragénérationnelle en milieu urbain, à savoir un projet de cohésion sociale globale accompagnant la rénovation urbaine.¹⁴⁶² L'objet principal des conseils est de « participer à la co-construction et à l'évaluation des politiques publiques qui concernent les quartiers prioritaires, en premier lieu au sein des comités de pilotage des contrats de ville. »¹⁴⁶³ De plus, les conseils citoyens s'inscrivent également dans un contexte de représentation puisque la circulaire d'application de la loi de programmation de la ville et de la cohésion urbaine du 2 février 2014 précise que ces conseils doivent être représentés au sein des instances de gouvernance du contrat de ville.¹⁴⁶⁴

Le concept de ville durable tend à être dépassé en matière d'urbanisme, notamment au profit de la notion de « ville intelligente »¹⁴⁶⁵, ou encore en matière programmatique par la supplantation du plan « ville durable » par le plan « ville de demain ».¹⁴⁶⁶ Cependant, il traduit bien les exigences de transparence et de participation dans la gouvernance urbaine, influencées par la convention d'Aarhus¹⁴⁶⁷, mais aussi par le « déplacement des enjeux institutionnels »¹⁴⁶⁸ favorable au développement durable à l'instar de la démocratie de proximité.

Dans la continuité de ce déplacement, l'évolution de la représentation s'observe aussi avec une mutation territoriale qui engendre des grands espaces urbains qui sont néanmoins considérés comme des « espace[s] clivé[s]. »¹⁴⁶⁹ (Section II).

¹⁴⁶²O. Rouquan, Développement durable des territoires, Gualino-LGDJ, 2016, pp 51-52.

¹⁴⁶³« H. Geoffroy (Secrétaire d'État à la ville dans le dernier gouvernement Valls) a rappelé que la mission principale des conseils citoyens est bien de « (...) participer à la construction et à l'évaluation des politiques publiques qui concernent les quartiers prioritaires, en premier lieu au sein des comités de pilotage des contrats de ville. », H. Vanmalle, Conseils citoyens. Le Comité national de suivi fait le point sur leur mise en place, Commissariat général à l'égalité des territoires, disponible en ligne sur : <http://www.cget.gouv.fr/actualites/le-comite-national-de-suivi-fait-le-point-sur-leur-mise-en-place>, p. 1.

¹⁴⁶⁴Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Secrétariat d'État à la ville, Circulaire n° Cabinet/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens, disponible en ligne sur : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_du_2_fevrier_2017_relative_aux_conseils_citoyens.pdf, p. 6.

¹⁴⁶⁵« À l'heure actuelle, l'idée de la ville durable est approchée par celle de la ville intelligente, à laquelle elle tend presque à s'assimiler : on peut penser qu'à terme, la seconde supplantera la première. » J.-B. Auby, Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville, LexisNexis, *op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁶⁶À ce propos, V. Béal, Gouvernance et durabilité sont-elles (encore) les deux mamelles des politiques d'aménagement et d'urbanisme, in R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), *op. cit.*, pp 264-265.

¹⁴⁶⁷J.-B. Auby, Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville, *op. cit.*, p. 218.

¹⁴⁶⁸La formule est de J. Caillosse dans son ouvrage Les mises en scène juridiques de la décentralisation, *op. cit.*, p. 186.

¹⁴⁶⁹O. Rouquan, Développement durable des territoires..., *op. cit.*, p. 46.

Section II - Une métropolisation à contenu variable dans la gouvernance de la ville durable

Le renforcement de l'intercommunalité fédérative constitue la principale évolution institutionnelle en faveur de la gouvernance de la ville durable, essentiellement caractérisée par la métropolisation de l'espace, qui peut être décrite avant tout comme la promotion d'« un nouveau mode d'organisation politico administratif »¹⁴⁷⁰ en faveur du développement durable (§ 1), même si l'institution *sui generis* de la métropole-collectivité permet seule de la parachever sur le plan institutionnel (§ 2).

§ 1 - L'unité fonctionnelle du statut métropolitain : le dépassement du bloc communal par la gestion de l'ensemble des composantes de la ville durable

L'évolution institutionnelle du bloc communal vers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui absorbent de plus en plus de compétences et bénéficient d'une nouvelle légitimité démocratique marquée par l'élection communautaire dans le cadre des communes membres, couramment appelée le « fléchage », est concurrencée dans les plus grandes villes par un autre phénomène : la métropolisation. Ce phénomène englobe d'importantes variétés institutionnelles allant de la métropole-collectivité lyonnaise aux métropoles-EPCI dont le statut peut être particulier. Pour autant, cette institutionnalisation permet de parachever l'intégration de l'ensemble des compétences relatives aux politiques de développement durable déjà initiée par le renforcement des intercommunalités.

Les politiques urbaines n'englobent pas forcément toutes les compétences relatives à la ville, puisque cette notion implique aussi l'exercice des compétences supra-communales qui ne peuvent être intégrées dans l'intérêt communautaire. La présentation de Philippe Estèbe d'un des volets majeurs de la loi relative à l'affirmation des métropoles repose sur ce constat : fonder dans le territoire urbain les compétences de la commune et celles du département.¹⁴⁷¹ Les élus à l'origine de la transformation de la communauté urbaine en métropole de Lyon affichaient clairement cette volonté dans une logique de développement durable. Selon Gérard Claisse, « À

¹⁴⁷⁰*Ibid.*, p. 30. En ce sens, l'auteur définit l'institutionnalisation des métropoles comme un vecteur de la ville durable.

¹⁴⁷¹Ph. Estèbe, *op. cit.*, p. 108.

l'horizon 2015, les compétences jusqu'alors gérées par le Département, vont être transférées au Grand Lyon qui deviendra une Métropole (...) Le social jusqu'ici secondaire, sauf dans la politique de la ville et la politique du logement, va enfin faire son entrée, une entrée en force à la Communauté urbaine ! J'ai toujours été un peu gêné quand on parle de politique de développement durable au regard des compétences du Grand Lyon : efficacité économique, "soutenabilité" environnementale et qualité de la gouvernance sont des critères sur lesquels l'action du Grand Lyon peut être évaluée ; mais la dimension "équité sociale" des politiques et projets du Grand Lyon est plus problématique à analyser. Dans les grilles "développement durable" qui nous servent à évaluer les projets, les services techniques ont souvent du mal à donner des indicateurs sur leur dimension équité sociale. Tout cela va changer... »¹⁴⁷²

L'intérêt métropolitain correspondant à l'objet des métropoles, l'EPCI implique lui aussi la notion de supra-communalité englobant les différents piliers du développement durable. Cette question d'une gouvernance locale du développement durable se fonde sur le constat selon lequel « (...) là où se posent les problèmes sociaux ou environnementaux les plus importants, c'est-à-dire en zone urbaine ou péri-urbaine, les élus sont impuissants à les résoudre parce qu'ils n'ont qu'une partie des compétences en matière sociale et que les conseils généraux qui interviennent à titre principal dans ce domaine sont élus dans le cadre de cantons qui, en ville ou en banlieue, ont perdu leur identité. »¹⁴⁷³ Ainsi, comme cela a été évoqué dans le chapitre précédent, le conseil métropolitain dispose de compétences qui ne se réduisent pas aux compétences transférées par les communes mais qui englobent celles assignées aux autres collectivités.

L'avènement de la métropole en tant que territoire supra-communal pousse à une augmentation de la responsabilisation des élus dont l'élection revêt un caractère politique. Une telle mutation de la représentation intercommunale commune à tous les EPCI à fiscalité propre semble résorber le « déficit démocratique intercommunal. »¹⁴⁷⁴

¹⁴⁷²G. Claisse, La solidarité dans les politiques communautaire aujourd'hui et demain, Millénaire 3, 2013, disponible en ligne sur : <http://www.millenaire3.com/interview/2013/la-solidarite-dans-les-politiques-communautaires-aujourd-hui-et-demain>. G. Claisse était à cette époque vice président du Grand Lyon en charge de la participation.

¹⁴⁷³Comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider, Rapport au président de la République, 2009, p. 10.

¹⁴⁷⁴R. Lefebvre, Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme des collectivités territoriales, in J.-Cl. Némery (dir.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?, L'Harmattan, 2009, p. 200.

Cette réforme des modalités de désignation des conseillers communautaires des EPCI a même été qualifiée, au même titre que la démocratie de proximité, de « démocratisation en trompe-l'œil ». ¹⁴⁷⁵ Le « trompe-l'œil » en question se caractérise principalement par la persistance de « l'absence de lien électoral propre entre les administrés et l'organe de regroupement. » En effet, il n'est pas affirmé dans la loi du 16 décembre 2010 que les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct, car il n'est fait référence qu'à une désignation de « délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. » ¹⁴⁷⁶ « L' élu communautaire restera, au premier chef, un élu municipal » ¹⁴⁷⁷, puisque la circonscription de désignation des délégués communautaires reste le territoire communal, et il ne s'agit donc pas d'une élection des conseillers communautaires indépendante des élections municipales au sein d'une circonscription recouvrant l'intégralité du territoire intercommunal, contrairement à ce qui avait été initialement prévu par le comité Balladur. Ainsi, l'aspect consensuel du gouvernement intercommunal n'est pas remis en cause par cette nouvelle modalité de désignation. Il s'agit toujours d'une gouvernance fondée sur « des accords inter-partisans pour le respect de la souveraineté de l'ensemble des communes. » ¹⁴⁷⁸ Il résulte de cela l'appréhension d'un autre aspect fondamental lié à l'innovation démocratique de l'intercommunalité et qui est relatif à l'ampleur des compétences matérielles de ces structures et à la demande sociale dont elles font l'objet. ¹⁴⁷⁹

¹⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 202.

¹⁴⁷⁶ Art. L. 5211-6 du CGCT.

¹⁴⁷⁷ À ce propos, voir P. Le Lidec, Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du Comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, RFAP, 2009, n° 3, p. 477 : « Les modalités envisagées pour l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI retenues par le Comité Balladur constituent en réalité la reprise de doléances explicitement formulées par certaines associations d'élus locaux (comme l'ADCF) et ne heurte pas le point de vue exprimé par l'Association des Maires de France. Cette modalité permettrait d'écarter la perspective d'une réforme plus radicale, telle que l'élection au suffrage universel direct d'une part ou de la totalité des conseillers communautaires dans une circonscription unique, ou des seuls présidents d'intercommunalité. Une telle perspective [...] aurait pour conséquence de bouleverser les équilibres des pouvoirs existants entre maires et présidents en renforçant les prérogatives des seconds vis à vis des premiers ».

¹⁴⁷⁸ F. Desage, Faut-il que rien ne change pour que les intercommunalités changent ?, in Al. Faure, É. Négrier (dir.), Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : Critiques de la territorialisation, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 221. En ce sens cette vision a été pressentie dans le cadre du projet de réforme ayant conduit à la loi du 16 décembre 2010 : R. Lefebvre, Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme territoriale ?, in J.-Cl. Némery, Quelle nouvelle réforme..., *op. cit.*, p. 201.

¹⁴⁷⁹ C. Jebeli, L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité, *op. cit.*, p. 7 : « Tout concourt donc à démontrer que les intercommunalités sont désormais de nouveaux lieux de pouvoir. Or, permettre aux citoyens d'élire directement les conseillers municipaux alors même que ceux-ci sont pratiquement dessaisis du pouvoir, et les empêcher dans le même temps de désigner les conseillers

Le développement durable est particulièrement évocateur du fait de sa convergence avec un besoin de participation accru à la prise de décision. Cela incite à la désignation directe des représentants chargés de la gestion de ces problèmes, et la correspondance de cette matière avec un cadre territorial à la fois supra-communal et infra-départemental. L'échelon intercommunal est donc considéré comme un cadre incontournable pour la gestion du pilier environnemental.¹⁴⁸⁰ La nécessaire évolution vers le caractère direct de l'élection de l'assemblée délibérante d'établissements publics territoriaux est un point de vue partagé depuis quelques années à partir de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre à la suite de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.¹⁴⁸¹ La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'avalise cependant pas cette démarche de façon satisfaisante dans la mesure où l'élection des conseillers communautaires dans le cadre des élections municipales ne permet pas ce passage à la supra-communalité rendu nécessaire par la démonstration d'une « incontournable réalité démocratique. »¹⁴⁸² En effet, le succès de ce type d'établissement public de forme fédérative est lié à la part grandissante des compétences transférées par les communes. Ainsi, ce « déplacement des enjeux institutionnels »¹⁴⁸³ et l'accroissement des responsabilités qui en découle devraient justifier l'avènement de l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct, et ce au sein d'une circonscription unique regroupant l'intégralité du territoire intercommunal.

communautaires qui se voient transférer les pouvoirs communaux est une aberration au plan de la représentation démocratique ».

¹⁴⁸⁰J.-M. Février, Développement durable, environnement et intercommunalité, in B. Dorenko (dir.), *op. cit.*, p. 149 : « Pour respecter l'esprit de la décentralisation, du droit de l'environnement et de l'objectif de développement durable, la compétence environnementale doit être décentralisée autant que faire ce peut à un échelon local pertinent. Et ces instances doivent être élues au suffrage universel direct, ce qui implique un bouleversement complet de la géographie politico-administrative locale. Ces instances élues, pour des raisons d'efficacité, doivent être plus vastes que les communes. Dans le même temps, pour assurer une gestion par les populations locales des problèmes qui leurs sont propres, l'échelon départemental semble excessivement lointain. Le bon niveau est incontestablement de se situer dans la logique intercommunale. »

¹⁴⁸¹Cette réforme dépasse largement les cercles juridiques. Un éminent membre de l'association 4D, ancien homme politique et ingénieur du CNRS, S. Depaquit, exprimait également cette volonté dès 2006 : « Le développement durable suppose des démarches spatiales qui privilégient l'agglomération ou le pays sur la commune, ce qui devrait conduire à des changements institutionnels comme à l'évolution des pratiques démocratiques et des comportements d'acteurs. Il est par exemple évident que dans un tel contexte, l'assise démocratique de l'intercommunalité (notamment l'élection au suffrage universel des responsables politiques de cette intercommunalité) devient une réforme incontournable » ; S. Depaquit, Développement durable et démocratie ou les opportunités d'une nouvelle alliance, Encyclopédie-dd, 2006, n° 6, disponible en ligne sur : http://encyclopedie-dd.org/IMG/pdf_No6_Depaquit.pdf, p. 2.

¹⁴⁸²C. Jebeili, L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires..., *op. cit.*, pp 6 à 7 ; R. Lefèbvre, Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme territoriale ?, *op. cit.*, pp. 200-201.

¹⁴⁸³J. Caillosse, Les mises en scène juridique de la décentralisation..., *op. cit.*, p. 190.

Parallèlement à l'érosion du critère doctrinal de distinction entre collectivités et EPCI, l'institution de l'élection au suffrage universel direct de l'assemblée délibérante de la collectivité métropolitaine lyonnaise marque la prise en compte de ce critère de distinction par le législateur. La désignation des membres de cette collectivité s'est d'abord faite au suffrage universel indirect dans le cadre de l'élection du conseil communautaire de l'ancienne communauté urbaine du Grand Lyon. Le mandat des membres du conseil communautaire a pu continuer lors de la transformation de cet EPCI en collectivité territoriale. Cette continuité des mandats, issue de l'article 33 de la loi du 23 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹⁴⁸⁴, a été considérée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel au motif « (...) qu'(...)en prévoyant que les délégués de la communauté urbaine de Lyon qui seront élus en mars 2014 exerceront le mandat de conseiller de la métropole de Lyon à compter du 1^{er} janvier 2015 et jusqu'en 2020, le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014 ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général. »¹⁴⁸⁵

Le problème de la démocratisation de l'établissement public de coopération intercommunale s'est donc vu justifié sur le plan technique en tant que territoire plus adapté que le cadre communal pour la gestion de la compétence environnementale, mais aussi sur le plan des convergences des légitimités politiques, scientifiques et techniques, dont la collaboration s'avère essentielle dans ce domaine. Cependant, cela tend à réduire la différence institutionnelle naturelle qui distinguait les établissements publics territoriaux des collectivités territoriales, là où la suppression de la clause générale des départements et des régions avait déjà érodé cette différence en droit matériel. L'adaptation du développement durable par les compétences métropolitaines implique de réformer par substitution plutôt que par superposition.¹⁴⁸⁶

¹⁴⁸⁴Art. 33 :

« Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent le mandat de conseiller métropolitain. » La même disposition relative aux exécutifs se retrouve à l'article 37 de la même loi.

¹⁴⁸⁵Conseil constitutionnel, décision n° 2013-687 DC du 23 juin 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (cons. 74) (*J. O.*, 28 janv.).

¹⁴⁸⁶Selon A. de Tocqueville, une manie française qui aurait causé la chute de l'Ancien régime consistait à « superposer plutôt que substituer », cité par J.-M. Février, Développement durable, environnement et démocratie, *op. cit.*, pp 149-150.

§ 2 - Le dépassement du fédéralisme administratif en faveur de la représentation de la ville durable : l'exemple lyonnais de la métropole-collectivité

Sur le plan institutionnel, seule la métropole-collectivité constitue un dépassement du fédéralisme administratif propre à la disparition du fait communal.¹⁴⁸⁷ À ce titre, la métropole de Lyon se distingue par son statut de collectivité territoriale. Le fait d'envisager à travers son schéma institutionnel unique le dépassement de la commune paraît encore plus vraisemblable. La disparition de tout fait communal lié au fédéralisme administratif qui continuait d'associer le mandat municipal avec le mandat métropolitain¹⁴⁸⁸ a pour conséquence de remédier au déphasage entre territoire de la représentation et territoire d'action¹⁴⁸⁹ au sein d'une grande partie de l'aire urbaine. Cette adéquation entre les quatorze circonscriptions administratives et les 9 bassins de vie matérialise la représentation métropolitaine détachée du fait communal¹⁴⁹⁰ au profit d'une représentation exclusivement démographique et géographique.¹⁴⁹¹ La véritable territorialisation du fait urbain par une représentation métropolitaine déconnectée du fait communal n'est pas possible pour les métropoles-EPCI, l'assemblée délibérante de ces dernières restant dépendante des élections municipales de leurs communes membres.

Cette représentation métropolitaine à l'horizon 2020 traduit les exigences de développement durable et est complétée par des dispositifs de gouvernance favorables à une certaine conception de la ville durable. Pour l'instant, la métropole de Lyon est le seul exemple de disparition du fédéralisme administratif en raison de la transformation de l'ancienne communauté urbaine du Grand Lyon en collectivité territoriale. En l'absence d'intervention législative, un tel cas ne peut être reproduit pour les métropoles EPCI.¹⁴⁹²

Cette mutation institutionnelle favorable à la ville durable est dans une période éminemment transitoire. Du fait de l'application par le législateur du mécanisme de la

¹⁴⁸⁷L. Guilloud, EPCI et collectivités territoriales : Une distinction en voie d'extinction, in P.-Y. Monjal et V. Aubelle (dir.) La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, p. 177.

¹⁴⁸⁸L. Guilloud, EPCI et collectivités territoriales : Une distinction en voie d'extinction, *loc. cit.*, p. 177.

¹⁴⁸⁹Y. Mény, Territoire et représentation politique, *op. cit.*, pp 189-202.

¹⁴⁹⁰Une certaine nuance est permise à propos de Villeurbanne dont la circonscription métropolitaine repose sur l'assise géographique de la commune. Ordonnance n° 2014-153 du 19 déc. 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de la métropole de Lyon, Tableau n° 8 annexé au code électoral.

¹⁴⁹¹Chr. Chabrot, La métropole de Lyon : nouvel espace de démocratie locale ?, in M.-Chr. Steckel-Assouère, *op. cit.*, pp 168-169.

¹⁴⁹²M. Degoffe, La loi NOTRe et l'intercommunalité, BJCL, 2016, p. 582.

« représentation-substitution », ce sont les représentants de l'ancienne communauté urbaine élus sur le système électoral de l'EPCI qui sont les représentants de la métropole de Lyon, c'est-à-dire à la fois les conseillers exerçant les compétences départementales et communautaires transférées. La constitutionnalité d'une telle situation née de l'article 26 de la loi du 7 août 2015 a été justifiée par le Conseil constitutionnel par le fait que le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014.¹⁴⁹³

Quand bien même, il peut être fait abstraction de cette période transitoire, toujours est-il que les instances de représentation de la métropole de Lyon ne confirment que partiellement cette institutionnalisation en terme de gouvernance de la ville durable.

D'une part, les composantes du développement durable apparaissent dans la définition même de l'intérêt métropolitain puisque l'article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « La métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. » Ainsi, les composantes environnementales sociales et économiques du développement durable sont la finalité des compétences exercées par cette collectivité territoriale *sui generis*. On y observe également la référence à la culture qui supposerait une conception forte et intégrée de la notion de développement durable dans le cadre de laquelle ce pilier culturel « englobe le social, lequel englobe l'économique »¹⁴⁹⁴. Même si le rattachement à cette logique d'intégration n'est pas certaine, une telle définition de l'intérêt métropolitain l'autorise.

D'autre part, la métropole de Lyon s'inscrit dans le concept de ville durable puisque ces instances de représentation sont considérées comme ayant un rôle en matière de gouvernance du développement durable. Par exemple, la Conférence métropolitaine des maires considère dans son Pacte de cohérence métropolitain que la gouvernance relative à l'articulation des piliers économique, social et environnemental dans l'action métropolitaine constitue l'objet

¹⁴⁹³Conseil constitutionnel, déc. n° 2013-687 DC du 23 janv. 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *op. cit.*, (cons. 74).

¹⁴⁹⁴Ch. Cans, Environnement et développement durable, *in* Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, p. 12.

même de ce pacte¹⁴⁹⁵ « qui vise à articuler force de la métropole et enracinement dans les communes... »¹⁴⁹⁶ Ainsi, la gouvernance du développement durable est une finalité de cette conférence puisqu'elle constitue une « instance de coordination entre la métropole de Lyon et les communes situées sur son territoire (...) au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités. »¹⁴⁹⁷ Cet organisme apparaît d'autant plus nécessaire en la matière puisque l'articulation des piliers du développement durable doit s'inscrire ici dans la détermination des délégations de compétences croisées entre la métropole et les communes conformément à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.¹⁴⁹⁸

Pourtant, le développement durable semble ici réduit à une dimension matérielle, qui n'est pas reprise sur le plan institutionnel et organisationnel. L'article L. 3611-2 du code général des collectivités territoriales confirme cette approche en restreignant la notion à l'activité et aux biens, non aux organes : « La métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Elle assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains. »

Le développement durable ne constitue donc pas le référentiel majeur des « instances de gouvernance de la métropole de Lyon »¹⁴⁹⁹. Sur le plan organisationnel, cela se confirme aussi par le fait qu'au sein de ces services, la thématique du développement durable a été transférée à la direction de l'aménagement du territoire et non à la prospective et au dialogue

¹⁴⁹⁵« Dans l'avenir, la Métropole de Lyon devra maintenir la dynamique qui est la sienne en matière de développement économique et de réalisation de grands aménagements urbains. La transition écologique devra également être prise en compte dans l'élaboration des politiques de développement économique et de développement social. Nous souhaitons ainsi créer un territoire d'équilibre, d'égalité et de lien social entre les habitants, de respect de l'environnement ; c'est dans ce même esprit que la Métropole de Lyon prendra en compte et articulera son action avec les territoires environnants. Pour y parvenir, nous pensons que le problème de la gouvernance est essentiel. Il faut être capable d'avoir une stratégie globale et en même temps pouvoir prendre en compte la proximité, être accessible à chaque citoyen. », Métropole de Lyon, Pacte de cohérence métropolitain, adopté par le Conseil de métropole le 10 déc. 2015, disponible en ligne sur : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/20151216_gl_pacte-coherence-metropolitain.pdf, p. 9

¹⁴⁹⁶*Ibid.*, p. 10

¹⁴⁹⁷Art. L. 3633-2 du CGCT

¹⁴⁹⁸Conformément cette disposition : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. », G. Le Chatelier, La métropole de Lyon, AJCT, 2014, p. 244.

¹⁴⁹⁹G. Le Chatelier, La métropole de Lyon, *op. cit.*, p. 242.

public assuré par Millénaire 3 ce qui relativise l'approche en terme de gouvernance dans le cadre de cette mutation institutionnelle.¹⁵⁰⁰

¹⁵⁰⁰Cette information avait été rapportée par P. Houssais, directeur de la Prospective et du Dialogue public du Grand Lyon à l'occasion d'un séminaire organisé par l'équipe d'accueil Droits, Contrats et Territoires de l'Université, Lumière Lyon 2, et intitulé « Les dispositifs démocratiques dans la métropole de Lyon ». P. Houssais est intervenu sur le sujet : « La participation citoyenne dans la métropole de Lyon », 25 avril 2015, référence en ligne sur : <http://dct.ish-lyon.cnrs.fr/node/137>.

Conclusion du Chapitre I

Conséquence du « déplacement des enjeux institutionnels »¹⁵⁰¹ lié au développement urbain, la ville durable s'illustre par la territorialisation de ce référentiel d'action publique que constitue le développement durable au-delà du prisme communal.

Les mutations de la représentation des espaces urbains à travers la notion équivoque de proximité d'une part, et l'émergence du pouvoir d'agglomération d'autre part, participent partiellement à cette gouvernance du développement durable. À ce titre, la fabrication juridique de la ville¹⁵⁰² dont la métropolisation n'est qu'un attribut, constitue le vecteur principal de la ville durable. Ces nouveaux espaces ont pour conséquence de fragiliser la représentation communale classique¹⁵⁰³. Pour autant, cette mutation de la représentation doit être recontextualisée en termes de gouvernance. Par exemple, il s'agit de se demander ici si ces différentes mutations institutionnelles peuvent aboutir à terme à une consécration complète du pouvoir d'agglomération comme ce sera le cas pour la Métropole de Lyon en 2020, là où la persistance du fédéralisme administratif participe encore d'une certaine neutralisation du fait urbain en raison des modalités électorales fondées sur le fléchage.¹⁵⁰⁴ Il s'agit aussi de se demander si cette gouvernance propice au développement durable participe d'une certaine autonomisation du procédé représentatif au profit de ce que Pierre Rosanvallon nomme « la démocratie d'interaction » c'est-à-dire la forme de démocratie de proximité qui définit « un type de relation entre le pouvoir et la société. »¹⁵⁰⁵ Les institutions hybrides pouvant être

¹⁵⁰¹J. Caillosse, Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, *op. cit.*, p. 186.

¹⁵⁰²On paraphraserait ici J. Caillosse tout en constatant l'évolution depuis 1995, lorsqu'il évoquait le « déficit urbain du droit », J. Caillosse, La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs, *op. cit.*, pp 87-92. Sur les rapports entre le droit et la ville, v. aussi P. Janin, L'espace saisi par le droit..., *op. cit.*

¹⁵⁰³C'est ainsi que l'agglomération et sa représentation administrative sont envisagées depuis longtemps en raison de leur assise territoriale intermédiaire entre la commune et le département. J.-M. Février, Développement durable, environnement et intercommunalité, *op. cit.*, p. 149 ; N. Dantonnel-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement, in Y. Petit (dir.), Droits et politiques de l'environnement, *op. cit.*, p. 109. J. Caillosse envisageait cette hypothèse dès les prémices de l'acte II de la décentralisation. L'intercommunalité devant le suffrage universel, in C. Floquet (dir.), Pour en finir avec la décentralisation, éd. de l'Aube, 2002, p. 122.

¹⁵⁰⁴J. Caillosse envisageait déjà cette difficulté il y a 15 ans alors même qu'aucune intercommunalité n'était élue selon cette modalité. : « Trouvant preneurs dans toutes les catégories socioprofessionnelles que rassemble l'idée d'une réforme des modes de gouvernement urbain, ces arguments expliquent qu'un consensus ait pu se faire sur le principe de l'élection prochaine au SUD des intercommunalités à fiscalité propre. Mais cet accord ne saurait faire illusion. Il n'existe qu'au prix d'une occultation des enjeux réels de la réforme. Le SUD peut en effet servir des causes fort différentes. En fonction des modalités électorales arrêtées, on assistera, c'est selon, à la neutralisation ou à la consécration du pouvoir d'agglomération. » L'intercommunalité devant le suffrage universel, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵⁰⁵À cela, le professeur au Collège de France distingue d'autres figures de la démocratie de proximité, à savoir l'attention à la particularité et la politique de présence. La démocratie de proximité doit selon lui de l'univers

désignées comme organes consultatifs représentatifs évoqués par la convention d'Aarhus¹⁵⁰⁶ tels que les conseils de développement, s'inscrivent dans cette perspective. Ils ne se confondent pas avec les cadres traditionnels de l'univers électoral représentatif, car comme le remarque Guillaume Protière : « Là où le citoyen est le *primus inter pares* de la démocratie politique il n'est plus qu'un *pares inter pares* dans le cadre de la démocratie managériale. »¹⁵⁰⁷ C'est dans cette optique plus large que le développement durable constitue le terreau de la gouvernance et est un moteur de l'évolution des procédés de participation (Chapitre II).

électoral représentatif traditionnel dont on ne fait que décliner les variables (notamment d'échelle avec le terme de proximité) » (voir *Supra*, p. 296.), P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Seuil, 2010, pp 319-343, sp. pp 342-343.

¹⁵⁰⁶L'art. 8 de la Convention d'Aarhus intitulée, Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale » stipule que : « Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié. À cet effet, il convient (entre autres) de (...) c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs. » Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998 ; décret n° 2002-1187 du 12 sept. 2002 portant publication de la convention (ensemble deux annexes) faite à Aarhus le 25 juin 1998 (*J. O.*, 21 sept., p. 15 563).

¹⁵⁰⁷G. Protière, *Le conseil de développement, un organe atypique ?*, in *Conseil de développement : écouter, proposer, débattre et relier* 1^{er} oct. 2015, Conférence de la Faculté de droit et sciences politiques de l'Université Lyon 2, disponible en ligne sur : <http://fdsp.univ-lyon2.fr/le-conseil-de-developpement-enjeux-et-perspectives-643358.kjsp>.

CHAPITRE II - DEVELOPPEMENT DURABLE ET DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE ADMINISTRATIVE LOCALE

L'importance des politiques publiques participatives de développement durable au sein de l'administration territoriale manifeste un progrès de l'intégration de la protection de l'environnement en droit des collectivités territoriales (Section I). Ce renforcement de l'influence du développement durable dans ces procédures de démocratie locale se traduit par la transition de la démocratie participative à la démocratie environnementale (Section II).

Section I - L'extension significative du champ d'application des politiques publiques participatives de développement durable au sein de l'administration territoriale

Le développement durable est propice à la participation du public. Les diverses compétences transférées en matière d'aménagement du territoire et d'énergie conduisent à établir des liens entre l'association du public à la décision et les enjeux des projets territoriaux notamment relatifs au développement local. La participation du public dans ces matières est souvent justifiée par l'impact des décisions et des opérations administratives qui en résultent sur le pilier environnemental du développement durable (§ 1). L'influence de la décentralisation sur le développement durable entraîne l'extension des objets de la participation locale. Les nouveaux paradigmes de gouvernance énergétique contribuent à complexifier la matière de la participation que le code des relations entre le public et l'administration avait pourtant contribué à fixer (§ 2).

§ 1 - Une convergence entre les objets des transferts de compétences et le renforcement de la participation du public

Le rapport qu'entretient le développement durable avec l'émergence de la démocratie administrative se justifie par les instruments internationaux et les stratégies d'intégration du développement durable. Les collectivités territoriales sont chargées d'adapter le développement durable dans le cadre des agendas 21 locaux au titre de la formule « penser global agir

local. »¹⁵⁰⁸ Ce slogan atteste du rôle fondamental donné par les grandes conférences internationales telles que le Sommet de la Terre¹⁵⁰⁹ aux autorités locales. Selon le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies : « (...) La plupart des collectivités territoriales devront avoir entrepris un processus de consultation auprès de leur population et être parvenues à un consensus en ce qui concerne un agenda 21 pour la collectivité. »¹⁵¹⁰ Ce projet territorial de développement durable défini comme tel en droit interne par l'article L. 110-1-IV du code de l'environnement, confirme la relégation de l'État en la matière. Là où l'État est considéré comme la personne publique originelle, il n'est pas l'acteur déterminant de la mise en œuvre du développement durable territorial. Cette mise en œuvre suppose la gouvernance multi-niveaux dans le cadre duquel le territoire constitue la « brique de base ».¹⁵¹¹ Les collectivités territoriales constituent un « *major group* » selon les termes du programme d'action que constitue l'Agenda 21.¹⁵¹²

Cet outil permet d'affirmer la spécificité de chaque collectivité dans son développement et la réalisation du développement durable. Malgré son caractère non contraignant, ce projet territorial démontre la nécessité de la gouvernance multi-niveaux en matière de développement durable, et affirme la nécessité des procédures participatives pour les populations. Selon Caroline Speirs : « Le développement durable est une problématique définie à un niveau international qui ne se concrétise que par l'agrégation de multiples applications locales diversifiées. L'action locale a un effet d'agrégation : la multiplication d'initiatives locales permet une accumulation au niveau global, de leurs effets positifs. Dans cette optique, les

¹⁵⁰⁸La formule est attribuée à l'écologue René Dubos dans le rapport de base du premier Sommet de la Terre de Stockholm avec Barbara Ward. Elle deviendra un véritable slogan depuis la promotion des programmes d'action Agenda 21 lors du Sommet de Rio de 1992. Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED), Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992, disponible sur : <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>. Ch. Cans, Environnement et développement durable in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, p. 8. Pour Jean-Philippe Pierron, la traduction du développement durable constitue un modèle de gouvernance : « Le développement durable travaille (...) à inventer, dans une conception dynamique du territoire (local/translocal), un universel en contexte faisant se rencontrer le terroir et le laboratoire. (...) Les sommets de la Terre promeuvent ou encouragent des projets et des stratégies planétaires, (...) "traduits" en Agendas 21 locaux, les agents français différant des agendas latino-américains par exemple. » in Penser le développement durable, *op. cit.*, p. 35. Voir aussi pour la différenciation au niveau local : L. Andres et B. Faraco, La territorialisation des normes du développement durable. Vers un modèle explicatif des différenciations, in Al. Faure, É. Négrier (dir.), Les politiques publiques territoriales à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation, L'Harmattan, 2007, pp. 133-139.

¹⁵⁰⁹CNUED, Sommet de la Terre de Rio de Janeiro qui s'est tenu du 3 au 14 juin 1992.

¹⁵¹⁰Chapitre 28 de l'Agenda 21, cité par A. Boutaud et C. Brodhag, Le développement durable du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux, Natures Sciences Sociétés, 2006, p. 155.

¹⁵¹¹C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, pp. 36 et suiv.

¹⁵¹²St. Doumbé-Billé, L'ONU et l'environnement, in Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, *op. cit.*, pp. 62-63.

collectivités locales sont incontournables. Leurs compétences leur confèrent des responsabilités importantes dans des domaines qui sont autant d'enjeux du développement durable. (...) De plus, [les collectivités locales] jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public. C'est pourquoi les collectivités ont le pouvoir de retranscrire à leur échelon et sous une forme adaptée à leurs conditions économiques, sociales, géographiques, naturelles et culturelles, les prescriptions internationales du développement durable. L'expression "penser globalement, agir localement" résume cette philosophie. »¹⁵¹³ La territorialisation du développement durable se répercute dans « les outils opérationnels du territoire »¹⁵¹⁴ qui constituent des actes juridiques relatifs aux politiques publiques locales, qu'il s'agisse de la compétence en matière d'urbanisme règlementaire¹⁵¹⁵ ou des contrats de type CPER.¹⁵¹⁶ *A fortiori*, l'intégration du développement durable dans les politiques publiques promeut la nécessité pour les citoyens d'obtenir la faculté de se saisir des décisions liées à l'accroissement des responsabilités locales et aux nouveaux ressorts d'action publique.

En droit interne, le lien entre développement durable et renforcement de la démocratie participative repose fondamentalement sur les mutations de l'administration territoriale. La décentralisation territoriale entraîne un certain recul de l'État dans des domaines d'action publique. Ainsi, « si l'on peut parler de réduction de l'espace de l'État au profit des citoyens, c'est parce que les démocraties occidentales sont depuis quelques décennies entraînées par un mouvement commun qui y conduit à dépasser les exigences classiques de la démocratie représentative pour aller vers la reconnaissance directe des citoyens, la recherche du contact avec lui, l'octroi de prérogatives par lesquelles il exprime directement ses vœux et ses besoins, et les fait valoir. »¹⁵¹⁷ La décentralisation territoriale en matière d'urbanisme et d'aménagement est significative de ce transfert du pouvoir décisionnel confiant aux institutions territoriales des

¹⁵¹³C. Speirs, Le développement durable dans la ville, in P. Matagne (dir.), Les enjeux du développement durable, *op. cit.*, p. 122. Voir aussi : L. Andres et B. Faraco, La territorialisation des normes de développement durable, in Al. Faure, É. Négrier (dir.), Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation, *op. cit.*, pp 133-139.

¹⁵¹⁴J. Prieur, Le développement durable et les politiques publiques, *op. cit.*, pp. 239 à 254.

¹⁵¹⁵C. Bardoul, L'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme, *op. cit.*, pp 245 à 257.

¹⁵¹⁶Dans une perspective plus large : « La "loi Grenelle 1" envisage l'utilisation des agendas 21 locaux comme "outil de contractualisation avec les collectivités territoriales" (art. 51). La "loi Grenelle 2" en son art. 254 non codifié encourage les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux en officialisant les pratiques antérieures et en instituant des "conventions territoriales" entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements pour fixer les modalités d'accompagnement d'ordre technique et financier ». M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2016, § 182.

¹⁵¹⁷J.-B. Auby, La bataille de San Romano. Réflexions sur des évolutions récentes du droit administratif français, AJDA, 2001, p. 913.

instruments diversifiés pour le développement durable territorial.¹⁵¹⁸ On observe que très tôt le domaine de l'aménagement et de l'environnement est apparu comme l'un des domaines de prédilection de la participation du public. Ainsi, le dispositif de participation le plus traditionnel de l'enquête publique « quitte résolument, à partir de la fin des années 1970 et pour la première fois dans son histoire la seule logique propriétaire (...), pour acquérir une dimension environnementale et pour s'ouvrir plus largement sur la participation du public. »¹⁵¹⁹ « La loi [relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement]¹⁵²⁰ a été l'initiatrice de cette relation privilégiée entre droit de l'aménagement et l'association du public, la loi [du 18 juillet 1985 relative à la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement]¹⁵²¹ avec la création de la procédure de concertation préalable, la loi [du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹⁵²²], pour le débat public. »¹⁵²³ Aussi, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains¹⁵²⁴ a étendu la procédure de concertation à l'ensemble des documents d'urbanisme et la procédure d'enquête publique à l'élaboration des SCoT.¹⁵²⁵

Selon Michel Prieur, le texte international fondateur en matière de droit à l'information et à la participation qu'est la convention d'Aarhus « n'est pas une nouvelle convention sur l'environnement, mais une convention qui introduit la démocratie dans le processus de décision publique. »¹⁵²⁶ Pour autant et dans les faits, l'application du principe de participation révèle que son objet s'avère particulièrement propice au droit de l'aménagement et de l'environnement. L'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une

¹⁵¹⁸N. Dantonnell-Cor, Les collectivités territoriales et l'environnement *in* M. Bonnard (dir.), Les collectivités territoriales, *op. cit.*, p. 134.

¹⁵¹⁹R. Hostiou, J.-Fr. Struillou, Introduction, *in* R. Hostiou, J.-Fr. Struillou (dir.), La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'urbanisme et d'aménagement, Les Cahiers du GRIDAUH, 2007, p. 8.

¹⁵²⁰Loi n° 83-630 du 12 juill. 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement (*J. O.*, 13 juill., p. 2156).

¹⁵²¹Loi n° 85-729 du 18 juill. 1985 relative à la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement (*J. O.*, 19 juill., p. 8152).

¹⁵²²Loi n° 95-101 du 2 fév. 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*J. O.*, 3 fév., p. 1840).

¹⁵²³H. Jacquot, Avant-propos, *in* R. Hostiou et J.-F. Struillou, La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'urbanisme et d'aménagement, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵²⁴Loi n° 2000-1208 du 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, préc.

¹⁵²⁵H. Jacquot, Avant-propos, *in* R. Hostiou et J.-F. Struillou (dir.), La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'urbanisme et d'aménagement, *loc. cit.*, p. 5.

¹⁵²⁶M. Prieur, La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, RJE, 1999, p. 9. B. Dobrenko, La convention d'Aarhus et le principe de participation *in* R. Hostiou et J.-F. Struillou (dir.), La participation du public aux décisions en matière d'environnement et d'aménagement, *op. cit.*, p. 21.

incidence sur l'environnement¹⁵²⁷, confirme cette relation à propos des missions de la Commission nationale du débat public (CNDP). « La loi du 12 juillet 2010 dite "loi Grenelle II" avait élargi le champ de la participation en autorisant la CNDP à organiser un débat public portant sur "des options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement." Les contours de cette notion ayant été considérés comme "peu clairs", l'ordonnance redéfinit le champ du débat public en précisant que la commission peut désormais être saisie en vue de l'organisation d'un débat "sur un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire." »¹⁵²⁸ La formule « projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » de l'article L. 121-10 du code de l'environnement est ici conçue pour préciser les cas de saisine de la CNDP en remplaçant les termes d'« options générales d'intérêt national en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement » de l'ancienne version de cet article. Cela suppose alors une certaine perte de vitesse du rapport systématique de la notion de développement durable avec la participation dans le discours législatif au profit des enjeux fondamentaux du droit de l'environnement. Le décret du 25 avril 2017 précisant l'ordonnance précitée¹⁵²⁹, confirme cette relation spécifique entre participation et protection de l'environnement. Ce texte définit notamment les projets ayant un effet important sur l'environnement comme ceux qui impliquent « l'évolution substantielle d'une politique publique ou des nouvelles options générales ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, qui se matérialisent par un document émanant d'une autorité publique ou rédigé à sa demande préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou une proposition de loi. »¹⁵³⁰ Pour autant, la corrélation entre les finalités et les enjeux du droit de l'environnement et le développement durable reste patente en matière de participation au sens de la Convention d'Aarhus et de l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Il s'agit toujours, « (...) d'assurer la préservation d'un environnement sain

¹⁵²⁷Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, (*J. O.*, 5 août).

¹⁵²⁸J.-Fr. Struillou, N. Hutten, *Chronique. Démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 115.

¹⁵²⁹Décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes, (*J. O.*, 27 avr.).

¹⁵³⁰Art. R. 121-6-2 c. env. Cité par J.-Fr. Struillou, N. Hutten, *Démocratie environnementale*, RJE, 2018, n° 1, pp. 149 à 150.

pour les générations actuelles et futures, de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement, d'améliorer et de diversifier l'information environnementale. »¹⁵³¹

La relation intrinsèque qu'entretient l'environnement avec le développement durable n'est pas étrangère à ce constat d'une définition commune en matière de participation du public. Ainsi, la mobilisation convergente de cette thématique de la participation aux décisions avec le développement durable se justifie pour trois raisons essentielles.

La première est due au fait que les deux notions ont un fondement textuel commun, à savoir la convention de Rio. Selon Antoine Goxe : « si ce texte fait de la participation une exigence affichée du développement durable, c'est essentiellement parce que la prise de conscience de ses enjeux (...) par tous les acteurs et tous les citoyens est présentée comme essentielle pour ancrer la démarche dans les mentalités et les pratiques quotidiennes (...). La participation permettrait une socialisation aux principes et enjeux du développement durable. »¹⁵³² Le caractère antagoniste des piliers traditionnels du développement durable justifie l'essor de ces modes de décision concertés par l'expression des représentants de ces différents intérêts.¹⁵³³

La seconde raison de cette relation vient du caractère primordial du pilier environnemental. Dès lors, le développement durable bénéficie de la même dynamique participative que celle qui est liée à la matière environnementale.¹⁵³⁴ Le lien entre participation et environnement avait même été opéré antérieurement à la déclaration de Rio, et même antérieurement à la mention de la notion de développement durable dans un texte international. Il avait été fait mention de ce rapport dans la Recommandation 19 de la Déclaration de Stockholm et dans la Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982 affirmant solennellement que : « Toute personne aura la possibilité (...) de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement. » Le

¹⁵³¹*Ibid.*, p. 137.

¹⁵³²A. Goxe, Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et usages rhétoriques, in R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein, (dir), La gouvernance territoriale, LGDJ, 2007, p. 154.

¹⁵³³A. Van Lang, Le principe de participation. Un succès inattendu, NCC, 2014, n° 43, p. 25.

¹⁵³⁴Fl. Jamay, Principe de participation. Droit à la participation, Jcl Env., 2016, Fasc n° 2440, p. 15.

À propos des influences nées des exigences du développement durable et en particulier du droit de l'environnement, le Conseil d'État rappelle que : « Si le principe de participation n'est en rien spécifique au droit de l'environnement, il y a toutefois trouvé un large champ d'application privilégié qui ne cesse de se développer. » Voir Conseil d'État, Consulter autrement..., *op. cit.*, pp. 54 à 57. Voir également pour une étude consacrée à cette relation : Conseil d'État, La démocratie environnementale, *op. cit.*, 297 p.

principe 10 de la Déclaration de Rio ne fera que répéter ce rapport entre participation et environnement pour qu'il fasse l'objet en 1998 d'une consécration dans un texte juridiquement contraignant, la convention d'Aarhus.¹⁵³⁵ Ce lien étant largement repris par les systèmes régionaux et les législations nationales, le droit de la participation a alors pu être qualifié de « spécificité du droit de l'environnement, ou [de] droit accessoire du droit de l'environnement. »¹⁵³⁶ En France, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 avait consacré ce principe de participation en tant que principe général, codifié au quatrième alinéa de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Sur le plan constitutionnel, cette relation est confirmée par l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui sera l'une des premières dispositions à voir son applicabilité directe confirmée par le Conseil constitutionnel et le juge administratif.¹⁵³⁷ Pour renforcer l'effectivité de cette relation entre le droit de l'environnement et la participation, le législateur français a donné un caractère obligatoire à certaines procédures telles que l'enquête publique de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques. Ces procédures se sont restructurées autour de la protection de l'environnement. Leur champ a été également élargi, notamment dans le cadre de la participation aux grands projets d'aménagement.¹⁵³⁸ La relation obligatoire et imposée par le législateur entre participation et environnement serait d'ailleurs incomplète si on ne remémorait pas l'obligation d'organiser « la concertation préalable pour certaines opérations locales d'aménagement, organisée par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, complétée par la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991¹⁵³⁹ et celle du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains »¹⁵⁴⁰, déjà évoquées. C'est ainsi que le développement durable et les politiques publiques prises dans le sens de cette notion

¹⁵³⁵« Afin de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent être informés et participer aux décisions pouvant avoir une influence sur leur environnement. La participation apparaît donc comme une composante du droit à l'environnement, conçu comme un droit fondamental de la personne humaine, et permet en conséquence l'expression de la "citoyenneté environnementale. » M. Prieur, La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale, RJE, 1999, n° sp. p. 9, cité par Fl. Jamay, Principe de participation..., *op. cit.*, p. 5.

¹⁵³⁶Y. Jégouzo, Principe et idéologie de la participation, *in* Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur, 2009, p. 578. En ce sens, A. Van Lang considère la démocratie environnementale comme l'une des manifestations les plus abouties du courant doctrinal relatif à la démocratie administrative, Le principe de participation : un succès inattendu, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵³⁷L'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement dispose que « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ». Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM ; C.E., Ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, préc.

¹⁵³⁸L. Blondiaux, L'idée de démocratie participative : enjeux, impenses et questions récurrentes *in* M.-H. Bacqué et Y. Stirmoner (dir.), Démocratie participative et gestion de proximité, La Découverte, 2004, pp. 119-120.

¹⁵³⁹(*J. O.* 19 juill., p. 9521). Sur cette loi et son apport à l'appréhension de l'espace social urbain par le droit, voir P. Janin, L'espace saisi par le droit..., *op. cit.*

¹⁵⁴⁰Fl. Jamay, Principe de participation..., *op. cit.*, p. 15.

s'inscrivent dans le cadre de la gouvernance permettant « un mode d'élaboration des décisions concertées »¹⁵⁴¹, et dont la participation constitue un élément majeur.

La troisième raison, aujourd'hui déterminante, pour justifier cette relation fondamentale qu'entretient le droit de l'environnement avec le principe de participation est le principe de non-régression. Ce principe a fait l'objet d'une première application par le Conseil d'État dans un arrêt du 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature¹⁵⁴², précisément à propos d'un acte réglementaire réduisant le champ du principe d'information. En l'espèce, l'annexe de l'acte réglementaire attaqué exemptait de toute évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas. Selon cette décision, une telle exemption « n'est conforme au principe de non-régression de la protection de l'environnement que si ce type de projets, eu égard à sa nature, à ses dimensions et à sa localisation et compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine ». On en déduit *a contrario* qu'il y a méconnaissance du principe de non-régression lorsqu'une réglementation prévoit l'exemption de toute évaluation environnementale des projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement, comme c'était le cas de cette annexe.¹⁵⁴³

On peut considérer *a pari* que le droit à la participation est consolidé par le principe de non-régression. Pour justifier cette analogie, il suffit de considérer, avec le Conseil d'État, que le principe d'information du public, appliqué notamment par le biais de la procédure de l'évaluation environnementale, constitue un préalable essentiel au principe de participation.¹⁵⁴⁴

¹⁵⁴¹Pour A. Van Lang, « La promotion du développement durable constitue ainsi le terreau de la gouvernance. » in *Le principe de participation : un succès inattendu*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁴²C.E., 8 déc. 2017, Fédération Allier Nature, n° 404391, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000036211357&fastReqId=482897659&fastPos=1>.

¹⁵⁴³En l'espèce, l'annexe en question prévoyait « l'aménagement de pistes permanentes de courses et d'essais pour véhicules motorisés d'une emprise inférieure à 4 hectares et la construction d'équipements sportifs et de loisirs ne figurant dans aucune autre rubrique du tableau et susceptibles d'accueillir un nombre de personnes égal ou inférieur à 5 000 alors que, sous l'empire de la réglementation en vigueur antérieurement au décret attaqué, ces projets étaient soumis à une évaluation environnementale au cas par cas pour ce qui concerne les l'aménagement de pistes permanentes de courses et d'essais pour véhicules motorisés d'une emprise inférieure à 4 hectares et la construction d'équipements sportifs et de loisirs ne figurant dans aucune autre rubrique du tableau et susceptibles d'accueillir plus de 1 000 personnes », C.E., 8 déc. 2017, Fédération Allier-Nature, préc. Concl., L. Dutheil de Lamothe, RJE, 2018, pp. 187 - 194. Voir les obs. d'Ar. Gossement, Principe de non - régression : première application par le Conseil d'État, 14 déc. 2017, disponible en ligne sur : <http://www.arnaudgossement.com/archive/2017/12/14/p-rincipe-de-non-regression-premiere-application-par-le-conse-6008357.html>.

¹⁵⁴⁴Sans être en tant que telle une procédure de consultation, l'information constitue le préalable indispensable à toute procédure de consultation. Le Conseil d'État note que la qualité de l'information est un gage de qualité de la

De plus, ces deux principes ont souvent un support normatif commun, qu'il s'agisse du « triptyque »¹⁵⁴⁵ de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998¹⁵⁴⁶ ou de l'article 7 de la Charte. À ce titre, il ne serait plus permis de considérer avec Yves Jégouzo qu'« (...) il n'existe guère d'argument qui soit suffisamment déterminant pour justifier un principe de participation qui soit propre au droit de l'environnement. »¹⁵⁴⁷

Le principe législatif de non-régression, codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement selon lequel : « (...) La protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment », a fait l'objet d'une définition par le Conseil constitutionnel. Le juge constitutionnel considère que ce principe « (...) s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire. »¹⁵⁴⁸ Ce considérant présente l'intérêt d'insister sur l'hypothèse d'intégration de la protection de l'environnement dans d'autres matières. Par exemple, des considérations environnementales se retrouvent dans le code de commerce en matière d'aménagement commercial, tout comme dans le cadre du droit des propriétés publiques qui a pour support le code général de la propriété des personnes publiques. Bien évidemment, la protection de l'environnement s'est illustrée dans le cadre de la décentralisation territoriale notamment avec le transfert de compétences en matière de réglementation d'urbanisme. Dès lors, un principe d'intégration *a minima* est réalisé par ce principe de non-régression transversal pour confirmer le fait que le pilier environnemental du développement durable mentionné à l'article 6 de la Charte n'a pas pour support exclusif le code de l'environnement. Dès lors, il serait réducteur de considérer pour la suite que seuls les procédés de participation contenus dans ce code sont concernés par l'application du principe de non-régression. À l'appui de ce propos, on peut considérer avec Christophe Testard que le concept

procédure de consultation quel que soit le degré d'association du public que permet la procédure engagée lors de cette étape préalable. « Même élémentaire, celle-ci obéit à des standards de qualité : une information bien faite est soucieuse de son auditoire et de sa cible ; elle doit être, en fonction du message délivré, adaptée au public concerné. L'information délivrée doit être complète claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis-à-vis du public informé. », Conseil d'État, Consulter autrement..., *op. cit.*, p. 26.

¹⁵⁴⁵Ce terme décrivant le titre de cette convention est utilisé par A. Van Lang *in* Le principe de participation ; un succès inattendu, *op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁴⁶Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, sur l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale, publiée par le décret n° 2002-1187 du 12 sept. 2002, *op. cit.*

¹⁵⁴⁷*Contra*, Y. Jégouzo, Principe et idéologie de la participation *in* Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2007, p. 578.

¹⁵⁴⁸Conseil constitutionnel, décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (*J. O.*, 9 août.), (cons. 10.)

de démocratie environnementale « apparaît comme un élément moteur d'une démocratie administrative plus large. »¹⁵⁴⁹

Néanmoins, il ne convient pas de retenir la participation en tant que pilier autonome du développement durable, et il semble nécessaire de se limiter aux trois piliers traditionnels énumérés par l'article 6 de la Charte de l'environnement. Ces derniers font référence à des politiques publiques qui correspondent à des finalités de l'action de l'administration publique, notamment territoriale. Le développement durable constitue en effet ce que les politologues appellent un « référentiel d'action publique, c'est-à-dire un ensemble d'images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État, ainsi que les objectifs de la politique considérée. »¹⁵⁵⁰ Juridiquement, une telle position se traduit par le fait que ces piliers correspondent à des finalités d'intérêt général, saisies notamment par les personnes publiques territoriales.¹⁵⁵¹ La participation, quant à elle, désigne des procédures qui peuvent être utilisées dans le cadre de ces politiques publiques. Il s'agit d'un moyen privilégié de légitimation et de délibération des politiques de développement durable. En tant que moyen, la participation ne constitue pas une politique publique en soi, même si, la matière environnementale y est très propice au vu de son évolution.¹⁵⁵²

Cette distinction entre piliers du développement comme finalités d'actions publiques d'une part, et procédures de participation comme moyens de ces actions en tant que légitimation de ces dernières d'autre part, permet d'éviter une aggravation de la difficulté de définition imputable au sujet. Pour éviter tout risque de confusion, il faut, en premier lieu, rappeler l'autonomie qui existe entre la participation et les politiques publiques de développement durable. En second lieu, le principe de participation peut s'inscrire dans une dynamique propre du droit de l'environnement, qui ne relève pas exclusivement du développement durable. Cette dynamique en question, inspirée du principe 10 de la Déclaration de Rio¹⁵⁵³, englobe le droit à

¹⁵⁴⁹Chr. Testard, Pouvoir de décision unilatérale et démocratie administrative, *op. cit.*, p. 292.

¹⁵⁵⁰S. Oustrillault, Développement durable, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques publiques territoriales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2011, p. 172.

¹⁵⁵¹Pour C. Bardoul : « Le développement durable peut d'une certaine manière, être considéré comme un prolongement de l'intérêt général. », in La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 845. Voir aussi : Y. Aguila, Conclusions sur C.E, commune d'Annecy, RFDA, 2008, p. 1149.

¹⁵⁵²L'un des groupes de travail du Grenelle de l'environnement de 2007 avait pour objet de réfléchir à la construction d'une démocratie écologique. G. Orange, Le Grenelle de l'environnement : innovation participative et renforcement du développement durable, in J.-L. Pissaloux et G. Orange (dir.), La ville durable après le Grenelle de l'environnement, *op. cit.*, p. 20.

¹⁵⁵³M. Dreyfus, Retour sur l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio 20 ans après le Sommet de la Terre de 1992, 2012, Université des Nations Unies au Japon, disponible en ligne sur : <http://droits->

l'information et l'accès à la justice.¹⁵⁵⁴ Michel Prieur remarque que la participation peut concerner des activités quelconques prévues par l'article 6 de la Convention d'Aarhus. Par exemple : les procédures de participation instituées en vertu de l'article 7 dudit texte concernent plus la création et le fonctionnement des entreprises privées que les plans et programmes relevant de l'intérêt général.¹⁵⁵⁵ De plus, l'objet de ces derniers peut être relatif au droit de l'environnement ou de la protection de la nature, sans concerner pour autant le développement durable. Selon l'auteur précité : « Si la protection de l'environnement se présente comme un objectif majeur du développement durable, elle ne peut prétendre en être un objectif unique. »¹⁵⁵⁶

La bonne détermination de cette finalité de la participation relative au développement durable est nécessaire notamment au regard des engagements concomitants qui le définissent au sens de l'article L. 110-1-III du code de l'environnement. Par exemple, la lutte contre le changement climatique et la transition vers une économie circulaire coïncident avec le nouveau paradigme de la transition énergétique, notamment depuis la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique et pour la croissance verte (§ 2).

fondamentaux.u-paris2.fr/sites/default/files/publication/retour_sur_lapplication_du_principe_10_de_la_declaration_de_rio.pdf, p. 14.

¹⁵⁵⁴« S'il apparaît que les raisons ayant motivé le développement de la participation n'ont pas toujours été dénuées d'arrière pensées et qu'elle a aussi été conçue comme un moyen de vaincre les réticences des citoyens, elle est aujourd'hui également envisagée comme un moyen permettant d'aider les autorités publiques à prendre de meilleures décisions. Cette préoccupation est nettement exprimée par la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui affirme dans son préambule que *"dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci"* (point 9). Les informations apportées par le public permettraient d'améliorer le contenu de la décision afin de mieux prendre en compte les intérêts de l'environnement. Cette vision fonctionnelle ou utilitaire de l'information et de la participation du public, souvent présente dans les textes internationaux, trouve aujourd'hui un écho dans les textes de droit interne, même s'il est parfois encore limité. » Fl. Jamay, Principe de participation. Droit à la participation, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁵⁵Conseil d'État, La démocratie environnementale, Droits et débats, Cycle de conférence organisé par le Conseil d'État, La documentation Française, 2012, p. 66.

¹⁵⁵⁶Al. Touzet insiste sur ce caractère divergent du droit du développement durable vis-à-vis du droit de l'environnement : « Le développement durable induit (...) des politiques moins sectorielles que celles de l'environnement. Si la protection de l'environnement se présente comme un objectif majeur du développement durable », Droit et développement durable, *op. cit.*, p. 459.

§ 2 - Les mutations des cadres de définition du développement durable par les nouvelles responsabilités locales en matière énergétique

Malgré la relation étroite entre principe de participation et développement durable, ce dernier ne constitue pas une cause exclusive du développement de la démocratie administrative, notamment lorsqu'elle est associée à la matière environnementale.

Le développement de la participation en matière environnementale progresse largement dans le secteur énergétique. Depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte¹⁵⁵⁷, « le secteur énergétique est de plus en plus soumis aux exigences démocratiques. »¹⁵⁵⁸ Cette assertion est largement illustrée par l'évolution de cette matière qui opère une « mutation du principe de participation ».¹⁵⁵⁹ On y observe « l'encouragement du financement participatif, symbole d'une nouvelle démocratie participative qui n'est plus seulement faite de concertation préalable ou d'avis consultatif. »¹⁵⁶⁰ Laurence Calandri énumère deux mécanismes qui élargissent le principe de participation à la matière du financement et non plus à la simple association du public à la décision. Le premier mécanisme, direct, est énoncé par le nouvel article L. 314-27 du code de l'énergie, en vertu duquel les porteurs de projets d'énergies renouvelables « (...) peuvent, lors de la constitution ou de l'évolution de leur capital, en proposer une part aux personnes physiques, notamment aux habitants dont la résidence est à proximité du lieu d'implantation du projet, de proposer, lors de la constitution de leur capital, une part du capital aux habitants résidant habituellement à proximité du projet. » L'autre mécanisme, plus indirect, concerne les habitants de territoires concernés par le projet en raison de l'implication des collectivités territoriales. Le fait que les habitants soient indirectement concernés est ici fondé sur leur rattachement à la collectivité impliquée dans ce projet, et non en raison de leur proximité avec ce dernier.¹⁵⁶¹ Malgré le lien

¹⁵⁵⁷Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte (*J. O.*, 18 août, p. 14 256).

¹⁵⁵⁸L. Calandri, Les citoyens dans la gouvernance énergétique : « libre choix », « débat public », in G. Marcou et alii, Gouvernance et innovations dans le système énergétique français. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales, L'Harmattan, 2015, p. 151.

¹⁵⁵⁹*Ibid.*, p. 163.

¹⁵⁶⁰*Ibid.*, p. 163

¹⁵⁶¹« Si les parts proposées ne sont que partiellement souscrites » par les habitants, elles seront ensuite proposées "aux collectivités territoriales" d'implantation du projet, par décision prise par leur organe délibérant. L'article 109 de la loi modifie ainsi l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, qui est complété par un alinéa ainsi rédigé : "Les communes et leurs groupements peuvent [...] participer au capital d'une société [...] dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou sur

de ces mécanismes avec le droit de l'énergie qui les a institutionnalisés textuellement pour la première fois, on note aussi avec Christophe Bonnotte et Agnès Sauviat que ces mécanismes sont apparus de façon spontanée dans d'autres matières, telle que celle de l'aménagement.

Ainsi, « (...) les budgets participatifs contribuent à régénérer la démocratie participative en associant les habitants à la construction de la politique de la ville, au même titre que les Conseils citoyens, ce sont des procédés singuliers. Ce sont des mécanismes spontanés, rien n'étant prévu dans les textes. »¹⁵⁶² Les budgets participatifs deviennent des mécanismes significatifs de la relation qu'entretient le développement durable avec la gouvernance, qu'elle soit urbaine ou énergétique. Ces mécanismes renforcent à l'échelon local les procédés de démocratie participative et les complètent. « [II] y a, avec les budgets participatifs, une vraie modernisation de la gouvernance locale, en effet, la mise en place du budget participatif implique toute une démarche de démocratie participative construite : l'information des citoyens est inévitable sur ces questions budgétaires toujours très techniques, la participation des citoyens impose d'organiser des consultations (...). »¹⁵⁶³

Malgré les progrès qu'ils constituent dans l'application du principe de participation en tant qu'élément essentiel de la gouvernance dans ces matières relatives au principe de développement durable, la dispersion de ces dispositifs concourt une nouvelle fois à un « mille-feuille de la participation en France. »¹⁵⁶⁴ En matière de gouvernance énergétique, Laurence Calandri considère que « les contours de ce qui est présenté comme une "nouvelle citoyenneté individuelle, collective et territoriale" demeurent encore flous à la lecture de la loi (...). Le terme citoyen, aujourd'hui galvaudé, a envahi le langage commun, politique, mais aussi juridique pour désigner des objets disparates (...). Sous ce vocable, devenu un véritable slogan, il est fait généralement référence, à l'égard de l'administration, à un ensemble de techniques procédurales par lesquelles l'action publique, nationale et locale, s'ouvre aux "citoyens administratifs", et ce par deux voies principales: la première consiste à favoriser le "libre choix"

des territoires situés à proximité, et participant à l'approvisionnement énergétique de leur territoire." », *ibid.*, pp 164-165.

¹⁵⁶²Pour ces auteurs, « (...) [En matière de financements participatifs], différents processus sont possibles. Il peut s'agir de l'octroi d'une enveloppe financière pour chaque comité de quartier qui les utilise pour des projets d'investissement après proposition au conseil municipal (c'est le cas à Dijon, avec des enveloppes financières en moyenne de 40 000 euros). Cela peut aussi consister en des propositions de financement de projets dans la ville, suivies par un vote des habitants des quartiers concernés (Paris depuis 2014). », Chr. Bonnotte, A. Sauviat, *Production de la norme et démocratie participative*, RJE, 2015, p. 63.

¹⁵⁶³*Ibid.*, p. 63.

¹⁵⁶⁴La formule est de Chr. Bonnotte et d'A. Sauviat *in* *Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative*, *op. cit.*, p. 61.

des citoyens par la reconnaissance d'un droit à l'information. La seconde encourage le "débat public" au moyen d'une participation au processus décisionnel public, national et/ou local. La difficulté s'accroît lorsqu'il s'agit d'identifier le "citoyen administratif" dans le secteur énergétique qui réceptionne une approche extensive de la citoyenneté. En effet, celle-ci a été jusqu'ici à la fois atomisée et désarticulée. Une multiplicité de figures est convoquée : "usager", "consommateur", "client", "utilisateur", "public", "riverains", "précaire énergétique". Elle révèle la superposition des représentations possibles de l'administré-citoyen et l'hétérogénéité des rôles impartis. »¹⁵⁶⁵

Ainsi, et malgré la stabilisation de la matière de la participation avec le code des relations entre le public et l'administration : on continue de remarquer que les procédés de participation engendrés par les nouveaux paradigmes de transition énergétique, de gouvernance énergétique, ajoutent de nouveaux domaines spécifiques d'association du citoyen au débat local, et réactivent le risque d'un dispositif procédural marqué par une certaine incohérence et par un certain éclatement, critiqués avant l'intervention du code. La trop grande dispersion de ces procédures contribue à empêcher une véritable continuité et unité des dispositifs participatifs au niveau local, notamment dans sa contribution à la territorialisation du développement durable. Cette dispersion thématique renforce également l'absence d'autonomie de ces processus par rapport à l'expression classique émanant de l'exécutif ou du pouvoir représentatif local classique. Le referendum local, la participation des habitants et des usagers relative à la vie des services publics, la participation des habitants à la vie locale par le biais des comités consultatifs, la consultation des habitants à la vie communale ou intercommunale sont autant de dispositifs d'association du citoyen aux décisions des collectivités qui ne sont pas ordonnés de façon à créer un véritable ensemble cohérent d'association du public aux décisions et partant, ne permettent pas de donner une autonomie complète à l'idée de citoyenneté locale.¹⁵⁶⁶ On peut d'ailleurs parler à ce titre d'une certaine « impossibilité de la citoyenneté locale ». ¹⁵⁶⁷ La possibilité d'expression de cette dernière semble tributaire d'un régime d'autorisation encadré par des critères géographiques tels que les affaires communales et intercommunales, ou des critères matériels comme la vie locale ou le service public.

¹⁵⁶⁵L. Calandri, Les citoyens dans la gouvernance énergétique : « libre choix », « débat public », in G. Marcou et al., Gouvernance et innovations dans le système énergétique français, *op. cit.*, p. 152.

¹⁵⁶⁶G. Dumont, La participation des citoyens au service des élus, in H. Pauliat (dir.), L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflits ?, PULIM, 2007, pp 323-324.

¹⁵⁶⁷*Ibid.*, p. 324.

L'ordonnance du 3 août 2016 est elle aussi symptomatique de ce problème de la dispersion de la citoyenneté environnementale¹⁵⁶⁸. Les dispositions ayant pour objet les procédures destinées à améliorer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, élargissent l'office de la Commission nationale du débat public en rendant obligatoire une saisine de celle-ci « à l'occasion de réformes de politiques publiques engagées au nom de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. » L'intérêt de cette extension est qu'elle dépasse le simple champ des projets. Désormais, dans le cadre des compétences de cette autorité administrative indépendante, cette dernière peut procéder au recrutement de correspondants régionaux. Ces derniers sont désignés parmi « (...) ceux qui sont chargés d'apporter appui et conseil aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux dans le domaine de la participation du public, (...) d'alerter et d'informer la Commission sur les débats en cours sur le territoire de sa compétence, ainsi que de répondre aux demandes du public concernant le droit au débat et ses modalités. Les délégués devraient également être amenés à coopérer à une commission particulière mise en place pour un débat national sur le territoire correspondant à sa mission (...). »¹⁵⁶⁹

Le développement de ces procédures d'association du public illustre le possible changement de paradigme par la transition énergétique englobant le développement durable. Christophe Bouneau et Jean-Baptiste Vila considèrent que « La transition énergétique est devenue un paradigme global qui s'est intégré dans celui du développement durable, voire qui s'est substitué à lui. »¹⁵⁷⁰ Aussi, l'un des risques de l'association du développement durable au droit serait « (...) que le droit appliqué au développement durable devienne une finalité en soi, en particulier sous l'action du politique alors qu'il n'en est qu'un outil qui permettrait notamment, de parvenir à des objectifs contraignants qui sont l'objet de la Conférence climat de Paris 2015. »¹⁵⁷¹ Or, le développement durable étant une finalité, il inclut la préservation des ressources énergétiques et la lutte contre le changement climatique à l'article L. 110-1-IV du

¹⁵⁶⁸Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, *op. cit.*, Fl. Jamay, Requiem pour la simplification des procédures de participation et d'information, Énergie, Environnement, Infrastructures, 2017, pp. 43 à 45.

¹⁵⁶⁹J.-Fr. Struillou, N. Hutten, *Chronique Démocratie environnementale*, RJE, 2017, p. 137.

¹⁵⁷⁰Chr. Bouneau et J.-B. Vila, *Transition énergétique et réforme territoriale : les enjeux d'un dialogue complexe*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁷¹*Ibid.*

code de l'environnement. La difficulté de cette éventuelle substitution est relevée par Raphaël Romi, lorsqu'il insiste sur l'absence de principe normatif lié au développement durable en droit interne. Selon cet auteur : « Pour qu'il existe un principe de développement durable, il conviendrait au moins qu'existe un minimum d'accord sur son contenu mais aussi sur les conséquences de son existence et qu'il soit impératif et sanctionnable : ce n'est pas encore le cas. À bien des égards, (...) il semble que le développement durable constitue un objectif des politiques d'environnement plutôt qu'un principe du droit de l'environnement. (...) On peut aussi se demander si l'introduction par la loi sur la transition énergétique et la croissance verte du concept d'économie circulaire introduit un nouveau principe : ce n'est évidemment que d'un objectif dont il s'agit. »¹⁵⁷²

Or, malgré cette concurrence, le principe législatif de non-régression permet à la notion de développement durable de se définir négativement. Par ce principe, le développement durable pourrait dépasser la simple conciliation, afin de donner une place spécifique au pilier environnemental.

L'articulation des piliers demeure variable à la vue des différentes conceptions qu'en ont les ordres juridiques. Au niveau du droit de l'Union européenne, l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »¹⁵⁷³ Il est ici fait état d'un principe d'intégration permettant cette promotion du développement durable. La méthode d'une articulation par la hiérarchisation du pilier environnemental a donc pu être avancée, et elle constitue la conception procédurale que retient le droit de l'Union européenne qui diverge alors du texte constitutionnel français, qui se trouve dans la continuité de la Déclaration de Rio. En droit français, la définition du développement durable dépend principalement de ce caractère procédural. Le choix de la modalité d'articulation entre les piliers établis par la Constitution à travers l'article 6 de la Charte de l'environnement est la

¹⁵⁷²R. Romi, Droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 128.

¹⁵⁷³R. Romi fait référence à ce principe d'intégration lorsqu'il restreint son analyse de l'absence d'assimilation du développement durable en tant que principe normatif au droit interne. Ainsi, selon l'auteur : « (...) il semble que le développement durable constitue plutôt un objectif des politiques d'environnement plutôt qu'un principe du droit de l'environnement. À moins que l'on ne considère qu'il existe bien un "principe de développement durable", mais qui ne saurait "s'exprimer" pour l'heure autrement que par des principes plus effectifs du droit européen (l'obligation d'intégrer les impératifs de protection de l'environnement dans toutes les politiques européennes). », *ibid.*, p. 128.

conciliation. La conciliation est la source de la conception subjectiviste du droit, et son postulat remonte à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui fait référence à la définition kantienne de la liberté. Selon cette définition, la relation à autrui constitue le premier obstacle à la liberté et cette relation doit être conciliée par la loi.¹⁵⁷⁴

Néanmoins, il faut constater que la mise en œuvre du développement durable par le législateur reste largement centrée sur l'environnement. Le principe de non-régression permet d'affirmer que la finalité du développement durable en tant que protection des ressources naturelles pour les générations futures impose une articulation des politiques publiques qui maintient la spécificité du pilier environnemental en tant que « politique publique autonome, d'opposition aux autres politiques publiques. »¹⁵⁷⁵ De cette condition résulte l'interdiction d'une intégration inversée par le pouvoir réglementaire, au titre de laquelle des objectifs propres au pilier économique ou social affaibliraient la mise en valeur et la protection de l'environnement. Pour cela, la décision réglementaire et l'éventuelle association du public à cette dernière fait l'objet d'un encadrement juridique qui, sans hiérarchiser le pilier environnemental, lui donne une dimension non-compensatoire. Le principe d'intégration de l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne évoqué par Raphaël Romi donnerait une définition positive et plus complète au développement durable.¹⁵⁷⁶ Néanmoins, le principe de non-régression donne au développement durable une certaine portée de principe. Cette portée encadre partiellement la participation à la décision environnementale à partir de la finalité de prise en compte des générations futures tout en générant les mécanismes spécifiques précités.

En ne réduisant plus le développement durable à une notion exclusivement procédurale, développement durable et démocratie participative peuvent entrer en conflit (Section II).

¹⁵⁷⁴G. Carcassone commentait cet article ainsi : « Dans le trou du souffleur, Montesquieu et Rousseau ont ici cédé la place à Emmanuel Kant : le cercle de la liberté individuelle s'arrête au cercle de la liberté d'autrui. », in G. Carcassone, M. Guillaume, La Constitution introduite et commentée, *op. cit.*, p. 424 à 425.

¹⁵⁷⁵Ch. Cans, Le principe de conciliation : vers un contrôle de la durabilité, *op. cit.*, 558.

¹⁵⁷⁶Voir à ce propos la thèse de S. Caudal, La protection intégrée de l'environnement en droit public français, Univ. Jean Moulin-Lyon III, 1993, dactyl., 729 p.

Section II - Le renforcement définitionnel du développement durable par la transition entre démocratie participative et démocratie environnementale

De par sa finalité consistant à empêcher les décisions publiques de porter atteinte à la protection de l'environnement, le développement durable encadre une partie de la démocratie locale qui ne peut se soustraire à « l'obligation pour les générations actuelles de préserver le niveau existant des ressources. »¹⁵⁷⁷ Ce renforcement du pilier environnemental limite la participation par la non-régression en droit de l'environnement. Ce principe est ici considéré comme une condition du principe de développement durable dans l'encadrement de l'action locale. En droit administratif territorial, l'application du principe de participation, au même titre que le développement durable, ne peut plus être considérée comme le « côté obscur de la Charte ». ¹⁵⁷⁸

La démocratie environnementale est exclusive d'une participation en dehors de la recherche d'un bien commun que suppose l' « éthique de responsabilité »¹⁵⁷⁹ et de solidarité intergénérationnelle (§ 1). De cette redéfinition du développement durable résulte une mutation du cadre théorique de la démocratie participative locale au profit d'une démocratie environnementale. Cette transition suppose une redéfinition du degré d'association dans la gouvernance locale en faveur d'une conception minimale de la durabilité¹⁵⁸⁰(§ 2).

¹⁵⁷⁷D. Binbacher, Une perspective philosophique. L'éthique du futur. Une contradiction *in adjecto* ?, in J.-P. Markus (dir.), Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?, Dalloz, 2009, p. 27. D. Binbacher est professeur de philosophie morale à l'Université de Düsseldorf.

¹⁵⁷⁸« Cette expression désigne certaines dispositions pouvant être invoquées contre les valeurs qu'elle entend protéger ». L. Fonbaustier, Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? À propos d'une incise dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, JCP Env, 2012, étude 3, pp. 21 à 23. A. Farinetti, L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ?, JCP Env., 2014, étude 17, p. 9. Dans ces deux articles précités, L. Fonbaustier et A. Farinetti voient un tel risque d'une régression du droit de l'environnement dans l'article 6 de ce texte.: Pour A. Farinetti, les piliers du développement durable sont « le prolongement au sein de la Charte elle-même des intérêts antagoniques auxquels la protection de l'environnement doit être confrontée, et avec lesquels elle doit être conciliée, comme autant d'arguments offerts aux requérants pour utiliser "la Charte contre elle-même" ». Il en va de même de l'article 7 de ce texte, toujours selon A. Farinetti : « on peut se demander dans quelle mesure cette disposition ne tendra pas à devenir l'outil de prédilection de ceux qui, mécontents des contraintes environnementales qui leur sont imposées, entendraient les contester au motif qu'eux-mêmes, ou d'autres personnes, n'auraient pu participer à leur élaboration. », L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ?, *loc. cit.*, p. 9, § 1.

¹⁵⁷⁹A. Van Lang, 104^{ème} Congrès des notaires..., *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁸⁰D. Binbacher, Une perspective philosophique, *loc. cit.*, p. 27.

§ 1 - Le principe de non-régression comme garantie potentielle contre le « côté obscur »¹⁵⁸¹ du droit à la participation

Les décisions règlementaires, quelque-soit leur procédure d'élaboration ou de délibération, participative ou non, doivent faire en sorte que la protection de l'environnement fasse l'objet d'« une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »¹⁵⁸² En ce sens, si le développement durable semblait d'abord se définir comme une notion procédurale qui se présentait « sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective »¹⁵⁸³, l'action procédurale qui en résulte suppose que les pouvoirs constituant et législatif construisent « par étape [un bien commun] localisé assurant la cohérence et la légitimité des décisions. »¹⁵⁸⁴

La notion de démocratie participative, en s'arrêtant à une définition exclusivement procédurale de prise de la décision alternative au procédé de démocratie représentative, ne constitue pas un caractère substantiel. Ainsi, selon Raphaël Brett « Ce recours à [l'esprit] de la participation ne masque (...) pas les lacunes fondamentales que présente une démocratie exclusivement procédurale par opposition à une démocratie plus substantielle qui, au moins en théorie, impose que la production normative assure la pérennité de certains objectifs et de certaines situations. »¹⁵⁸⁵ Ainsi, là où le développement durable tend à être aujourd'hui précisé par des principes et objectifs à caractère substantiel, tels que le principe de non-régression, la lutte contre le changement climatique ou encore la transition énergétique, le principe de participation s'arrête à une procédure alternative à celle de la représentation classique. Cette alternative suppose un dépassement du régime représentatif, construction intellectuelle fondatrice de la Révolution française, projetée en 1958 sur la conception de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus, et dans les conditions définies par la loi. L'organisation institutionnelle territoriale est alors principalement fondée sur « la réalité de l'élu décidant seul (qui) demeure à la racine du modèle de démocratie locale. »¹⁵⁸⁶

¹⁵⁸¹L. Fonbaustier, Le côté obscur de la Charte de l'environnement ..., *loc. cit.*, p. 21.

¹⁵⁸²Conformément à la nouvelle disposition de l'art. L. 110-1-II-9° du code de l'environnement précitée.

¹⁵⁸³P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, Le bien commun comme construit territorial, *Politix*, 1998, n° 42, pp. 39 à 42, cité par C. Bardoul *in* Les collectivités territoriales..., *op. cit.*, p. 31.

¹⁵⁸⁴*Ibid.*, p. 39.

¹⁵⁸⁵R. Brett, La participation du public à l'élaboration des normes environnementales, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵⁸⁶B. Faure, L'apport des conseils de quartier à la démocratie municipale, *in* G.-J. Gugliemi et J. Martin (dir.), La démocratie de proximité..., *op. cit.*, p. 69.

Pour autant, diverses réformes législatives ordinaires ainsi que la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 ont consacré de nombreuses procédures permettant la participation du citoyen à l'action publique locale. À partir de ce postulat, la démocratie locale n'implique aucune éthique du bien commun spécifique et ne s'attèle qu'à une éthique de la discussion et des règles propres à l'universalisme démocratique. On peut à ce titre évoquer l'hypothèse de la démocratie continue au niveau local. Cette notion, selon Dominique Rousseau, « peut être analysée comme une modernisation du système représentatif ou comme le début de son dépassement, d'un au-delà de la représentation. »¹⁵⁸⁷ Cet « au-delà » se traduit notamment sur un plan procédural par « l'extension de la délibération au-delà de l'organe représentatif à l'ensemble du champ social. »¹⁵⁸⁸ En incluant ces « entrepreneurs législatifs »¹⁵⁸⁹ au niveau local, ce concept à la particularité de marquer la différence conceptuelle qui peut exister entre démocratie participative et démocratie administrative.

La notion de démocratie administrative et celle de démocratie environnementale qui en constitue un corollaire, recouvrent un choix conceptuel propice à un contenu substantiel. Ces notions supposent l'idée d'un communautarisme démocratique nécessaire au développement durable. La réalisation de ce dernier fait état d'un dépassement d'une conception purement normative et procédurale de la démocratie et une modification du rapport au temps. Une conception plus substantielle de la démocratie se justifie par le fait que « Rechercher tant le bien-être de la génération présente que celui de la génération future est contradictoire. En effet, le bonheur de l'une des générations peut causer des problèmes à l'autre. »¹⁵⁹⁰ Ce relativisme propre à l'universalisme est parfois appelé démocratie schumpétérienne¹⁵⁹¹, au sens où la méthode démocratique décrite par l'économiste autrichien se fonde sur un modèle où le politique « se calque sur l'économique, "car les problèmes d'une cité ressemblent, à beaucoup d'égards, à ceux d'une entreprise industrielle". »¹⁵⁹² Le caractère limité du mandat des représentants a pour conséquence une certaine propension aux choix à court terme que constitue l'intérêt économique. Dans le même sens, l'analyse de la finalité intergénérationnelle du

¹⁵⁸⁷D. Rousseau, De la démocratie continue, in D. Rousseau (dir.) La démocratie continue, Bruylant, 1995, p. 7.

¹⁵⁸⁸*Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁸⁹*Ibid.*, p. 17.

¹⁵⁹⁰Voir à ce propos, P. Rosanvallon, La recherche du long terme dans les démocraties, in Science et conscience européenne, Collège de France, 25-27 nov. 2004, cité par C. Bardoul, Les collectivités territoriales et le développement durable, *op. cit.*, p. 25.

¹⁵⁹¹F. Dannequin, La place du politique chez Schumpeter, Alternatives économiques, 2003, p. 84.

¹⁵⁹²*Ibid.*, p. 85. Le passage de J. Schumpeter cité par l'auteur de cet article se trouve dans l'ouvrage Capitalisme, socialisme et démocratie, 1942, rééd. Payot, 1990, p. 343.

développement durable se traduit, selon Jean-Philippe Pierron, « par la domination de la cadence industrielle sur le vécu du temps [qui] se traduit [entre-autres] par des pratiques politiques où le temps de la politique est davantage dominé par celui de la technologie que par celui du projet qui pense le temps long. »¹⁵⁹³ Ce relativisme est aujourd'hui remis en cause par le considérant introductif de la Charte de l'environnement qui définit le développement durable selon lequel « 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. » Ce considérant illustre bien le fait que « (...) le développement durable relève d'une symbolique du temps qui voit sa temporalité en crise quant à sa finalité. »¹⁵⁹⁴ Or, si l'expression de l'universalisme démocratique pouvait déjà être relevée dans le célèbre article 28 de la Constitution de l'an I selon lequel « Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. », le caractère substantiel donné à la notion de développement durable par le principe de non-régression du droit de l'environnement est incompatible avec cette conception purement procédurale de la démocratie locale.¹⁵⁹⁵ La démocratie continue au niveau local, telle que la démocratie administrative et environnementale, suppose un nouveau rapport au temps que ne peut satisfaire pleinement la légitimité politique. De cela résulte l'avènement de légitimités concurrentes, notamment scientifiques et techniques liées au fait que l'environnement est l'affaire de tous car les projets touchant au développement durable sont relatifs « aux conditions d'occupation de l'espace et affectent le cadre de vie des habitants, des problèmes spécifiques d'acceptabilité sociale et appellent la prise en compte des différents intérêts sociaux. »¹⁵⁹⁶

L'avènement de la démocratie administrative constitue ici une mutation fondamentale de l'administration et c'est à travers ce prisme qu'il convient aujourd'hui d'en mesurer les conséquences sur le développement durable. Cette notion pourrait, par certains aspects, relever de l'oxymore. « En exécutant la loi, le pouvoir administratif bénéficiait d'une légitimité qui ne souffrait aucune contestation ; la norme administrative en tirait son caractère démocratique. »¹⁵⁹⁷ En remettant en cause l'universalisme démocratique, voire en l'affaiblissant, la gouvernance met en concurrence les différentes légitimités par la transition

¹⁵⁹³J.-P. Pierron, *Penser le développement durable*, *op. cit.*, p. 62.

¹⁵⁹⁴*Ibid.*, p. 62.

¹⁵⁹⁵M. Prieur, *la non-régression : condition du développement durable*, *op. cit.*, pp 179 à 184.

¹⁵⁹⁶J. Chevallier, *Le débat public en question*, *in* *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur*, *op. cit.*, p. 492.

¹⁵⁹⁷Chr. Testard, *Pouvoir de décision unilatérale et démocratie administrative*, *op. cit.*, p. 127.

entre représentation et participation¹⁵⁹⁸, au profit de la démocratie environnementale. La prise en compte de cette participation au stade même du projet, c'est-à-dire à l'instar du modèle du conseil de développement dans le cadre d'une véritable « co-construction des politiques publiques », rend la légitimité politique non exclusive dans la légitimation de la décision.¹⁵⁹⁹

La démocratie environnementale constitue pour la démocratie administrative « une de ses manifestations les plus abouties »¹⁶⁰⁰ et le développement durable s'inscrit dans cette forme renouvelée de gouvernance en favorisant cette substitution de la démocratie participative atténuée en droit à la participation au profit d'une véritable démocratie interactive. Cette forme interactive de gouvernance locale des politiques publiques de développement durable se concrétise par des procédures garantissant des débats en amont des projets, nécessaires à leur possible remise en cause, afin que l'association du public ne se réduise pas à l'avis ponctuel ou à la simple substitution de l'administré aux représentants dans la délibération. À l'inverse de l'enquête publique¹⁶⁰¹ ou des procédures de consultation contenues à l'article L. 1112-15 et L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, qui ne constituent que des demandes d'avis ponctuelles¹⁶⁰², le citoyen environnemental devrait devenir un garant de la finalité du bien commun du développement durable. Se faisant, il peut s'ériger en garant de l'intérêt général¹⁶⁰³ dans le cadre de sa participation à la co-construction même de projets. Pour Raphaël Brett, Léon Duguit illustre bien ce dépassement de la dichotomie entre universalisme et communautarisme démocratiques qu'appelle la démocratie administrative en matière de développement durable. « Les expressions "démocratie environnementale" ou "démocratie

¹⁵⁹⁸ J. Caillosse, Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance », in R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, LGDJ, 2013, pp 59-60.

¹⁵⁹⁹ G. Protière, *Le conseil de développement ou l'affirmation de la démocratie managériale*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁰⁰ A. Van Lang, *Le principe de participation...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁶⁰¹ Dans son article précité, A. Van Lang note que « Les multiples occurrences du principe de participation en droit positif n'ont toutefois pas permis de le doter d'une signification précise, handicap qui entrave inévitablement sa portée. (...) [Les] principales procédures censées le mettre en œuvre font l'objet de critiques récurrentes. Ainsi, l'enquête publique intervient trop tard dans le processus décisionnel, le public étant consulté sur un projet déjà très abouti et donc impossible à remettre radicalement en cause. », *ibid.*, p. 25.

¹⁶⁰² Selon le Conseil d'État, « La demande d'avis est le processus par lequel le décideur sollicite le point de vue d'un organe ou de l'opinion de la population concernée par un projet de l'administration. (...) [L]'organe ou le public consulté n'a aucune garantie de voir son avis pris en compte pour infléchir le sens de la décision finale. La demande d'avis intervient à un moment donné, sur un sujet précis ; elle ne relève pas d'une démarche globale de moyen-long terme. », *Rapport public 2011. Consulter autrement...*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶⁰³ Dans le même sens, Cl. Gautier et J. Valluy s'interrogent sur la réelle possibilité de définir le développement durable dans sa traduction minimaliste que suppose l'équité intergénérationnelle. « Peut-on cependant parler d'intérêt général en tant que résultat a priori d'une procédure d'accord des intérêts particuliers. Jusqu'à présent, l'idée d'équité entre générations – comme celle de responsabilité- a davantage concerné la définition substantielle de l'intérêt commun que les conditions formelles (procédurales) de validité de cette définition. », in *Génération futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le « développement durable »*, Politix., pp 33-34.

écologique", dont la participation du public ressort incontestablement, tentent justement de réaliser l'hybridation des deux tendances précitées. Elles empruntent d'abord au communautarisme démocratique, en ce qu'elles véhiculent l'idée selon laquelle il existerait un objectif supérieur vers lequel devraient tendre les normes adoptées et qui serait celui de la protection de l'environnement ; mais elles s'inspirent aussi de l'éthique de la discussion propre à l'universalisme démocratique pour fonder les institutions et procédures permettant l'adoption desdites normes. Cette complémentarité n'est d'ailleurs pas sans rappeler le processus de production du droit qu'avait mis en lumière Léon Duguit. Selon l'éminent juriste bordelais, les normes adoptées par la puissance publique seraient effectivement le produit, d'une part, de l'apparition d'un droit objectif qui sourd des profondeurs de la société – dont la manifestation serait ici l'obligation de protéger l'environnement et, d'autre part, de sa traduction par un acte juridique, "un acte de volonté déterminé pour un but de solidarité sociale" dont seuls les mécanismes de participation assureraient la conformité au droit objectif. »¹⁶⁰⁴ L'intérêt général défini par « (...) le concept d'équité entre générations présentes et futures semble orienter vers une répartition diachronique de charges et de bénéfices, rendant concevable une gestion équitable des patrimoines et adaptables, dans son principe, à une grande variété de situations locales ou globales. »¹⁶⁰⁵

Cet encadrement matériel de la participation par le principe de non-régression reste cependant limité. L'invocation du principe de non-régression est considéré comme inopérante par les juges du fond dans le cadre d'un recours contre une mesure non-règlementaire telles qu'une mesure individuelle d'exploitation d'une ICPE.¹⁶⁰⁶ Conformément à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ce principe n'a pour objet que « la protection de l'environnement assurée par les dispositions législatives et réglementaires » ce qui exclut les autres types de décisions administratives. L'émergence de la démocratie environnementale reste donc à relativiser sur ce point. Aussi, le processus de gouvernance à travers la coresponsabilité entre

¹⁶⁰⁴R. Brett, La participation du public à l'élaboration de la norme environnementale, *op. cit.*, pp. 21-22. Voir aussi A.-S. Mescheriakoff, L'apparition du service public de la protection de l'environnement. Dans la perspective de la théorie du droit de Léon Duguit, *in* Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur, *op. cit.*, pp. 312-313.

¹⁶⁰⁵C. Gaultier et J. Valluy, Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le « développement durable », *op. cit.*, 1998, p. 33.

¹⁶⁰⁶T.A., La Réunion, 14 décembre 2017, Assoc. citoyenne de Saint-Pierre (ACSP) et autres, n° 1500484 disponible en ligne sur : <http://www.green-law-avocat.fr/wp-content/uploads/2017/12/n°-1500484.pdf>; D. Deharbe, Le principe de non-régression n'est pas invocable contre une décision individuelle, Green Law Avocats, 17 déc. 2017, disponible en ligne sur : <http://www.green-law-avocat.fr/4904-2/>.

les différents acteurs en matière de préservation de l'environnement pose la question de l'étendue et du degré de l'association du public (§ 2).

§ 2 - Le régime d'association du public dans la construction de la démocratie environnementale et de la gouvernance du développement durable

La construction de la démocratie écologique se rapporte à l'un des principaux textes relatifs à la montée en puissance de la notion de développement durable dans le discours législatif. L'association de la société civile dans le cadre du Grenelle de l'environnement reprenait une des « technologies classiques de la participation »¹⁶⁰⁷ et la logique du « débat public. »¹⁶⁰⁸ Les travaux préparatoires à l'élaboration de ce texte consistaient à montrer l'exemple en matière la démocratie environnementale.¹⁶⁰⁹ C'est à cette « figure imposée (...) autour des choix scientifiques et techniques »¹⁶¹⁰ du débat relatif à cette réforme de l'environnement, que s'est plié le président Nicolas Sarkozy. Selon ce principal initiateur de cette réforme : « Le Grenelle de l'environnement sera un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations. Je veux que ce contrat engage les responsables. »¹⁶¹¹ À ce titre, il convient d'observer en quoi ces éléments de mutation de la démocratie locale se manifestent dans le régime de la participation relative aux problématiques de développement durable.

En droit interne, la participation se réduit essentiellement à un droit à la participation alors que la notion de démocratie participative pouvait paraître ambitieuse au cours de l'élaboration de la Charte de l'environnement. Contrairement à l'article 11 du projet de loi constitutionnelle proposé par la commission Coppens qui énonçait que « La loi détermine les formes de démocratie participative qui permettent au public d'être associé à l'élaboration des

¹⁶⁰⁷J. Chevallier, Le débat public en question, *in* Vers un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur, *op. cit.*, p. 492.

¹⁶⁰⁸*Ibid.*, p. 493.

¹⁶⁰⁹Pour G. Orange, « L'originalité du processus [du Grenelle] est liée à la définition simultanée des collègues et des groupes de travail ». Parmi les six groupes de travail, le cinquième était « Construire une démocratie écologique », *in* Le Grenelle de l'environnement : innovation participative et renforcement du développement durable, *in* J.-L. Pissaloux et G. Orange (dir.), La ville durable..., *op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁶¹⁰J. Chevallier, Le débat public en question, *in* Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, *op. cit.*, p. 493.

¹⁶¹¹N. Sarkozy, Déclaration du président de la République, sur le Grenelle de l'Environnement et ses priorités en matière de protection de l'environnement, à Paris le 21 mai 2007, disponible en ligne sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/077001754.html>, cité par G. Orange, *in* J.-L. Pissaloux, G. Orange, La ville durable après le Grenelle de l'environnement..., *op. cit.*, p. 20.

politiques et décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », Agathe Van Lang remarque que « La référence à la démocratie participative, jugée trop audacieuse, a été supprimée pour céder la place à une conception plus délibérative de la participation. »¹⁶¹² Il convient alors de s'interroger sur l'étendue de ce droit dans la définition de la démocratie environnementale. Contrairement à la Convention d'Aarhus, l'article 7 de la Charte de l'environnement est très laconique dans le champ d'application du droit à participer en s'arrêtant à la notion d'incidence sur l'environnement. C'est à ce propos que l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement est intervenue pour préciser cette étendue matérielle alors que la convention d'Aarhus énumère les matières concernées dans ses articles 6 à 8.¹⁶¹³

Ces matières ont d'abord été précisées en droit interne par l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 7 de la Charte et sont énumérées par Florence Jamay : « Ainsi, constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement : des décisions réglementaires telles que les décrets de nomenclature qui déterminent le régime applicable aux installations classées et les projets de prescriptions générales que doivent respecter les installations classées soumises à enregistrement¹⁶¹⁴ (...); des décisions individuelles telles les dérogations aux interdictions de porter atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées¹⁶¹⁵); des décisions d'espèce telles que les décisions administratives délimitant les zones de captage d'eau potable ainsi que des zones d'érosion¹⁶¹⁶ (...); des instruments de planification tels que les schémas régionaux climat air énergie et les schémas régionaux éoliens qui "ont pour objet de fixer des objectifs et des orientations en matière de préservation de l'environnement"¹⁶¹⁷; des décisions de classement

¹⁶¹²A. Van Lang, *Le principe de participation...*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶¹³L'art. 6 de ce texte concerne la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, l'art. 7 concerne la participation du public en ce qui concerne les plans programmes et politiques relatifs à l'environnement et l'art. 8 est relatif à la participation du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants de portée générale. UNECE, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, disponible en ligne sur : <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>, pp 10 à 13.

¹⁶¹⁴Conseil constitutionnel, 14 oct. 2011, déc. n° 2011-183/184 QPC ; 14 juin oct. 2011, Assoc. France Nature Environnement.

¹⁶¹⁵Conseil constitutionnel, 27 juill. 2012, déc. n° 2012-269 QPC, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement et autres, AJDA, 2012, p. 1554.

¹⁶¹⁶Conseil constitutionnel, 27 juill. 2012, déc. n° 2012-270 QPC, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, AJDA, 2012, p. 1554.

¹⁶¹⁷Conseil constitutionnel, 7 mai 2014, déc. n° 2014-395 QPC, Fédération environnement durable et autres (*J. O.*, 10 mai, p. 12 357), JCP Env. 2014, alerte 78.

telles celles concernant les monuments naturels ou les sites¹⁶¹⁸ (...) ou encore les cours d'eau, l'inscription sur l'une ou l'autre des deux listes distinctes de cours d'eau ayant pour conséquence d'imposer des obligations particulières qui tendent à préserver la continuité écologique sur des cours d'eau à valeur écologique reconnue. »¹⁶¹⁹ On observe alors toute l'interprétation extensive de la notion utilisée de « décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » par le Conseil constitutionnel lorsqu'il inclut à la fois les décisions individuelles ou les décisions d'espèce dans l'ensemble des actes soumis à la participation conformément à l'article 8 de la Convention précitée¹⁶²⁰. Les décisions concernées sont donc tous les actes unilatéraux décisionnels au sens de l'article 200-1 du code des relations entre le public et l'administration. En l'absence d'intervention du législateur, la jurisprudence avait déjà largement défini le champ d'application du principe de participation puisque l'incompétence négative dans la détermination des conditions et limites exigée par l'article 7 de la Charte ne peut faire obstacle « au droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

L'article L. 121-10 du code de l'environnement issu de l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement redéfinit ce champ du débat public qui constitue un corollaire au droit à la participation aux « décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. » par le débat ayant pour objet « (...) un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » À ce titre la Commission nationale du débat public désigne un délégué territorial qui sera chargé « d'apporter appui et conseil aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux dans le domaine de la participation du public, de faire connaître la Commission aux administrations publiques, aux réseaux d'élus, aux maîtres d'ouvrage, aux associations, à la presse ainsi qu'au grand public, d'alerter et d'informer la Commission sur les débats en cours sur le territoire de sa compétence, ainsi que de répondre aux demandes du public concernant le droit au débat et ses modalités. »¹⁶²¹

¹⁶¹⁸Conseil constitutionnel, 23 nov. 2012, déc. n° 2012-283 QPC, M. Antoine de M.

¹⁶¹⁹Conseil constitutionnel, 23 mai 2014, déc. n° 2014-396 QPC, France Hydro Électricité (*J. O.*, 25 mai, p. 8 583), ADJA, 2014, p. 1066.

¹⁶²⁰Fl. Jamay, Principe de participation..., *op. cit.*, pp 27-28.

¹⁶²¹Appel à candidature pour le recrutement par la CNDP de correspondants régionaux (sept. 2014) disponible sur le site internet de la Commission, cité par J.-F. Struillou et N. Hutten, *Chronique. Démocratie environnementale, op. cit.*, p. 117.

L'ordonnance améliore le rôle du public dans la construction des politiques publiques de développement durable. La détermination de ce degré d'association à la décision et son amélioration se justifient pleinement eu égard à cette exigence du développement durable et à sa détermination comme « intérêt fondamental de la Nation » selon le 6^{ème} considérant du préambule de la Charte constitutionnelle. Le droit à la participation dans la définition du développement durable en droit interne permet à nouveau d'insister avec Michel Prieur sur l'intérêt de la lecture de la Charte en tant qu'ensemble indivisible dans l'étendue du droit à l'information et à la participation, le premier étant une condition *sine qua non* du second.¹⁶²² « L'ordonnance précise par ailleurs le contenu des droits octroyés au public par l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il est indiqué que la participation confère le droit pour le public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation – droit d'initiative citoyenne – de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions, d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation. »¹⁶²³

La détermination du cadre juridique du principe d'information est nécessaire à la réalisation du développement durable au niveau territorial. Le droit à l'information pourrait être porteur de principes supplémentaires issus de la combinaison entre les articles 7 et 8 de la Charte de l'environnement. Pour Yann Aguila, l'insuffisance de l'information est aussi liée au fait que « (...) la bonne information du public nécessiterait une meilleure formation des experts scientifiques, des agents publics, des associations et de manière générale du public. L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 consacré au droit à l'information est ainsi suivi de l'article 8 qui proclame : "L'éducation et la formation doivent contribuer à l'exercice des droits et des devoirs définis par la présente Charte." »¹⁶²⁴ Un tel moyen de détermination des politiques de développement durable apparaît essentielle au niveau local puisque selon Caroline Speirs : « [Les collectivités locales] jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public. C'est pourquoi les collectivités ont le pouvoir de retranscrire à leur échelon et sous une forme adaptée à leurs conditions (...), les prescriptions internationales du développement

¹⁶²²Conseil d'État, Rapport public 2011, Consulter autrement..., *op. cit.*, p. 26.

¹⁶²³J.-F. Struillou et N. Hutten, Chronique. Démocratie environnementale, *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁶²⁴Y. Aguila, *in* La démocratie environnementale, *op. cit.*, p. 177.

durable. »¹⁶²⁵ Contrairement à ce que certains auteurs considéraient comme constitutif d'un principe d'intégration à l'époque de la constitutionnalisation de la Charte, l'article 6 sur le développement durable ne permet pas de garantir constitutionnellement un tel principe.¹⁶²⁶

Les applications législatives récentes de la Charte de l'environnement confirment cette relation entre information et formation du public à l'environnement, par l'intermédiaire d'un devoir d'information incombant à l'administration. Les obligations juridiques qui en découlent permettent d'établir si les décisions de l'administration territoriale respectent les orientations fondamentales du développement durable. L'obligation d'information constitue alors « le complément, sinon l'aboutissement logique du principe de participation du public. »¹⁶²⁷ Le sens de la participation environnementale est étroitement lié à la détermination du développement durable. On observe des évolutions favorables la clarté des procédures. Ainsi en est-il de la substitution de l'énumération du contenu des droits octroyés au public par l'article 7 de la Charte de l'environnement, à la notion indéterminée de « prise en considération » dans le nouvel article L. 120-1 du code de l'environnement.¹⁶²⁸ L'ancienne obligation de prise en considération formulait l'exigence de motivation par laquelle la décision administrative s'éloigne des résultats de la participation. Elle pouvait, à ce titre être comparée à « la prise en compte » qui caractérise le rapport de compatibilité en droit de l'urbanisme.¹⁶²⁹ L'actuel article L. 120-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 3 août 2016, énonce, entre autres droits, celui pour le public d'« être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation. »

¹⁶²⁵C. Speirs, *Le développement durable dans la ville*, *op. cit.*, p. 122.

¹⁶²⁶N. Chadid-Nourai considérait que le principe de développement durable avait une portée juridique certaine, *in* *La portée de la Charte pour le juge ordinaire*, *op. cit.*, p. 1176. D. Deharbe et Al. Péri considéraient que l'article 6 de la Charte de l'environnement consacrait le principe d'intégration. Voir à ce propos D. Deharbe, *Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable*, *JCP Env.*, pp 29-31. A. Péri, *La Charte de l'environnement. Reconnaissance de l'environnement comme droit fondamental ?*, *op. cit.*, p. 12. Ces développements ne sont aujourd'hui plus d'actualité au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Voir à ce propos, les décisions. n° 2012-283 QPC du 23 nov. 2012, A. de M. (*J. O.*, 24 nov., p. 18 547) et n° 2014-394 QPC, du 7 mai 2014, Société Casuca, (*J. O.*, 10 mai, p. 7873). Voir aussi *Supra*, pp. 63 et suiv.

¹⁶²⁷J. Bétaille, *La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation*, *RJE*, 2010, p. 197.

¹⁶²⁸Ce nouvel article est issu de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, précitée.

¹⁶²⁹À ce titre, le motif légitime permettant à l'autorité administrative de s'éloigner du résultat de la participation pouvait être relatif à l'éventuelle atteinte à l'environnement qui en résulterait. À l'inverse, on peut réserver les cas de contentieux où le juge pourrait contrôler le résultat de prise en compte de la participation et éventuellement faire droit à une participation favorable au pilier environnemental. La prise en compte « implique en principe de ne pas s'écarter "des orientations fondamentales" de l'élément à prendre en compte sauf si un motif légitime le justifie. », A. Van Lang, *Le principe de participation...*, *op. cit.*, p. 39.

Là encore, cette évolution peut être rapprochée d'un début d'application de la Charte en tant qu'« ensemble indivisible »¹⁶³⁰ dans le cadre du droit de l'administration locale, même si ces interventions législatives pourraient résulter encore une fois d'une mauvaise compréhension ou d'une interprétation minimaliste du développement durable par la jurisprudence.¹⁶³¹

¹⁶³⁰M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶³¹Pour M. Prieur : « L'art. 6 sur le développement durable a été mal compris. Ce n'est pas un hasard s'il ne renvoie pas à la loi. Le Conseil d'État, à tort selon nous, considère que le législateur devrait déterminer les conditions de mise en œuvre de l'article 6 (C.E., 14 sept. 2011, Ministre de l'Agriculture, req. n° 348394). Il s'agit d'un des "nouveaux droits" lié à l'application du principe d'intégration. L'intégration implique une prédominance de l'environnement qui doit être prise en compte dans les autres politiques. En le transformant en principe de conciliation, le juge constitutionnel le déforme et l'amoindrit. », *ibid.*, p. 21.

Conclusion du Chapitre II

Les évolutions de la participation du public favorisent une logique délibérative et transversale de l'action administrative prenant en compte la protection d'un droit à l'environnement. De telles mutations ne peuvent être que favorables au renforcement de la définition du développement durable. Les différentes mises en perspective du principe d'information et de participation portées par le concept de démocratie environnementale, répondent à la fois aux problématiques d'organisation des procédures et à la finalité du développement durable. Le principe de précaution et les principes de l'article 7 de la Charte de l'environnement ont pour point commun de faire l'objet de cette application transversale, le premier ayant été « libéré du corset de l'indépendance des législations »¹⁶³² par le juge administratif¹⁶³³, le second ayant été affirmé par le législateur par le biais de notions vagues. Par exemple la notion d'incidence sur l'environnement a d'abord été utilisée par la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, puis par l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement¹⁶³⁴. De plus, le principe de précaution peut être considéré comme s'inscrivant dans « l'organisation d'un débat vertueusement conflictuel, d'un pluralisme source du perfectionnement des décisions »¹⁶³⁵. La logique du débat public devient alors incontournable pour permettre la protection des droits des générations futures auxquels renvoient les principes généraux du droit de l'environnement. Ces principes permettent de

¹⁶³²P. Planchet, Principe de précaution et indépendance des législations, RFDA, 2017, p. 1074. On peut, avec cet auteur citer les exemples des deux arrêts C.E., 19 juill. 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul c/Orange France et commune d'Ambroise, Rec., p. 333, et C.E., 30 janvier 2012, Société Orange France c/Commune de Noisy-le Grand, Rec., p. 2

¹⁶³³Dans l'arrêt du C.E. du 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul précité, le Conseil d'État considère qu'« (...) en estimant que le principe de précaution tel qu'il est énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ne peut être pris en compte par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'octroi d'une autorisation délivrée en application de la législation sur l'urbanisme, le tribunal administratif d'Orléans a commis une erreur de droit ; que l'Association du quartier Les Hauts de Choiseul est, dès lors, fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque. » À partir de cet arrêt, on observe avec M. Prieur le caractère transversal du principe de précaution, ici applicable en matière d'urbanisme. M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, pp 18-19.

¹⁶³⁴Loi n° 2012-1460 du 27 déc. 2012, relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement (*J. O.*, 28 déc., p. 20 578) ; A. Van Lang, Le principe de participation : un succès inattendu, *op. cit.*, p. 36. La notion indéterminée selon A. Van Lang est également utilisée dans l'intitulé de la nouvelle ordonnance n° 2016-1060 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

¹⁶³⁵Cl. Gautier, J Valluy, Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le « développement durable », *op. cit.*, p. 22.

définir la finalité de principe du développement durable. Désormais, le principe législatif de non-régression constitue sans doute l'élément de définition le plus déterminant avec le principe de précaution : ces deux principes étant rattachables à la préservation du droit à l'environnement et au devoir de préservation de l'environnement des articles 1 et 2 de la Charte¹⁶³⁶. « Le concept de générations futures, en tant que finalité du développement durable exerce une fonction de légitimation, qui refonde l'ensemble du droit de l'environnement, comme il refonde d'autres droits. »¹⁶³⁷ Ce concept correspond au caractère transversal du développement durable qui se répercute aujourd'hui dans le cadre du droit à l'information et à la participation.

¹⁶³⁶« Alors que l'invocation de l'art. 6 a été déclarée irrecevable dans la décision 2012-283 QPC du 23 nov. 2012, Antoine de M., le développement durable comme la précaution sont pourtant rattachables aux art. 1 et 2 [de la Charte]. Dans le code de l'environnement, le développement durable est un "objectif" (art. L. 110-1-II et III). La Charte le hisse au rang d'obligation dans son préambule et à l'art. 6, le préambule du Traité sur l'Union européenne en fait un « principe » et l'art. 37 de la Charte des droits fondamentaux l'assimile à un droit fondamental. », M. Prieur, Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, *op. cit.*, p. 22.

¹⁶³⁷Ch. Cans, Vers une perspective juridique. Le droit des générations futures, vecteur d'une refondation du droit : l'exemple du droit de l'environnement in J.-P. Markus (dir.), Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?, *op. cit.*, p. 78.

Conclusion du Titre II

Le processus de gouvernance urbaine défini par l'évolution de l'administration territoriale vers des logiques partenariales et participatives concourt au renforcement des politiques publiques de développement durable, ne serait-ce qu'en garantissant la diffusion d'une certaine culture de celui-ci. L'intégration des compétences relatives aux piliers du développement durable à l'ensemble des structures institutionnelles permet la territorialisation de ces politiques publiques, au même titre que les différentes procédures de participation.

L'intégration des compétences des différentes structures institutionnelles même les plus en retrait comme les communautés de communes est révélatrice d'une territorialisation accrue des problématiques environnementales, sociales et économiques. Ainsi, la solidarité territoriale garantie par la gouvernance urbaine se traduit par « une contribution à l'égalité des accès et des opportunités de développement »¹⁶³⁸, notamment en ce qui concerne la mobilité ou les services publics relatifs aux ressources naturelles telles que l'eau ou l'énergie. Un tel espace garantit également une logique de solidarité et d'interactivité nécessaire à sa gouvernance et s'avère donc nécessaire à la démocratie environnementale.¹⁶³⁹

La ville durable, résulte de cette territorialisation des politiques publiques et de la logique partenariale que constitue leur co-construction en dehors d'un cadre strictement représentatif. Cette transition vers la gouvernance urbaine s'avère ici fondamentale. « Le terme de ville durable (...) désigne un horizon politique, un référentiel pour l'action publique tandis que l'expression de développement urbain durable renvoie au processus de territorialisation du [développement durable] (...) selon des modalités plus professionnelles que politiques. »¹⁶⁴⁰ En d'autres termes, ce référentiel de la ville durable est nécessaire à la démocratie environnementale « (...) parce qu'il est, fondamentalement, un moyen de réorganiser le temps social en rendant le futur présent dans les décisions actuelles. »¹⁶⁴¹

¹⁶³⁸J. Lévy, Réinventer la France, *op. cit.*, p. 87.

¹⁶³⁹On peut à cet égard relever le nouveau principe de solidarité écologique issu de la loi du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et codifié à l'article L. 110-1-II du code de l'environnement. Ce principe « (...) appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés »

¹⁶⁴⁰C. Emelianoff, La ville durable, *in* B. Zuindeau (dir.), Développement durable et territoire, *op. cit.*, p. 179.

¹⁶⁴¹J.-B. Auby, Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville, *op. cit.*, p. 224.

Les nouvelles techniques émergentes de démocratie sont symptomatiques de la nécessité de ce droit à la ville, notamment dans le cadre de la démocratie environnementale essentielle au développement durable. Internet a longtemps été considéré comme un « gadget »¹⁶⁴², voire utilisé comme tel. Un exemple frappant concerne son utilisation pour consulter les citoyens dans le cadre de la préparation de la loi constitutionnelle de 2005 relative à la Charte de l'environnement pourtant adoptée en Congrès selon la procédure de l'article 89 de la Constitution.¹⁶⁴³ L'émergence de la démocratie numérique s'est illustrée lors du Grenelle de l'environnement et a été organisée par l'ADEME.¹⁶⁴⁴ Cette technique numérique de participation se retrouve désormais dans des mécanismes traditionnels de démocratie administrative tels que l'enquête publique¹⁶⁴⁵, et tend à compléter cette construction de la matière participative que garantit l'urbanité. À l'inverse, le défaut d'accès à un tel service collectif est symptomatique des « sécessions graves et des disparités »¹⁶⁴⁶ caractérisant les espaces péri-urbains et ruraux non intégrés aux grandes métropoles. La fracture numérique étant aussi bien révélatrice d'inégalités sociales que territoriales.¹⁶⁴⁷ Ces inégalités peuvent s'avérer préjudiciable au développement durable, elles favorisent une plus grande utilisation de transports individuels et privés essentiellement automobile¹⁶⁴⁸, même « (s') il semble illusoire d'espérer que le progrès des télécommunications réduira la demande de mobilité. »¹⁶⁴⁹

¹⁶⁴²M. Prieur, La Charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?, Pouvoirs, 2008, p. 52.

¹⁶⁴³Dans cet article précité, M. Prieur rappelle qu'un questionnaire a été adressé à 55 000 acteurs nationaux et régionaux. « 14 000 réponses à des questions telles que : "Êtes-vous favorables à ce que des principes fondamentaux du droit de l'environnement et du développement durable soient inscrits dans un texte de niveau constitutionnel ? Souhaitez-vous voir inscrits d'autres principes dans la Constitution ?" et la réponse de 1 500 internautes, ne peut manquer d'effaroucher ceux qui considèrent qu'une révision constitutionnelle ne peut se préparer par Internet sans être taxée de "gadget" ». La Charte de l'environnement : droit dur..., *op. cit.*, p. 52.

¹⁶⁴⁴R. Brett, La démocratie environnementale numérique : une modernisation en trompe-l'œil, in I. Doussan (dir.), Les futurs du droit de l'environnement, Bruylant, 2016, pp. 100-101.

¹⁶⁴⁵« La possibilité de dématérialiser en partie l'enquête publique a été introduite dans le code de l'environnement par la "loi Grenelle 2" du 12 juillet 2010. En application de cette loi, le décret n° 2011-2021 du 29 déc. 2011 a déterminé à titre expérimental la liste des projets, plans et programmes devant obligatoirement faire l'objet d'une communication au public par voie électronique. Et le décret n° 2011-2018 du 29 déc. 2011 portant réforme de l'enquête publique a rendu possible la consultation de la version numérique des avis les plus volumineux dans les lieux de consultation du dossier (art. R. 123-8). De même, depuis ce décret, l'autorité en charge de l'enquête peut organiser sur internet la consultation des informations relatives à l'enquête et la communication d'observations par le public (art. R. 123-9). », J.-Fr. Struillou, N. Hutten, Chronique..., *op. cit.*, pp. 131-132.

¹⁶⁴⁶J. Lévy, Réinventer la France, *op. cit.*, pp. 83 à 87, sp. p. 87.

¹⁶⁴⁷Dans le même sens, R. Brett, La démocratie environnementale numérique..., *op. cit.*, p. 105.

¹⁶⁴⁸J. Lévy, *loc. cit.*, pp. 83 à 87.

¹⁶⁴⁹P. Merlin, Développement durable, in P. Merlin, Fr. Chouay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 2015, p. 247.

Conclusion de la Partie II

Les bouleversements des principes directeurs de la détermination des compétences et les transformations institutionnelles qui caractérisent les mutations de la décentralisation ont des conséquences sur le développement durable.

Néanmoins, l'impact de ces mutations de l'administration territoriale ne peut suffire à appréhender l'enjeu global de solidarité intra et intergénérationnelle, tant la gouvernance multi-niveaux qui doit être mise en œuvre procède d'une conjugaison des intérêts publics. Ces intérêts pouvant tout aussi bien être locaux que nationaux. Les mises en perspectives de la démocratie administrative au prisme du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes illustrent parfaitement cette difficulté. On observe l'institutionnalisation d'une procédure de participation inédite dans le cadre de laquelle une consultation locale d'initiative gouvernementale a sollicité des votations relatives à un projet d'intérêt national. Cette initiative n'était pas, *ab initio*, prévue par les textes constitutionnels et organiques sur lesquels s'est appuyé le Gouvernement¹⁶⁵⁰. L'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a alors procédé à la régularisation de la procédure.¹⁶⁵¹ Depuis, l'article L. 123-20 du code de l'environnement, qui en est issu, permet l'institutionnalisation d'une procédure purement consultative à l'initiative de l'État sur une aire territoriale indépendante de l'assise territoriale communale pour un projet national.¹⁶⁵²

Les problématiques de développement durable participent ici clairement à la rénovation des problématiques de territorialisation du droit. Elles révèlent les défauts actuels de la détermination des leviers d'action publique, dont l'organisation et la gestion sont souvent

¹⁶⁵⁰Sur le fondement de l'al. 2 de l'art. 72-1 de la Constitution qui dispose : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». L'art. LO. 1112-2 du CGCT dispose : « L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel. »

¹⁶⁵¹Ordonnance n° 2016-491 du 21 avril 2016 relatif à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (*J. O.* 22 avr.)

¹⁶⁵²Voir à ce propos, H. Pauliat, Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : une solution opportune pour Notre-Dame des Landes, *JCP G*, 2 mai 2016, n° 18, pp 933-934 ; M. Paoletti, L'invention d'un nouveau référendum pour résoudre la crise à Notre-Dame-des-Landes, *RFDC*, 2017, pp 173-196 ; B. Delaunay, Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des Landes, *AJDA*, 2016, pp 1 515-1 520.

confisquées au profit de considérations essentiellement techniques et économiques. L'efficacité de ces motivations de mutation de l'organisation institutionnelle peut même s'avérer peu convaincante sur le plan de leur efficacité économique¹⁶⁵³, en plus d'éclipser l'intérêt fondamental de la Nation que constitue l'environnement en tant que patrimoine commun¹⁶⁵⁴ et objet de la solidarité intergénérationnelle.

¹⁶⁵³Dans son rapport d'octobre 2017, la Cour des comptes évoque notamment « la portée limitée de la logique de spécialisation », Synthèse du rapport des finances locales, 2017, p. 17.

¹⁶⁵⁴J. Attard, Le fondement solidariste du concept environnement-patrimoine commun, RJE, 2003, pp 161-176 ; I. Savarit, Le patrimoine commun de la nation, *op. cit.*, pp 303-316.

CONCLUSION GENERALE

Les finalités de la notion de développement durable sont poursuivies *volens nolens* par les mutations de l'administration territoriale. De ce caractère incident de la recomposition institutionnelle découlent des obstacles à la réalisation du principe de solidarité dont ladite notion est porteuse. Ces obstacles ont des conséquences sur les moyens d'atteindre cette finalité, alors même que les mutations du droit matériel concrétisent la définition du développement durable, à la fois en tant que principe, mais aussi en encadrant la conciliation des piliers.¹⁶⁵⁵

Le procès du coût de la décentralisation et de la modernisation de l'action publique qui ont été à l'origine des recompositions institutionnelles, doivent être discutés au prisme des enjeux de la notion de développement durable.

Les résultats financiers de la recomposition territoriale ont été nuancés par la Cour des comptes qui rapporte que « (...) des surcoûts pérennes de gestion, liés notamment, dans les collectivités fusionnées (régions, EPCI, communes nouvelles), à l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires, du temps de travail et des politiques publiques, pourraient obérer les économies structurelles attendues à moyen et long terme. »¹⁶⁵⁶ Il faut aussi considérer avec Vincent Aubelle que « la question n'est pas celle du chiffre qui n'est qu'une leurre, (...) mais bien de l'étagement des compétences à la bonne échelle. »¹⁶⁵⁷ Dès lors, on ne peut qu'attester de la nécessité de prendre en compte l'objectif de développement durable par la répartition effective de l'ensemble des compétences nécessaires aux problématiques de conciliation des piliers environnementaux, sociaux et économiques.

La détermination d'un territoire unique d'exercice des compétences relatives au développement durable est tout aussi illusoire que la volonté de trouver une définition précise pour son application par les politiques locales. Il est « aisé d'imaginer que le développement

¹⁶⁵⁵Pour cette double définition, voir C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 840.

¹⁶⁵⁶Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017, disponible en ligne sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40128>, p. 18.

¹⁶⁵⁷V. Aubelle, La commune, entre narcissisme prédateur et principe de réalité, in N. Kada, Les tabous de la décentralisation, *op. cit.*, p. 255.

durable ne peut se concevoir de la même manière dans une zone de montagne qu'en bordure de littoral. »¹⁶⁵⁸ L'hétérogénéité de l'application du développement durable par l'action publique locale se justifie eu égard à cette logique de territorialisation du droit. En revanche, l'hétérogénéité persistante de l'organisation institutionnelle est beaucoup moins justifiée du point de vue de la poursuite de cet objectif de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

Les caractéristiques institutionnelles et matérielles de la commune démontrent que l'émiettement du bloc communal reste le principal « tabou de la décentralisation »¹⁶⁵⁹. Or, c'est ce facteur de complexité institutionnelle qui est le plus propice à générer des difficultés dans la réalisation de politiques publiques transversales relatives à l'objectif de développement durable.

En premier lieu, le développement durable et la différenciation qu'il appelle dans sa réalisation en fonction des caractéristiques du territoire, ne peuvent pas se satisfaire de la situation d'émiettement de « la patrie de l'immobilisme communal. »¹⁶⁶⁰ Les problèmes liés à la renonciation du législateur à imposer aux communes un territoire plus élargi par la réduction de leur nombre sont comparables aux limites de la protection de l'environnement par la propriété privée dans les théories libérales. Jérôme Attard remarque que « les découpages humains qui résultent "de choix contractuels et de hasards successoraux" ne correspondent pas nécessairement aux frontières établies par la nature. Cette remarque invite à une gestion concertée de l'espace naturel et non plus à la multitude de gestions individuelles que justifie la conception libérale du droit. »¹⁶⁶¹ Le développement durable s'étant construit, selon Chantal Cans, à partir d'une « phase d'objectivation »¹⁶⁶², sa réalisation ne peut aboutir à partir de considérations subjectives de tradition ou d'origine assises sur une « "futurisation" du passé. »¹⁶⁶³ Or, l'absence de fusions autoritaires fait de la résorption de cet émiettement un

¹⁶⁵⁸C. Bardoul, La densification normative du développement durable, *op. cit.*, p. 843.

¹⁶⁵⁹Voir V. Aubelle, La commune, entre narcissisme prédateur et principe de réalité, *in* N. Kada, Les tabous de la décentralisation, *op. cit.*, pp. 245-262 et J.-Cl Némery, La commune est-elle le dernier tabou de la décentralisation ?, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, *op. cit.*, pp. 263 à 267.

¹⁶⁶⁰E. Kerrouche, Gouverner les espaces incertains : le cas des structures communales en France *in* Th. Berthet et al. (dir.), Les nouveaux espaces de la régulation politique : Stratégies de recherche en science politique, *loc. cit.*, p. 13.

¹⁶⁶¹J. Attard, Le fondement solidariste du concept « Environnement-Patrimoine commun », *op. cit.*, p. 167.

¹⁶⁶² En prenant l'exemple au niveau national de la création le 20 janvier 1971 « d'un ministère autonome » chargé de la protection de l'environnement ou encore de la création des différents sites et parcs naturels, Ch. Cans considère que le Droit de l'environnement a été conçu dès son origine, comme une politique publique autonome, d'opposition au autres politiques publiques (...) », *in* Le principe de conciliation : Vers un contrôle de la « durabilité » ?, *in* Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo, *op. cit.*, p. 558.

¹⁶⁶³Par cette formule, V. Aubelle expose un sophisme selon lequel « (...) comme la commune a démontré son utilité depuis des millénaires, celle-ci devient alors un interdit de penser, elle doit être considérée comme

interdit. Ce conservatisme est à l'origine de retards dans les conditions de la réalisation du développement durable tant l'espace continue d'être « perçu traditionnellement à travers les questions d'ordre politique, administratif, économique ou financier », relatives aux « limites de l'État, du département et de la région [qui] ne correspondent évidemment à aucune réalité objective sur le plan scientifique. »¹⁶⁶⁴ Par exemple, on peut relever qu'il aura fallu attendre l'article 71 de la loi du 27 janvier 2014, pour que ce soit le conseil communautaire de la communauté de communes qui définisse l'intérêt communautaire et non plus les conseils municipaux¹⁶⁶⁵. De cela ne pouvait que résulter un retard dans les transferts de compétences nécessaires aux politiques publiques de développement durable au sein de cette forme d'intercommunalité qui était déjà la moins intégrée.

En second lieu, s'il nécessite une bonne coordination des politiques publiques, le développement durable ne peut être totalement promu au niveau local avec des procédés de spécialisation des compétences qui limitent le champ de l'intérêt public local et donc de la démocratie locale. Le maintien de la clause générale de compétence pour les seules communes a pour effet de bouleverser l'unité conceptuelle de la notion de collectivités territoriale¹⁶⁶⁶. Cette complexité théorique se place dans la continuité de ce que Vincent Aubelle considère comme une forme d'interdit par rapport au principe de réalité.¹⁶⁶⁷ L'assertion pourrait être nuancée en considérant que depuis 2010, il était suggéré que « (...) la suppression d'un niveau de collectivité [avait] des chances d'être plus clair et plus efficace que la suppression de la clause générale de compétence (...). »¹⁶⁶⁸ L'hétérogénéité des instruments de planification régionale se situe également dans ce problème d'absence de gouvernance homogène pour l'application du développement durable. Le *leadership* régional n'est pas assuré de la même manière lorsqu'il s'agit des nouveaux schémas régionaux de droit commun ou du PADDUC. Contrairement au second, les premiers n'ont pas valeur de SCoT conformément à l'article

intangibles. », La commune, entre narcissisme prédateur et principe de réalité, *op. cit.*, p. 249 et plus spéc. pp. 250 à 254.

¹⁶⁶⁴J. Untermaier, le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan, *op. cit.*, p. 10. Cité par A. Meynier, in La notion de mouvement en droit de l'environnement, RJE, 2016, p. 426.

¹⁶⁶⁵Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *op. cit.* Voir à titre de comparaison historique avant cette disposition : M.-Chr. Rouault, Intérêt communal, intérêt communautaire... et notions voisines, in P.-Y. Monjal, V. Aubelle (dir.), La France intercommunale, *op. cit.*, pp. 132-133.

¹⁶⁶⁶B. Faure, La fin d'une catégorie juridique : la notion de collectivité territoriale ?, AJDA, 2016, pp. 2438-2443.

¹⁶⁶⁷V. Aubelle, La commune entre narcissisme prédateur et principe de réalité, *op. cit.*, pp. 255-256

¹⁶⁶⁸J.-Cl. Douence rajoutait à ce propos : « Pour paraphraser Paul Valéry, dans un régime démocratique, il est difficile d'empêcher les gens de s'occuper de ce qui les regarde ; il est donc difficile de priver une collectivité de sa vocation à servir les intérêts de la population qui la compose. » in La spécialisation des compétences in J.-Cl. Némery, Quelle nouvelle réforme..., *op. cit.*, p. 253.

L. 142-4 du code de l'urbanisme. Aussi, la continuité des CPER dont le champ d'application *ratione loci* se limite au territoire des anciennes régions, constitue un obstacle dans le cadre de l'aménagement durable à l'échelon régional.

Cette asymétrie de l'organisation institutionnelle et de l'action locale est en décalage avec l'évolution du droit administratif de l'environnement qui a renforcé la notion de développement durable en tant qu'objectif, mais aussi en tant que principe de logique juridique. Le principe de non-régression, puis l'obligation de réparation du préjudice écologique pur, sont significatifs de cette harmonisation qu'appelle la réalisation du développement durable. Cette recherche d'harmonisation se révélera être un point de repère nécessaire pour une organisation adaptée aux éléments définitionnels donnés par le droit, soit au développement durable, soit à ses potentiels concurrents paradigmatiques tels que la transition énergétique.¹⁶⁶⁹ Cet engagement lié à la lutte contre le changement climatique qui constitue un engagement relatif au développement durable dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement semble, selon Christophe Bonneau et Jean-Baptiste Vila : « s'être substitué à lui. »¹⁶⁷⁰ Selon les deux auteurs précités : « Tout en s'imposant dans l'arène géopolitique internationale sous la figure de la COP 21 de Paris en décembre 2015, [la transition énergétique, perçue comme un corollaire essentiel de la lutte contre le changement climatique] s'invite, en se présentant comme un impératif catégorique, dans le processus de réforme territoriale en France (...) »¹⁶⁷¹ En tout état de cause, la suppression d'un échelon de collectivité, à l'instar du département du Rhône lors de l'institutionnalisation de la métropole de Lyon, et la fusion des échelons en une collectivité unique pour la Corse, constituent des éléments de réponse à cette harmonisation de la gouvernance des politiques de développement durable. Dotée d'un réel pouvoir planificateur par le biais du PADDUC qui contraste avec l'aspect essentiellement programmatique et stratégique du SRADDET : cette collectivité pourrait, selon une prédiction de Guy Carcassonne, « devenir un modèle d'évolution des collectivités (...) sur le continent plutôt que d'en rester le contre-exemple. »¹⁶⁷²

¹⁶⁶⁹Chr. Bonneau, J.-B. Vila, Transition énergétique et réforme territoriale : les enjeux d'un dialogue complexe, *op. cit.*, p. 16.

¹⁶⁷⁰*Ibid.*, p. 16.

¹⁶⁷¹*Ibid.*, p. 16.

¹⁶⁷²G. Carcassonne, Petit dictionnaire de droit constitutionnel, Posthume et inachevé, Seuil, 2014, p. 56. Le propos peut être nuancé du fait de la faible démographie de cette collectivité ayant échappée à la fusion régionale et la démarche de différenciation dans le projet de loi constitutionnelle annoncé Par le président de la République pour mentionner la Corse dans l'article 72 de la Constitution. E. Macron, Transcription du discours du Président de la République Emmanuel Macron en Corse à Bastia, 7 février 2018, disponible en ligne sur : <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-en-corse-a-bastia/>.

Cet effort d'objectivation de l'organisation administrative en concordance avec l'évolution matérielle du droit de l'environnement s'avèrera sans doute nécessaire à la détermination et à la réalisation d'un authentique développement durable territorial. Des définitions fonctionnelles du développement durable se retrouvent dans les différents ordres juridiques applicables à l'administration territoriale. La disposition du quatrième principe du Sommet de la Terre de 1992 selon lequel « la protection de l'environnement doit faire partie du processus de développement » est portée en germe dans la déclaration de la conférence de Stockholm. En effet, la définition fonctionnelle du développement durable avait été précédée par la mise en valeur pour la première fois à l'échelle mondiale de ce rapport entre économie et environnement au cours de cette conférence regroupant 113 États de tous niveaux de développement confondus, malgré l'absence de l'Union soviétique et de ces alliés¹⁶⁷³. L'« écodéveloppement »¹⁶⁷⁴ est le concept fondamental issu de cette conférence de 1972 où « L'environnement n'était plus vu comme une variable d'ajustement mais comme l'élément central d'un système qui conditionne la survie de l'humanité.»¹⁶⁷⁵ Cette notion présentait le mérite de placer au centre la problématique fondamentale de la viabilité du développement conditionné par la prise en compte d'un intérêt environnemental considéré comme s'imposant au développement économique.¹⁶⁷⁶ La finalité de la notion de développement durable reprend ce concept l'ayant précédé et permet de rappeler qu'avant de permettre la solidarité vis à vis des générations futures, la préservation de l'environnement est la condition même de l'existence de ces dernières. La sentence selon laquelle « quand la nature aura passé, l'Homme la suivra »¹⁶⁷⁷, s'appuie aujourd'hui sur le premier considérant de la Charte constitutionnelle affirmant que ce sont les ressources et les équilibres naturels qui ont conditionné l'émergence de l'humanité.¹⁶⁷⁸

¹⁶⁷³M. Bettati, Le droit international de l'environnement, *op. cit.*, p. 16.

¹⁶⁷⁴Pour une généalogie du concept d'écodéveloppement voir C. Granier, De la nature au développement durable : la construction d'un concept aléatoire, in M. Boiteux (dir.), L'Homme et sa nature, PUF, 2003, p. 54.

¹⁶⁷⁵Ar. Diemer, Développement durable plutôt qu'écodéveloppement : le nouveau gadget idéologique de l'Occident ?, in Les représentations Nord-Sud du développement durable, Colloque francophone de l'Université d'Auvergne Blaise Pascal, 19 et 20 décembre 2012, disponible en ligne sur : <http://www.oeconomia.net/private/colloquerepresentationsNS/diemer-dd-dec2012.pdf>

¹⁶⁷⁶En ce sens : M. Deffairi, La patrimonialisation en droit de l'environnement, *op. cit.*, pp. 393-394.

¹⁶⁷⁷Cette formule est inspiré d'un ouvrage paru en 1973 du mycologue français André Roger Heim qui est intitulée L'angoisse de l'an 2000 : quand la nature aura passé, l'homme la suivra, Éditions de la fondation Singer-Polignac, 1973, 398 pages.

¹⁶⁷⁸Premier considérant de la Charte constitutionnelle de l'environnement.

Le repli du pouvoir constituant sur des vérités scientifiques en opposition aux promesses prométhéennes de progrès et de bonheur propres à l'esprit des déclarations de droits faisant partie du bloc de constitutionnalité, a pu être critiquée notamment lors des débats relatifs à l'adoption de ce texte par Robert Badinter.¹⁶⁷⁹ Il est vrai que la Charte constitue, dans la structure de son énoncé, un véritable changement de paradigme. Contrairement à l'esprit des textes de 1789 et de 1946, le constituant ne fait que proclamer l'existence d'un ordre naturel qui s'impose à l'homme, justifiant ainsi les devoirs envers l'environnement. Ceci implique un bouleversement complet de la philosophie contractualiste que défendait Robert Badinter lors des débats. Les déclarations de droit consacraient l'existence des droits naturels en droit positif et renvoyaient à la loi le soin d'en préciser les limites au seul motif de la conservation de l'ordre social. Ici, au contraire, ce texte a une dimension post-moderne car l'« Homme » au sens de la Déclaration de 1789, et plus précisément ses droits réputés naturels au sens de l'article 2 de ce texte n'en sont plus l'objet. Le constituant ne crée aucun nouvel état social et ne fait que constater l'existence d'un ordre naturel qui s'impose à « l'homme. »¹⁶⁸⁰ La Charte avale la nécessité de la conversation par différents devoirs envers ce dernier, notamment vis à vis de ses activités¹⁶⁸¹.

¹⁶⁷⁹Un tel considérant se fonde sur un réel changement de perspective à l'égard des autres textes constitutionnels en droit français du fait de ce fondement scientifique et non pas moderniste. Cette approche du pouvoir constituant en termes de vérités immanentes liées aux sciences naturelles issue de la Commission Coppens a d'ailleurs pu être critiquée. Robert Badinter affirmait même lors du débat parlementaire au Sénat que ces considérants constituent une violation du principe de laïcité républicaine et que le Parlement sortait de son rôle de législateur : « Libre à chacun d'entre nous de faire état de ses conceptions dans ses écrits, dans ses propos, dans les colloques, dans les commissions constituées à cet effet, mais, dans sa Constitution, la République doit s'en tenir strictement au principe de laïcité, qui - je renvoie à Condorcet -, quand il s'agit de la Constitution républicaine, signifie la neutralité philosophique et scientifique. De surcroît, disons-le franchement, le Parlement, si peuplé soit-il de femmes et d'hommes éminents, n'est pas une académie des sciences morales, physiques ou naturelles. » Sénat, (débat), (*J. O.*, 23 juin), 2004, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/seances/s200406/s20040623/s20040623002.html>
Pour J. Morand-Deville, « La vocation universaliste de la Charte de l'environnement ne doit pas aboutir à une religion dominante mais universelle. Par ce premier considérant, le constituant aurait donc opéré une entre ces deux notions contraire au principe de laïcité dans la mesure où il pourrait, en plus de choquer des convictions religieuses selon Robert Badinter, chercher à convertir. Or, un tel texte doit reposer sur un principe de neutralité vis-à-vis des convictions républicaines impliquant anthropocentrisme et laïcité. », *in* La Charte de l'environnement et le débat idéologique, RJE, 2005, n° sp., p. 105. Cependant cette dimension scientifique apportée au préambule pouvait se justifier par la spécificité de la constitutionnalisation de la matière et qu'elle ne fait rien d'autre que rappeler l'introduction de la Convention de Rio ratifiée par la France selon laquelle : « la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance, (...) » B. Matthieu, Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement., CCC, 2004, p. 3.

¹⁶⁸⁰Est ici reproduit le quatrième considérant de la Charte de l'environnement : « [Considérant (...)] Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution. »

¹⁶⁸¹Al. Viala, La Charte de l'environnement et les déclarations de droit, colloque du CERCCLE, Les 10 ans de la Charte de l'environnement, Université Bordeaux IV Montesquieu, 5 et 6 février 2015.

Dès lors, cet effort d'objectivation nécessite un constat préalable : le moyen par lequel le développement durable entend affirmer sa singularité par la finalité de solidarité intergénérationnelle en fait une idée banale.¹⁶⁸² La distinction entre patrimoine au sens civiliste et patrimoine commun oblige à repenser l'un par rapport à l'autre, notamment dans l'opposition au conservatisme des structures inadaptées dont le fait est plus imputable aux élus qu'aux citoyens.¹⁶⁸³ La démocratie environnementale, en bousculant les cadres juridiques traditionnels de la démocratie prouve qu'il conviendrait sans doute d'en tirer les conséquences par une architecture territoriale qui soit la moins inadaptée aux problèmes du « millefeuille ». La métaphore désigne plusieurs réalités sur la complexité de l'organisation institutionnelle. D'une part, elle se caractérise par l'émiettement du bloc communal et l'empilement des structures qui en sont issues et dont l'environnement est encore une fois le grand perdant, notamment du fait de l'hypothèse de la persistance du syndicat mixte.¹⁶⁸⁴ D'autre part, cette complexité désigne également la superposition des échelons dont le remède privilégié, mais encore repoussé, est la suppression des départements. Ces échelons sont réputés être « largement concurrentiels en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de tourisme, de politique environnementale. »¹⁶⁸⁵ L'effectivité d'une telle recomposition en termes de développement durable s'opèrerait au profit d'un droit territorial ordonné sur la régionalisation et la « métropolisation plus en tant que fait que territoire institutionnel. »¹⁶⁸⁶ Cette nouvelle organisation se traduirait *a minima* par le regroupement des communautés de communes en EPCI fédératifs plus intégrés, *a maxima* par l'avènement de la supra-communalité amorcée par le cas lyonnais. Un tel renouvellement permettrait un développement durable fondé sur les services nécessaires à une gestion intégrée de l'environnement. Cette mutation s'opèrerait alors dans la continuité de la réforme régionale¹⁶⁸⁷, là où la transition écologique semble avoir pris le pas sur la notion de développement durable en matière d'ordre public écologique.

Cette thèse a été achevée le 26 mars 2018

¹⁶⁸² J.-M. Février, Remarques critiques sur la notion de développement durable, *op. cit.*, p. 12, §. 8.

¹⁶⁸³ J. Lévy (dir.), Atlas politique de la France. Les révolutions silencieuses de la société française, *op. cit.*, p. 61.

¹⁶⁸⁴ Voir *Supra*, p. 271.

¹⁶⁸⁵ R. Pasquier, Différenciation et décentralisation, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, *op. cit.*, p. 183.

¹⁶⁸⁶ Voir à ce propos : P.-Y. Monjal, La métropole : un objet extra-terrestre. Le tabou du territoire vu par un européeniste, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, *op. cit.*, pp. 197-206.

¹⁶⁸⁷ Par exemple : « La mise en oeuvre de la gestion intégrée du trait de côte relève de documents de planification existants ; le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), créé par la loi NOTRe ». A. Van Lang, La loi biodiversité, La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée. Le droit renouvelé : la reprise des procédés efficaces (2e Partie), AJDA, 2016, p. 2494.

BIBLIOGRAPHIE

I – Ouvrages

A) Ouvrages généraux

ABRAHAM (Ronny.), Droit international, droit communautaire et droit français, Hachette, 1989, 223 p.

BETTATI (Mario.), Le droit international de l'environnement, Odile Jacob, 2012, 303 p.

BITBOL (Marc.), GAYON (Jean.) (dir.), L'épistémologie française, PUF, Paris, 2006, 501 p.

BOITEUX (dir.), L'Homme et sa planète, PUF, 2003, 529 p.

BOURGEOIS (Léon.), Solidarité, Armand Colin, 1896, disponible en ligne sur : http://classiques.uqac.ca/classiques/bourgeois_leon/solidarite/bourgeois_solidarite.pdf, 60 p.

BOYER (Laurent), ROLAND (Henri.), Adages du droit français, Litec, 1999, 1021 p.

BRUNEL (Sylvie.), Le développement durable, PUF, Que sais-je ?, 2012, 128 p.

CARCASSONNE (Guy.), Petit dictionnaire de droit constitutionnel, Posthume et inachevé, Seuil, 2014, 208 p.

CARCASSONNE (Guy.), GUILLAUME (Marc.), La Constitution introduite et commentée, Seuil, 2016, 480 p.

CARISÉ (Jean-Philippe.), Une brève histoire du développement durable, Manitoba, Les belles lettres, 2014, 360 p.

CHAGNOLLAUD (Dominique), Droit constitutionnel contemporain, Tome I, Dalloz, 2017, 600 p.

CHARBONNEAU (Simon.), Droit communautaire de l'environnement, L'Harmattan, 2006, 250 p.

CHARLOT-VALDIEU (Catherine.), OUTREQUIN (Philippe.), Développement durable et renouvellement urbain, L'Harmattan, 2007, 296 p.

COLSON (Jean-Philippe), IDOUX (Pascale.), Droit public économique, LGDJ, 8^{ème} édition, 2016, 823 p.

CORNU (Gérard) (dir.), Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, PUF, 2016, 1152 p.

DESCARTES (René.), Discours de la méthode, texte établi par Victor Cousin, Levrault, 1824, tome I, 503 p.

DEVILLÉ (Hervé.), Économie et politiques de l'environnement, L'Harmattan, 2010, 294 p.

DUGUIT (Léon.) Traité de droit constitutionnel, Tome I, E. de Broccard, 3^{ème} édition, 1927, 763 p.

EISENMANN (Charles.), Cours de droit administratif, LGDJ, 1982, 910 p.

FAURE (Bertrand.) Droit des collectivités territoriales, Dalloz, 2016, 753 p.

HUART (Jean-Marc), Croissance et développement, Bréal, 2003, 128 p.

JONAS (Hans.), Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique, 1979, réédition Flammarion, 2013, 450 p.

KANT (Emmanuel.), Le conflit des facultés, 1798, réédition Jacques Vrin, 2000, 388 p.
 Métaphysique des mœurs. Deuxième partie. Doctrine de la vertu, 1795, réédition Jacques Vrin, 1998, 182 p.

LALANDE (André), Vocabulaire technique et critique de la philosophie, PUF, 2006, 1376 p.

LAUBADÈRE (de.) (André.), MODERNE (Franck.), DELVOLVÉ (Pierre.), Traité des contrats administratifs, Tome I, 2^{ème} édition, LGDJ, 1984, 808 p.

MALJEAN-DUBOIS (Sandrine.), L'outil économique en droit européen et international de l'environnement, La documentation Française, 2002, 513 p.

MERLIN (Pierre.), CHOUAY (Françoise.) (dir.), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 2015, 840 p.

METHEUST (Bertrand.), La politique de l'oxymore, La Découverte, 2009, 161 p.

MORAND-DEVILLIER (Jacqueline.), Droit administratif des biens, LGDJ, 2016, 888 p.

MORIN (Edgard.), La voie pour l'avenir de l'Humanité, Pluriel, 2012, 544 p.

NICINSKI (Sophie.), Droit public des affaires, Montchrestien, LGDJ, 2016, 784 p.

PETIT (Yves.), (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, 2009, 200 p.

PIERRON (Jean. Philippe.), Penser le développement durable, Ellipses, 2009, 239 p.

PRIEUR (Michel.), Droit de l'environnement, Dalloz, 2016, 1226 p.

ROMI (Raphaël.), Droit de l'environnement, LGDJ, 9^{ème} édition, 2016, 672 p.

SAVARIT-BOURGEOIS (Isabelle.), L'essentiel du droit de l'urbanisme 2017-2018, Gualino, 2017, 168 p.

TAGUIEFF (Pierre-André.), Du progrès. Biographie d'une utopie moderne, Librio, 2001, 192 p.

VAN-LANG (Agathe.) Droit de l'environnement, PUF, 2016, 592 p.

VILLARD (Pierre.), Histoire des institutions publiques de la France à nos jours, Dalloz, 2013, Paris, 200 p.

WALLINE (Jean.), Droit administratif, Dalloz, 22ème édition, 2008, 760 p.

Manuel élémentaire de droit administratif, Sirey, 1952, 556 p.

B) Ouvrages spéciaux

AUBY (Jean-Bernard), Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville, Lexis Nexis, 2016, 297 p.

AUBY (Jean-Bernard), RENAUDIE (Olivier) (dir.), Réforme territoriale et différenciation(s), Berger-Levrault, 2016, 134 p.

BOINO (Paul.), DESJARDINS (Xavier.) (dir.), Intercommunalité : politique et territoire, La documentation Française, 2009, 213 p.

BOUTELET-BLOCAILLE (Marguerite.), FRITZ (Jean-Claude.) (dir.), L'ordre public écologique, Bruylant, 2005, 345 p.

BOUVIER (Michel.), Les finances locales, LGDJ, 2013, 304 p.

BROUANT (Jean-Philippe.), LEBRETON (Jean-Pierre.), JÉGOUZO (Yves.) (dir.), La révision du Schéma directeur de la région Ile-de-France. Approche juridique, GRIDAUH, mai 2008, disponible en ligne sur : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/ME/DIA/2010/travaux/seminaires_praticienschercheurs/amenagement_du_territoire/4c07c3cc6c4b6.pdf , 106 p.

BROUANT (Jean-Philippe.), JACQUOT (Henri.), JÉGOUZO (Yves.) (dir.), Les schémas de services collectifs de loi du 25 juin 1999. Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?, Les Cahiers du GRIDAUH, 2002, 160 p.

CAILLOSSE (Jacques.), Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, LGDJ, 2009, 250 p.

CARRÉ DE MALBERG (Raymond.), Contribution à la théorie générale de l'État, Sirey, 1922, réédition CNRS, 1962, 837 p.

CONSEIL d'ÉTAT, Enjeux juridiques de l'Environnement, La documentation Française, 2014, 282 p.

La démocratie environnementale, La documentation Française, 2013, 297 p.

DEGRON (Robin.), La France, bonne élève du développement durable ?, La documentation Française, 2012, 152 p.

Vers un nouvel ordre territorial français en Europe, LGDJ, 2014, 156 p.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE, Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement, La documentation Française, 2002, 2^{ème} éd., 112 p.

DOUSSAN (Isabelle.) (dir.), Les futurs du droit de l'environnement : simplification, modernisation, régression ?, Bruylant, 2016, 376 p.

DUBOIS (Jérôme.), La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement, Presses universitaires de Rennes, 2012, 216 p.

FELLI (Romain.), Les deux âmes de l'écologie, L'Harmattan, 2008, 102 p.

FIALAIRE (Jacques.) (dir.), Stratégies de développement durable, L'Harmattan, 2008, 422 p.

FUCHS (Olivier.) Le dommage écologique. Quelles responsabilités juridiques ? Rue d'Ulm, 2011, 60 p.

GAUDIN (Jean-Pierre.), Pourquoi la gouvernance ?, Presses de Sciences-Po, 2002, 137 p.

GOUTTEBEL (Jean-Yves.), Stratégies de développement territorial, Economica, Paris, 2003, 262 p.

GUGLIELMI (Gilles-Jean.), MARTIN (Julien.) (dir.), La démocratie de proximité. Bilans et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après. Berger-Levrault, 2012, 238 p.

GUGLIELMI (Gilles-Jean.), Une introduction au droit du service public, Collection Exhumation d'épuisés, 1994, disponible en ligne sur : http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTR_ODSP.pdf, 74 p.

GRUMIAUX (François.) (dir.), Le développement durable sous le regard des sciences et de l'histoire, Tome I, L' Harmattan, 2009, 160 p.

HASTINGS-MARCHADIER (Antoinette.), FAURE (Bertrand.), La décentralisation à la française, LGDJ, 2015, 202 p.

HOUSER (Matthieu), Le droit de la péréquation financière, L'Harmattan, 2015, 274 p.

JEAN-PIERRE (Didier), Précis de droit de la fonction publique, Dalloz, 2012, 912 p.

JOLLIVET (Marcel.) (dir.), Le Développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche. Paris : Elsevier, coll. NSS, 2001, 288 p.

JOYE (Jean-François.), L'urbanisation de la montagne. Observations depuis le versant juridique, Lextenso, 2013, 321 p.

KADA (Nicolas.) Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, 398 p.

LATOUCHE (Serge.), Survivre au développement. De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative, Fayard, 2004, 128 p.

LEFEBVRE (Henri.), Le droit à la ville, Anthropos, 1968, 281 p.

LÉVY (Jacques.) (dir.), Atlas politique de la France. Les révolutions silencieuses de la société française, Autrement, 2017, 95 p.

Réinventer la France. Quinze cartes pour une nouvelle géographie, Fayard, 2013, 245 p.

LIPIETZ (Alain.), Le Green Deal: la crise du libéral productivisme et la réponse écologiste, Paris, La découverte, 2012, 185 p.

LUGINBÜHL (Yves.) (dir.), Biodiversité, paysage et cadre de vie. La démocratie en pratique, Victoires, 2015, 287 p.

MARTIN (Gilles.), Le Livre blanc sur la responsabilité environnementale, JCP G, 26 avr. 2000, p. 723.

MATAGNE (Patrick.) (dir.), Les enjeux du développement durable, L'Harmattan, 2005, 218 p.

MATTHIEU (Bertrand.), VERPEAUX (Michel.), DI MANNO (Thierry.) (dir.), La constitutionnalisation des branches du droit, *Économica*, 1999, 204 p.

PAOLETTI (Marion.), La démocratie locale et le referendum, L'Harmattan, 1997, 236 p.

PAPAUX (Alain.), BOURG (Dominique.) (dir.), Dictionnaire de la pensée écologique, PUF, 2015, 1120 p.

PASQUIER (Romain.), SIMOULIN (Vincent.), WEISBEIN (Julien.) (dir.), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, 2ème édition revue et augmentée, Collection droit et société Classics, 2013, 332 p.

PASQUIER (Romain.), SIMOULIN (Vincent.), WEISBEIN (Julien.) (dir.), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, Collection droit et société, n°44, 2007, 234 p.

PAVIA (Marie-Luce.) (dir.), Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain, L'Harmattan, 2010, 258 p.

PERELMAN (Chaïm.) et Vander-Elst (Raymond.) (dir.), Les notions à contenu variable en droit, Bruylant, 1984.

PISSALOUX (Jean-Luc.) et ORANGE (Gérald.) (dir.), La ville durable après le grenelle de l'environnement, L'harmattan, 2013, 258 p.

ROSANVALLON (Pierre.), La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité. Éditions du Seuil, 2010, 367 p.

ROUQUAN (Olivier.), Développement durable des territoires : gouvernance et management public, Gualino, 2016, 196 p.

SCHUMPETER (Joseph-Aloïs.), Capitalisme, socialisme et démocratie, 1942, réédition Payot, 1990, 451 p.

SIMMEL (Georg.), Les grandes villes et la vie de l'esprit, 1902, réédition Payot, 2014, 112 p.

STECKEL-ASSOUÈRE (Marie-Christine.) (dir.), La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles, L'Harmattan, 2016, 312 p.

THIBIERGE (Catherine.) et al. (dir.), La densification normative. Découverte d'un processus, Mare et Martin, 2013, 1204 p.

UNTERMAIER (Jean.), Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan », PUF, 1981, 292 p.

VOILQUIN (Jean.), Penseurs grecs avant Socrate, Flammarion, 1964, 253 p.

WEBER (Max.), La ville, éditions posthumes, 1921, réédition La Découverte, 2014, 280 p.

ZUINDEAU (Bertrand.) (dir.), Développement durable et territoire, Septentrion, 2^{ème} édition, 2010, 518 p.

C) Thèses

BARDOUL (Caroline.), Les collectivités territoriales et le développement durable, ANRT, 2010, 490 p.

BARRAL (Virginie.), Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive, Bruylant, 2016, 500 p.

BAUBONNE (Mickael.), La rationalisation de l'organisation territoriale de la République, Thèse de l'Université de Bordeaux, présentée et soutenue publiquement le 5 février 2015, disponible en ligne sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01246169/document>, 595 p.

BRETT (Raphaël.), La participation du public à l'élaboration des normes environnementales, Thèse de l'Université Paris X Saclay, présentée et soutenue publiquement le premier décembre 2015, dactyl, 640 p.

BRIANT (de.) (Vincent.), L'action commune en droit des collectivités territoriales, L'Harmattan, 209, 560 p.

CABALLERO (Francis.), Essai sur la notion juridique de nuisance, LGDJ, 1981

CAUDAL (Sylvie), La protection intégrée de l'environnement en droit public français, Thèse de l'Université Jean Moulin Lyon III, dactyl., 1993, 729 p.

CLAMOUR (Guylain), Intérêt général et concurrence, Dalloz, 2006, 1043 p.

DAUGERON (Bruno.), La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2011, 1298 p.

DEFFAIRI (Meryem.), La patrimonialisation en droit de l'environnement, Thèse de l'Universités Paris I, Panthéon-Sorbonne, IRJS, 2015, 861 p.

DURANTHON (Arnaud.), Subsidiarité et collectivités territoriales : étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités territoriales en droit public français, Dalloz, 2016, 1014 p.

ÉMÉRI (Claude.), De la responsabilité de l'administration à l'égard de ses collaborateurs, LGDJ, 1966, 363 p.

FUCHS (Olivier.), Responsabilité administrative extracontractuelle et atteintes environnementales, Thèse de l'Université de Nantes, 2007, 768 p.

GORGE (Anne-Sophie.), Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, Dalloz, 2011, 692 p.

HOUSER (Matthieu.), L'intervention de l'État et la coopération entre les communes, L'Harmattan, 2009, 594 p.

HUTEN (Nicolas.), La protection de l'environnement dans la Constitution française. Contribution à l'étude de l'effectivité différenciée des droits et principes constitutionnels, Thèse de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2011, 712 p.

INSERGUET-BRISSET (Véronique), Propriété publique et environnement, LGDJ, 1998, 314 p.

JANIN (Patrick.) L'espace en droit public interne, Thèse de l'Université Jean Moulin Lyon III, dactyl., 1996, 692 p.

JOYE (Jean-François.), Essai sur les mutations juridiques de l'action économique territoriale, Thèse de l'Université de Savoie, 2000, 617 p., disponible en ligne sur : HAL Id: tel-01137454 <http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/tel-01137454>.

KALFECHE (Grégory.), Des marchés publics à la commande publique : l'évolution du droit des marchés publics, Thèse de l'Université Paris II Panthéon-Assas, 2004, 764 p.

LECOQ (Vincent), Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, PULIM, 2004, 563 p.

LUCAS (Marthe.), Étude juridique de la compensation écologique, LGDJ, 2015, 652 p.

MEYER (Gilbert.), Développement durable et finances locales, L'Harmattan, 2013, 352 p.

MEYNIER (Adeline.), Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement, Thèse de l'Université Jean Moulin Lyon, présentée et soutenue le 11 décembre 2017, dactyl, 768 p.

NEYRET (Laurent.), Atteinte au vivant et responsabilité civile, LGDJ, 2006, 709 p.

NOUREAU (Aurélie.), L'Union européenne et les collectivités locales, Thèse de l'Université de La Rochelle, 2011, 742 p.

PRIEUR (Julien.), Développement durable et politiques publiques, Thèse de l'Université de Limoges, présentée et soutenue publiquement le 20 mai 2010, dactyl, 685 p.

ROLLIN (Frédéric.), Accord de volonté et contrats entre personnes publiques, Thèse de l'Université Paris II, 1996, 611 p.

ROUJOU DE BOUBÉE (Marie-Eve.), Essai sur la notion de réparation, 1974, 493 p.

SOUSSE (Martin.), La notion de réparation de dommage en droit administratif français, LGDJ, 1994, 568 p.

SUTTERLIN (Olivier.), L'évaluation monétaire des nuisances, LGDJ, 2010, 620 p.

TESTARD (Christophe.), Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative, Thèse de l'Université Jean Moulin Lyon III, dactyl, 2016, 902 p.

D) Mémoires

FLEURY (Marine.), La participation en droit de l'environnement, Mémoire du Master 2 Droit public fondamental de l'Université Paris I Panthéon -Sorbonne, 2012, disponible en ligne sur le site <http://www.participation-et-democratie.fr>, 177 p.

FRAYSSE (Élise.), Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon III, collection des mémoires de l'équipe de droit public de Lyon, 2014, 129 p.

FRÉVAL (Isabelle.), Les limites de la « responsabilité environnementale ». Appréciation critique de la loi du 1^{er} aout 2008. Mémoire de l'Université de Nice Sophia Antipolis, présenté et soutenu le 31 aout 2009, disponible en ligne sur : www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/...et_memoires/isabelle_freval.pdf, 126 p.

HOSSOU (Melkide.) La réforme territoriale et la protection de l'environnement, Mémoire de l'Université Jean Moulin Lyon III, dactyl, 2016, 133 p.

PICHON (Frédéric.), Le développement durable dans les marchés publics : une évolution complexe, Mémoire de l'IEP de Lyon soutenu le 7 septembre 2007, disponible en ligne sur le site : <http://doc.sciencespo-lyon.fr>, 77 p.

II – ARTICLES ET PARTIES D’OUVRAGE

ALVES (Carlos-Manuel.), La protection intégrée de l’environnement en droit communautaire, REDE, 2003, n° 2, pp. 123-141.

AMSELEK (Paul.), L’évolution de la technique juridique dans les sociétés occidentales, RDP, 1982, pp. 275-294.

ARSLAN (Leyla.), DIDI (Reda.), Construire la participation politique dans les quartiers populaires, Pouvoirs locaux, 2014, n° 100, pp. 80-85.

AUBY (Jean-Bernard.), La bataille de San Romano. Réflexions sur quelques évolutions récentes du droit administratif, AJDA, 2001, pp. 912-926.

Réflexions sur la territorialisation du droit, *in* La profondeur du droit local. Mélanges en l’honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp. 1-15.

AGUILA (Yann.), Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l’environnement, NCC, 2014, n°43, pp. 43-55.

ALBERTINI (Pierre.), Les collectivités territoriale et l’environnement, AJDA, 1993, pp. 835-843.

ANDRES (Lauren.), FARACO (Benoit.), La territorialisation des normes de développement durable, *in* Al. Faure, É. Négrier (dir.), Les politiques publiques à l’épreuve de l’action locale. Critiques de la territorialisation, L’Harmattan, 2007, pp. 133-139.

ATTARD (Jérôme.), Le fondement solidariste du concept environnement-patrimoine commun, RJE, 2003, n° 2, pp. 161-176.

AUBELLE (Vincent.), La commune, entre narcissisme prédateur et principe de réalité, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, pp. 245-262.

AUBY (Jean-Bernard.), Réflexions sur la territorialisation du droit, *in* La profondeur du droit local. Mélanges en l’honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp. 1-15

BACACHE (Mireille.), Quelle réparation pour le préjudice écologique pur ?, JCP Env, Mars 2013, n° 2, étude n° 10, pp. 26-32.

BAGHESTANI-PERREY (Laurence.), Le principe de précaution en droit positif *in* A. Larceneux et M. Boutelet (dirs), Le principe de précaution. Débats et enjeux, Editions universitaires de Dijon, 2005, pp. 94-111.

BARDOUL (Caroline.), La densification normative du développement durable, *in* C. Thibierge (dir.), La densification normative, Mare et Martin, 2013, pp. 837-846.

L'intégration du développement durable dans les documents d'urbanisme, *in* J. Fialaire (dir.), Les stratégies de développement durable, L'Harmattan, 2008, pp. 245-258.

BARELLA (Xavier.), Une prétendue solution contre les maux de la décentralisation : la suppression de la clause générale de compétence, *in* S. Regourd, J. Carles, D. Guignard (dir.), Réformes et mutations des collectivités territoriales et de l'action locale, Paris, L'Harmattan, coll. Grate, 2012, pp. 125-142.

BÉAL (Vincent.), Développement durable, *in* N. Kada et al. (dir.) Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation, Berger-Levrault, 2017, pp. 413-417.

Gouvernance et durabilité sont-elles (encore) les deux mamelles des politiques d'aménagement et d'urbanisme ?, *in* R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours, théories, LGDJ, Classics, 2ème édition, 2013, pp. 247-268.

BEAURIN (Christophe.), Ville, nature et éco quartiers : pour quels milieux humains RJE, n° 1, 2015, pp. 21-36.

BÉHAR (Daniel.), Changer les institutions ou changer les pratiques ? Les priorités de la réforme territoriale, Esprit, 2015, pp. 116-126.

BERG (Olivier.), Le dommage objectif, *in* Études offertes à G. Viney, LGDJ, 2008, pp. 63-73.

BERSANI (Carine.), Les DTA ou le retour de l'État gendarme, Études foncières, 1999, pp. 8-15.

BÉTAILLE (Julien.), La doctrine environnementaliste face à l'exigence de neutralité axiologique : de l'illusion à la réflexivité, RJE, 2016, n° sp., pp. 20-59.

La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation, RJE, 2010, n° 2, pp. 197-217.

BILLET (Philippe.), Collectivités territoriales et mobilités « propres », JCP A, 2016, n° 42, étude n° 2 276, pp. 22-25.

La planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets, JCP A, 2015, n°38-39, 21 septembre 2015, étude n° 2267, pp. 28-32.

Décentralisation du droit de l'urbanisme : vers un renforcement de la communautarisation des compétences », JCP A, n° 44-45, 5 novembre 2012, étude n° 2350, pp. 29-31.

Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales, JCP Env., 2010, étude n° 18, pp. 17-25.

La Charte va-t-elle renouveler les principes du droit de l'environnement ou ceux-ci ont-ils disparus à l'exception d'un seul : le principe de précaution, RJE, n° sp., 2005, pp. 231-235.

La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement, RJE, n° sp., 2005, pp. 35-43.

BIRNBACHER (Dieter.), Une perspective philosophique. L'éthique du futur, une contradiction *in adjecto* ?, in J.-P. Markus (dir.), Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?, Dalloz, 2009, pp. 17-33.

BODA (Jean-Sébastien.), L'effectivité problématique des normes constitutionnelles : l'exemple de la Charte de l'environnement, in V. Champeil-Desplats, D. Lochak (dir.), À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme, Presses universitaires de Paris-Nanterre, 2012, pp. 77-88.

BLANCHET (Dominique.), La planification intégrée par le schéma d'aménagement régional : un procédé de simplification à risque pour le droit de l'environnement dans les régions d'outre-mer, in I. Doussan (dir.), Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernisation, régression, Bruylant, 2016, pp. 221-234.

Le plan local d'urbanisme intercommunal de la loi ALUR : Traduction d'une conception de l'intercommunalité préservatrice de l'intérêt des communes, in P.-Y. Chicot (dir.), Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?, L'Harmattan, 2016, pp. 143-162.

BLONDIAUX (Loïc.), L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes, in M.-H. Bacqué et Y. Stirmoner (dir.), Démocratie participative et gestion de proximité, PARIS, La Découverte, 2004, pp. 119-138.

Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier, in L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon, (dir.), La démocratie locale, représentation, participation et espace public, PUF, 1999, pp. 367-404.

BODINEAU (Pierre.), Aux origines de la planification, instrument des collectivités territoriales, in J.-L. Pissaloux (dir.), Planification, développement durable et action publique locale, L'Harmattan, 2015, pp. 21-32.

BOMBENGER (Pierre-Henri.), LARUE (Corrine.), Introduction. Quand les territoires font face aux nouveaux enjeux de l'environnement, Natures Sciences Sociétés, 2014, pp. 189-194.

BON (Pierre.), L'accès des collectivités territoriales au juge constitutionnel, in La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp. 45-61.

BONNARD (Yves.), MATTHEY (Laurent.), Les éco-quartiers : laboratoires de la ville durable ? Changement de paradigme ou éternel retour du même ?, *Cybergéo : European Journal of Geography* [en ligne], Débats, Quartier durable ou éco-quartier ? Mis en ligne le 9 juillet 2010, disponible en ligne sur : <https://cybergegeo.revues.org/23202>.

BOUNEAU (Christophe.), Vila (Jean-Baptiste.), Transition énergétique et réforme territoriale. Les enjeux d'un dialogue complexe, *Énergie, Environnement, Infrastructures*, 2016, n° 1, pp. 16-21.

BONNOTTE (Christophe.), SAUVIAT (Agnès.), Production de la norme dans les projets urbains et démocratie participative, *RJE*, 2015, n° 1, pp. 51-66.

BOUHADANA (Irène.), Écoquartiers et politiques urbaines après le Grenelle de l'environnement, *in* J.-L. Pissaloux (dir.), *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, L'Harmattan, 2013, pp. 143-153

BOULET (Mathilde.), Les communes nouvelles, remèdes à l'émiettement communal ?, *AJCT*, 2011, p. 456-460.

BOURREL (Antoine.), Regard critique sur la prise en compte du développement durable dans les marchés publics, *BJCP*, n° 64, mars 2009, p. 178-188.

BOUTAUD (Aurélien.), BRODHAG (Christian.), Le développement durable du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux, *Natures Sciences Sociétés*, 2006, pp. 154-162.

BOUVIER (Michel.), Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France, *RFAP*, 2007, pp.75-78.

BOVAR (Odile.), NIRASCOU (Françoise.), Des indicateurs du développement durable pour les territoires, *Revue CGDD*, 2010, disponible en ligne sur : http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/sites/default/files/documents/RevueCGDD_idd_territoriaux.pdf, 12 p.

BRENNETOT (Arnaud.), ROUFFRAY (de.) (Sophie.), La nouvelle carte des régions, , *Géoconfluences*, 2016, disponible en ligne sur <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/regions-francaises>.

BRETT (Raphaël.), Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale, *RFDA*, 2017, pp. 715-720.

La démocratie environnementale numérique : une modernisation en trompe l'œil, *in* I. Doussan (dir.), *Les futurs du droit de l'environnement*, Bruylant, 2016, pp. 99-109.

BRIANT (de.) (Vincent.), La notion de cohérence. Entre modernisation et régression du droit de l'environnement, *in* I. Doussan (dir.), Les futurs du droit de l'environnement : simplification, modernisation, régression ?, Bruylant, 2016, pp. 163-172

La coadministration dans le domaine de l'environnement. Un levier inattendu pour la clarification des compétences, RJE, 2013, n° sp, pp. 27-40.

BRISSON (Jean-François), Complexité de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales *in* A. Hastings-Marchadier, B. Faure (dir.), La décentralisation à la française, LGDJ, 2015, pp. 155-166.

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, Droit administratif, 2011, n° 3, étude 5, pp. 8-19.

L'État, grand architecte du local. Analyse juridique du projet de réforme territoriale., Pouvoirs locaux, n° 83, 2009, pp. 85-90.

Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, AJDA, 2003, pp. 529-539.

BROUANT (Jean-Philippe), JACQUOT (Henri), LEBRETON (Jean-Pierre), Développement durable, urbanisme et droit, RFDA, 2006, p. 750-758.

BUERGHENTAL (Thomas.) "*Self executing and non-self executing treaties*", National and international law, RCADI, 1992, pp. 303-400.

BULTEAU (Julie.), Les politiques de transport durable : Le choix de l'instrument économique afin d'accéder à l'immobilité durable, *in*. J. Fialaire, (dir.), Les stratégies du développement durable, 2008, pp. 259-269.

CAILLOSSE (Jacques.), La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs, Politiques et management public, 1995, vol. 13, n°3, pp. 83-119.

Questions sur l'identité juridique de la gouvernance, *in* R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories, LGDJ, 2007, pp. 35-64.

Ce que les juristes appellent « décentralisation ». Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière es travaux de Charles Eisenman, *in* La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp.71-98.

Repenser les responsabilités locales. Du débat sur la clarification des compétences et la clause générale de compétence, Les cahiers de l'Institut du droit de la décentralisation, 2006, pp. 5-59.

L'intercommunalité devant le suffrage universel, *in* C. Floquet (dir.), Pour en finir avec la décentralisation, éditions de l'Aube, 2002, pp. 121-128.

CALANDRI (Laurence.), Les citoyens dans la gouvernance énergétique : « libre choix », « débat public », *in* G. Marcou et al. (dir.), Gouvernance et innovations dans le système énergétique français. De nouveaux défis pour les collectivités territoriales, L'Harmattan, 2015, pp. 151-170.

CALAY-AULOIS (Marie. Thérèse.), Du discours et des notions juridiques. (Notions fonctionnelles et conceptuelles.), LPA, 1999, n° 157, pp. 4-6.

CALLOIS (Jean-Marc.), MOCQUAY (Patrick.), La territorialisation des politiques de développement rural. Bilan et perspectives, *Ingénieries*, n° spécial, 2006, disponible en ligne sur : <http://www.set-revue.fr/sites/default/files/articles-eat/pdf/DG2005-PUB00019629.pdf>, pp. 155-163.

CAMPROUX-DUFRENE (Marie-Pierre.), Un statut juridique protecteur de la diversité biologique ; regard de civiliste, *RJE*, 2008, n° 1, pp. 33-37.

CAMUZAT (Thierry.), Les transferts de compétences dans le domaine des infrastructures : l'exemple de la région Languedoc-Roussillon, *in* M.-L. Pavia (dir.), Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ?, L'Harmattan, 2010, pp. 77-95.

CANIVET (Guy.), Vers une dynamique interprétative, *RJE*, n° sp., 2005, pp. 9-13.

CANS (Chantal.), Développement durable, *in* Y. Jégouzo (dir.), Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique, Le Moniteur, 2013, pp. 304-305.

Les espaces naturels « protégés » : de la sanctuarisation à la valorisation économique, *in* J.-Fr. Joye (dir.), L'urbanisation de la montagne. Observations depuis le versant juridique, Lextenso, 2013, pp. 113-128.

Vers une perspective juridique. Le droit des générations futures, vecteur d'une refondation du droit : l'exemple du droit de l'environnement *in* J.-P. Markus (dir.), Quelle responsabilité juridique envers les générations futures ?, Dalloz, 2012, pp. 65-82.

Environnement et développement durable, *in* Y. Petit (dir.), Droit et politique de l'environnement, La documentation Française, 2009, pp. 7-18.

Le principe de conciliation : vers un contrôle de la « durabilité » ?, *in* Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo, Dalloz, 2009, pp. 547-571.

Les territoires pertinents en matière d'administration de l'environnement : critères et variables, *in* K. Foucher, R. Romi (dir.), La décentralisation de l'environnement. Territoires et gouvernance, PUAM, 2006, pp.11-22.

Le développement durable en droit interne, apparence du droit et droit des apparences, *AJDA*, 2003, pp. 210-218.

CANTAT (Olivier.), Le développement durable. Une pensée de référence difficile à mettre en œuvre ?, *Droit de l'environnement*, 2008, n°160, pp. 12-13.

CANTILLON (Guillaume.), Création du service des achats de l'État : vers un achat public performant et durable, *Jurisclasseur Contrats et marchés publics*, 2009, pp. 6-11.

CARVAL (Suzanne.), Un intéressant hybride : la « responsabilité environnementale » de la loi n°2008-757 du 1^{er} août 2008, *Rec. Dalloz*, 2009, pp. 1652-1657.

CASCALÈS (Michèle.), Le concept de développement durable, *in* J.-Cl. Némery (dir.), *Quelle administration territoriale pour le XXI^{ème} siècle en France dans l'Union européenne ?*, L'Harmattan 2001, pp. 61-70.

CAUDAL (Sylvie.), Les principes juridiques qui participent à la définition du territoire pertinent, *in* K. Foucher, R. Romi, *La décentralisation de l'environnement. Territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, pp. 17-31.

Fiscalité et environnement, *in* Y. Petit (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation Française, 2009, pp. 143-151.

La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement, *AJDA*, 2009, pp. 2329-2334.

CERUTTI (Furio), Le réchauffement de la planète et les générations futures, *Pouvoirs*, 2008, pp. 107-122.

CHABROT (Christophe.), La métropole de Lyon. Nouvel espace de démocratie locale ?, *in* M.-Chr. Steckel Assouère (dir.), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, 2016, pp. 161-176.

CHAHID-NOURAÏ (Noël), La portée de la Charte pour le juge ordinaire, *AJDA*, 2005, pp. 1175-1181.

CHAMARD-HEIM (Caroline), Domaine public naturel et décentralisation. Un patrimoine au service des missions de l'État, *AJDA*, 2009, pp. 2335-2340.

CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), « Charte de l'environnement » : la QPC bute sur l'incipit, *Revue des droits de l'homme*, 2014, disponible en ligne sur : <https://revdh.revues.org/747>.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sources de principes implicites : « la révolution permanente » *in* S. Caudal (dir.), *Les principes en droit*, *Economica*, 2008, pp. 161-174.

CHEVALLIER (Jacques.), Le débat public en question, *in* Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2007, pp. 489-508.

L'analyse institutionnelle, *in* J. Chevallier (dir.), L'Institution, PUF, 1981, pp. 3-61.

CHICOT (Pierre-Yves.), Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?, *in* P.-Y. Chicot (dir.), Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?, L'Harmattan, 2016, pp. 29-44.

L'acte III de la décentralisation. Vers une décentralisation autonome ?, *in* M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles, L'Harmattan, 2016, pp. 263-278.

Rapport introductif, *in* P.-Y. Chicot (dir.), Quelle intercommunalité de projet ? Pour quel développement des territoires locaux ?, L'Harmattan, pp. 29-43.

CLAISSE (Gérard.), La solidarité dans les politiques communautaires aujourd'hui et demain, Millénaire 3, disponible en ligne sur : <http://www.millenaire3.com/interview/2013/la-solidarite-dans-les-politiques-communautaires-aujour-hui-et-demain>

CLAMOUR (Guylain.), La commande publique au service de la transition énergétique, Contrats et marchés publics, octobre 2015, pp. 63-65.

COMBE (Hélène.), La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable, Développement durable et territoires, septembre 2015, vol. 6 n° 2, disponible en ligne sur : <https://developpementdurable.revues.org/10852>

COURNIL (Chrystelle.), «Le lien [droits de l'Homme] et développement durable après Rio+20. Influences genèse, portée.», disponible en ligne sur : http://www.droitsfondamentaux.org/IMG/pdf/df9_Rio_20_Cournil.pdf, 30 p.

CROUZATIER-DURAND (Florence.), KADA (Nicolas.), Des concepts recomposés aux notions revisités : un droit désordonné, *in* M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles, L'Harmattan, 2016, pp. 41-56.

DACOSTA (Bertrand.), L'office du juge : Rayonnement et diffusion de la théorie du bilan au-delà de l'expropriation, Droit de la voirie et du domaine public, 2011, n° 157, pp 171-174

DANEQUIN (Fabrice.), La place du politique chez Schumpeter, Alternatives économiques, 2003, n° 17, pp. 82-93.

DANTONNEL-COR (Nadine), Les collectivités territoriales et l'environnement *in* M. Bonnard (dir.), Les collectivités territoriales, La documentation Française, 2009, pp. 131-138 ou *in* Y.

Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, 2009, pp. 109-119.

DAVEZIES (Laurent), Les inégalités en France : une réalité multiforme. La fracture territoriale contre les facteurs de cohésion : le bras de fer, Les cahiers français, 2009, pp. 43-48.

DAVID BEAUREGARD BERTHIER (Odile.) (de.), L'article 6 de la Charte de l'environnement devant le juge administratif, Droit de l'environnement, 2011, pp. 83-89.

DEETJEN (Pierre-Antoine.), La traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique, RJE, 2009, n° 1, pp. 39-50.

DEFIX (Sébastien.), La spécialisation des compétences du département, JCP A, n°38-39, étude n° 2275, pp. 69-74.

DEGOFFE (Michel.), La loi NOTRe et l'intercommunalité, BJCL, 2016, pp. 578-585.

DEGRON (Robin.), Vers une ville durable : l'intercommunalité reformatée : De la nécessaire remise en cause du périmètre et de la gouvernance intercommunale de gestion *in* P.-Y. Monjal, V. Aubelle (dir.), La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, pp. 241-254.

L'agenda 21 : introduction ou conclusion d'une démarche de développement durable ?, JCP A, mars 2012, n°12, pp. 49-52.

La réforme des collectivités territoriales et le Grenelle de l'environnement. Deux piliers du développement durable territorial, Pouvoirs locaux, 2011, n°88, pp. 21-28.

DEGUERGUE (Maryse.), Le sens de la responsabilité environnementale, *in* Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Y. Jégouzo, Dalloz, 2008, pp. 573 à 587.

DEHARBE (David.), Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable, JCP Env., n°4, avril 2005, pp. 29-31.

DELAUNAY (Bénédicte.), une procédure taillée sur les sure pour Notre-Dame-des Landes, AJDA, 2016, pp. 1515-1520.

DELLAUX (Julien.), La validation du principe de non-régression en matière environnementale par le Conseil constitutionnel au prix d'une redéfinition *a minima* de sa portée, RJE, 2017, n° 4, pp. 693-704.

DEL REY (Marie-José.), « Développement durable », l'incontournable hérésie, Rec. Dalloz, 2010, pp. 1493-1494.

DELZANGLES (Hubert.), Commande publique et environnement, jusqu'où peut-on aller ?, RJE, 2015, n° 1, pp. 13-40.

DEMAYE-SIMONI (Patricia.), Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRe, Droit de l'environnement, n° 237, 2015, pp. 308-313.

Vers un nouvel optimum dimensionnel en matière de planification durable, *in* H. Hellio (dir.), *Loi Grenelle II. Implications pratiques*, Bruylant, 2014, pp. 11-39.

Contentieux de la réglementation à l'exposition à l'amiante : la « gestion » juridictionnelle du risque sanitaire, *AJDA*, 2014, p. 1566.

DEMOGUE (René.), *La notion de sujet de droit. Caractère et conséquences*, RTDC, 1909, pp. 1-45.

DEPAQUIT (Serge.), *Développement durable et démocratie ou les opportunités d'une nouvelle alliance*, *Encyclopédie-dd*, 2006, n° 6, disponible en ligne sur : http://encyclopedie-dd.org/IMG/pdf_No6_Depaquit.pdf, 4 p.

DERMAGNE (Jacques.), *Moderniser et valoriser le Conseil économique et social pour qu'il soit une enceinte privilégiée de débat et de réflexion sur le développement durable*, *in Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, LGDJ, 2008, pp. 303-306.

DESAGE (Fabien.) *Faut-il que rien ne change pour que les intercommunalités changent ?*, *in* Al. Faure et É. Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, pp. 185-192.

DESCHAMPS (Emmanuelle.), *Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, *AJDA*, 2011, pp. 1128-1135.

DESPAX (Michel.), *Traité de droit de l'environnement*, 1980, pp. 268-269.

DISANT (Mathieu.), *Les juges de la QPC et les principes constitutionnels en matière de justice*, *NCC*, 2011, n° 31, pp. 236-242.

DOBRENKO (Bernard.), *La convention d'Aarhus et le principe de participation* *in* R. Hostiou, J.-Fr. Struillou (dir.), *La participation du public aux décisions en matière d'environnement et d'aménagement*, *Les Cahiers du GRIDAUH.*, 2007, pp. 19-36.

DONNIER (Virginie.), *Garantir les droits sociaux dans le cadre de la décentralisation. Informations sociales*, pp. 108-116.

DOUENCE (Jean-Claude.), *La spécialisation des compétences*, *in* J.-Cl. Némery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises*, L'Harmattan, 2010, pp. 245-253.

DOUENCE (Maylis.), *L'influence du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales*, *in* J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, 2009, 2^{ème} édition, pp. 1089-1126.

DOUILLET (Anne-Cécile.), *Les élus ruraux et la territorialisation de l'action publique*, *RFSP*, 2003, pp. 583-606.

DOUMBÉ-BILLÉ (Stéphane.), L'ONU et l'environnement, *in* Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, 2009, pp. 61-70.

DRAGO (Guillaume.), Question prioritaire de constitutionnalité et droit des collectivités territoriales : premier bilan, JCPA, 2011, n° 24, pp. 12-17.

DREYFUS (Jean-David.), Contrat avec les collectivités locales, décentralisation et recentralisation, AJCT, 2017, p. 589.

DUBOIS (Ghislain.), CERON (Jean-Paul.), Les régions, des relais pour les politiques climatiques ?, Pouvoirs locaux, 2010 n° 85, pp. 11-14.

DUMONT (Gilles.), La participation des citoyens au service des élus, *in* H. Pauliat (dir.), L'autonomie des collectivités territoriales en Europe. Une source potentielle de conflits, PULIM, 2004, pp. 321-332.

DUPUY (Pierre-Marie.), Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle, Revue générale de droit international public, 1997, pp. 329-342.

DURAN (Patrice.), THOENIG (Jean-Claude.), L'État et la gestion publique territoriale ; RFSP, 1996, pp. 580-623.

DURAN (Patrice.), Territorialisation, *in* R. Pasquier, S. Guigner, Al. Cole (dir.), Dictionnaire des politiques publiques territoriales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2011, pp. 475-482.

La gouvernance territoriale en tension. Territorialisation *versus* différenciation territoriale, Pouvoirs locaux, n° 93, 2012, pp. 53-58.

DURANTHON (Arnaud.), À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale, Constitutions, 2016, pp. 677-686.

DURELLE-MARC (Yann-Arzel.), Le « citoyen administratif » : les données théoriques et historiques d'une quadrature, RFDA, 2008, pp. 7-12.

EMELIANOFF (Cyria.), La ville durable, *in* B. Zuideau (dir.), Développement durable et territoire, Presses Universitaires du Septentrion, 2010, pp. 179-189.

ESTÈBE (Philippe.), La décentralisation ? Tous contre !, Esprit, 2015, pp. 103-109.

ÉTRILLARD (Claire.), Commande publique et développement durable (préoccupations environnementales, sociales et économiques dans les marchés publics), LPA, 8 mars 2007, pp. 3-11.

FARINETTI (Aude.), L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ?, JCP Env., 2014, étude n° 17, pp. 9-17.

FATÔME (Étienne), Bref regard sur le domaine public naturel après le Code général de la propriété des personnes publiques, AJDA, 2009, pp. 2326-2328.

FAURE (Bertrand), La fin d'une catégorie juridique : la notion de collectivité territoriale ?, AJDA, 2016, pp. 2438-2443.

Le *leadership* régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales, AJDA, 2015, pp. 1898-1904.

Le droit des collectivités territoriales « malade de ses normes », RFDA, 2014, pp. 467-472.

L'apport des conseils de quartier à la démocratie municipale, *in* G.-J. Gugliemi, J. Martin (dir.), La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après, Berger-Levrault, 2012, pp. 69-80.

FELLI (Romain.), Développement durable et participation : la démocratie introuvable, BELGEO, 2005, disponible en ligne sur : <http://journals.openedition.org/belgeo/12126>, pp. 425-434.

Les deux âmes de l'écologie, Contribution à la journée de fondation du mouvement des objecteurs de croissance, Bruxelles, 18 octobre 2009, disponible en ligne sur : http://liege.mpoc.be/articles/Felli-Romain_Les-deux-ames-de-l-ecologie_mpOC-oct09.pdf,

FÉRIEL (Louis), La territorialisation de l'action publique environnementale, Jurisdoctria, n°10, 2013, pp. 99-125.

FERRAND (Jean-Pierre.), ZITOUNI (Françoise.), Construire des quartiers durables, du concept au projet urbain, RFDA, 2006, pp. 748-750.

FERRARI (Stéphane.), La loi *littoral* entre deux eaux, RFDA, 2017, pp. 1161-1176.

FERREIRA (Nelly.), Différenciation territoriale et métropoles, , *in* J.-B. Auby, O. Renaudie (dir.), Réforme territoriale et différenciation(s), Berger-Levrault, 2016, pp.111-126

FÉVRIER (Jean-Marc.), Remarques critiques sur la notion de développement durable., JCP Env, 2007, étude n°2, pp. 11-13.

Développement durable, environnement et intercommunalité, *in* B. Dobrenko (dir.), Structures intercommunales et environnement, PULIM, 2005, pp. 147-151.

FIALAIRE (Jacques.), L'impact de l'environnement sur les instruments de planification, *in* J.-L. Pissaloux (dir.), Planification, développement durable et action publique locale, L'Harmattan, 2015, pp. 77-96.

Administration locale et développement durable, *in* J.-L. Pissaloux, G. Orange (dir.), La ville durable après le grenelle de l'environnement, L'Harmattan, 2013, p. 33-48.

De l'international au local : quelle appropriation possible du concept de développement durable ?, in J. Fialaire (dir.), Les stratégies de développement durable, L'Harmattan, 2008, pp. 11-24.

Droit de la fonction publique territoriale et management des ressources humaines, RGCT, 2004, pp. 847-856.

FLAUSS (Jean-François.), Les sources internationales du droit administratif français, Jcl A, 1990, n° 104.

FONBAUSTIER (Laurent.), Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'environnement (année 2013). Des principes aux droits, en passant par les objectifs, JCP Env, mai 2014, pp. 14-25.

Environnement et pacte écologique. Remarques sur la philosophie d'un nouveau [droit à], CCC, 2003, pp. 140-144.

FORMON (Adrien.), Les clauses environnementales dans les marchés publics, Énergie, Environnement, Infrastructures, 2017, n° 7, pp. 51-52.

FORTIER (Vincente.), La fonction normative des notions floues, RRJ, 1991, pp. 755-768.

FOUCHER (Karine.), L'apport de la QPC au droit de l'environnement : conditions et limites, RFDC, 2010, pp. 523-541.

GAILLARD (Émilie.), Densifications normatives et générations futures, in C. Thibierge et al. (dir.), La densification normative, Mare et Martin, 2013, pp. 211-222.

GARDÈRE (Anne.), Les intercommunalités renforcées de la loi NOTRe : *bis repetita*, JCP A, n°38-39, 21 septembre 2015, n°38-39, pp. 57-62.

Mutualisation communes/EPCI : un remède miracle au déficit de rationalisation territoriale ?, JCP A, 6 octobre 2014, pp. 40-44.

GAUTIER (Claude.) et VALLUY (Jérôme.), Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le « développement durable », Politix, 1998, pp. 7-36.

GÉLIN-RACINOUX (Laurence.), La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004, AJDA, pp. 283-289.

GILBIN (Béatrice.), L'obsession du local : une exception française, *Esprit*, 2015, pp. 90-99.

La nouvelle compétence générale des départements et des régions, RFDA, 2011, pp. 240-245.

GUILLEMAIN d'ÉCHON (Emmanuel.), La moitié des EPCI pourrait être en dessous du nouveau seuil de population, La gazette des communes, 4 mai 2015.

GILLIOCQ (Thomas.), COULOMBIÉ (Henri.), Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). À propos des art. 10 et 13 de la loi NOTRe, JCP A, n°12, 29 mars 2016, 2070, pp. 23-31.

GODARD (Olivier.), Le développement durable : paysage intellectuel, Natures Sciences Sociétés, 1992, pp. 309-322.

GOUGUET (Jean-Jacques.), Développement durable et décroissance. Deux paradigmes incommensurables, *in* Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2007, pp. 123-143.

GOXE (Antoine.), L'évaluation des politiques territoriales au regard du développement durable, *in* B. Zuindeau (dir.), Développement durable et territoire, Presses universitaires du Septentrion, 2010, pp. 71-82.

Gouvernance territoriale et développement durable : entre implications théoriques et usages rhétoriques », *in* R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein (dir.), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, « Droit et Société », Paris, 2007

GRABOY GROBESCO (Alexandre.), La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale, Droit administratif, n° 2, févr. 2011, étude n° 4, pp. 18-24.

GRINEVALD (Jacques.), La décroissance n'est pas une croissance alternative, c'est une autre logique, *in* P. Matagne (dir.), Les enjeux du développement durable, L'Harmattan, 2005, pp. 194-198.

GROS (Manuel), Quel degré de normativité pour les principes environnementaux ?, RDP, 2009, pp. 425-448.

GROUD (Hervé.), Vers une clarification des compétences en matière de développement économique ?, *in* J.-Cl. Némery (dir.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?, L'Harmattan, 2011, pp. 273-280.

GUÉRARD, (Stéphane.), SCAILLEREZ (Arnaud.), L'engagement des agents publics territoriaux titulaires au travail, *op. cit.*, pp. 73-82

GUILLOUD (Laetitia.), Établissement public de coopération intercommunale et collectivité territoriale : Une distinction en voie d'extinction ?, *in* P.-Y. Monjal, V. Aubelle (dir.), La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, pp. 167-185.

HARTWICK (Jean-Marc.), "Intergenerational equity and the investing for rents from exhaustible resources", *American economic review*, 1977, p. 972.

HASTING-MARCHADIER (Antoinette.), La LOLF, un outil de régulation des relations financières État/collectivités territoriales, Les Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant, 2006, pp. 98-121.

HAUTEREAU-BOUTONNET (Mathilde.), Quelle action en responsabilité civile pour le préjudice écologique ?, *Énergie, Environnement, Infrastructures*, juin 2017, pp. 37-42.

L'Erika : une vraie fausse reconnaissance du préjudice écologique, *JCP E*, janvier 2013, étude 2, pp. 19-25.

HEINTZ (Patrick.), Clarification des compétences entre départements et régions. De l'autre côté du miroir, *AJCT*, 2013,

HERVÉ-FOURNEYREAU (Nathalie.), Le principe d'intégration, *in* Y. Petit (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation Française, 2009, pp. 31-40

HOORENS (Dominique.), Autonomie et péréquation : des principes à concilier plutôt qu'à opposer, *Regards sur l'actualité*, n°258, La documentation Française, mars 2010, 96 p.

HOSTIOU (René.), La théorie du bilan. Pourquoi ? Comment ?, *Droit de la voirie et du domaine public*, 2011, n° 157, p. 168-170.

HOSTIOU (René.), STRUILLLOU (Jean-François.), Introduction, *in* R. Hostiou, J.-Fr. Struillou (dir.), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'environnement et d'aménagement*, Les Cahiers du GRIDAUH, 2007, pp. 9-18.

HOUSER (Matthieu.), La délimitation de la clause générale de compétence. Une alternance à sa suppression ?, *La Revue administrative*, 2008, n°362, pp. 157-164.

HUGLO (Christian.), La difficile application de la réparation du préjudice écologique devant le juge, *Énergie, Environnement, Infrastructures*, juin 2017, pp. 43-44.

La notion de réparation du préjudice écologique devant le juge administratif, *Énergie-Environnement-Infrastructures*, Novembre 2016, pp. 23-24.

QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement, *NCC*, avril 2014, pp. 57-71.

L'inéluctable prise en compte du préjudice écologique par le juge administratif, *AJDA*, 2013 pp. 667-673.

Vigilance. Vers un principe d'anticipation de la responsabilité environnementale, *JCP G*, 24 octobre 2011, n°43-44, p. 1177.

La prévention et la réparation des dommages de l'environnement après la loi du 1^{er} août 2008, *LPA*, 24 novembre 2008, pp. 6-14.

HURLIN-SANCHEZ (Pablo.), Les conseils d'arrondissement, exemple de déconcentration appuyée sur la concertation, *in* G.-J. Guglielmi, J. Martin (dir.), *La démocratie de proximité* Berger-Levrault, 2012, pp. 155-166.

IBANEZ (Pierre.), La compétence en matière de planification après la loi ALUR, *Droit administratif*, novembre 2014, n° 11, étude 16, pp. 11-17.

JACQUOT (Henri.), Avant-propos, in R. Hostiou, J.-Fr. Struillou (dir.), La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'urbanisme et d'aménagement, Les Cahiers du GRIDAUH, pp. 5-8.

JAMAY (Florence.), Requiem pour la simplification des procédures de participation et d'information, Énergie, Environnement, Infrastructures, 2017, pp. 43 à 45.

Principe de participation. Droit à la participation, Jcl Env, 2016, Fascicule n° 2440, 112 p.

JANICOT (Laetitia.), Les conflits entre collectivités territoriales, DA, 2017, n° 8-9, pp. 23-27.

Les collectivités territoriales : une définition doctrinale menacée ?, RFDA, 2011, pp. 227-239.

JANIN (Patrick.), Principe de précaution et contrôle de l'utilité publique, RFDA, 2017, pp. 1069-1073.

Programmation et planification dans le domaine de l'environnement, RJE, 2012, n° sp., pp. 43-50.

La jurisprudence du bilan est-elle toujours utile ? Droit de l'environnement, 2011, n° 195, pp. 318-324.

La conservation de la diversité biologique à l'épreuve de l'autoroute et de la ligne ferroviaire à grande vitesse : approche par le contentieux administratif, RD transp., 2009, n° 7-8, pp. 27-33.

L'espace saisi par le droit dans la loi d'orientation pour la ville. Discours juridique et appréhension de la réalité, in M. Gaillard (dir.), Institutions et Territoires, PUL, 1993, pp. 61-76.

JEAMMAUD (Antoine.), De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes, in S. Caudal (dir.), Les principes en droit, Economica, 2008, pp. 49-74.

JEBEILI (Cécile.), La commune nouvelle : un second souffle pour les petites communes ?, JCP A, n° 25, 23 juin 2014, pp. 26-31.

Le bassin de vie : nouveau critère de l'intercommunalité rurale., RDR, 2011, n° 397, pp. 35-43.

L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires au suffrage universel direct. L'intercommunalité entre fiction et réalité, Collectivités territoriales Intercommunalités, 2006, n°1, pp. 4-8.

JÉGOUZO (Yves.), Propos sur l'article 4 de la Charte constitutionnelle de l'environnement. La réparation du préjudice écologique, in L'État, le Droit, le Politique, Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Colliard, Dalloz, 2014, pp. 243-251.

Principe et idéologie de la participation *in* Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2009, pp. 577-587.

Environnement et décentralisation, *in* M. Deguergue, L. Fonbaustier, J.-Cl. Bonichot (dir.), Confluences, Mélanges en l'honneur de J. Morand-Deville, Montchretien, 2007, pp. 867-878.

La Constitution et l'environnement. Quelques réflexions sur le projet de Charte de l'environnement, CCC, 2003, n° 15, pp. 123-129.

Conclusion. L'avenir des schémas de services collectifs, *in* J.-P. Brouant, H. Jacquot, Y. Jégouzo, (dir.), Les schémas de services collectifs de loi du 25 juin 1999. Renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?, Les Cahiers du GRIDAUH, 2002, pp. 145-157.

JOUBERT (Sylvie.), L'émiettement intercommunal : du supra-communal au supra-intercommunal, *in* M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, L'Harmattan, 2014, pp. 171-184.

JOURDAN (Fleur.), Compensation, transition et fusion. Les dispositions transitoires et finales prévues par la loi NOTRe, JCP A, 21 septembre 2015, n°38-39, pp. 53-56.

JOYE (Jean-François.), Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leurs responsabilités, RJE, 2017, pp. 209-231.

La dimension juridique du plan local d'urbanisme, *in* H. Jacquot (dir.), Les cahiers du GRIDAUH, 2012, n° 23, pp. 495-564.

Il était une fois une ambition étatique en matière de planification stratégique. Libre propos après le désintérêt du législateur pour les DTA, Droit et ville, 2010, pp. 363-398.

Projet territorial et ville durable, *in* J.-P. Lebreton (dir.), Évaluation juridique des premiers SCOT, Les cahiers du GRIDAUH, 2009, n° 19, pp. 113-148.

KADA (Nicolas.) Peut-on rationaliser l'intercommunalité *in* Réformes et mutations de l'intercommunalité,

KERLÉO (Jean-François.), La gouvernance en droit. À la poursuite de l'imaginaire juridique de la notion, ADD, 2011, pp.83-123.

KERNÉIS (Mathilde.), Le transfert de propriété du domaine public fluvial aux collectivités en France : entre cohérence de la réforme décentralisatrice et balkanisation du cours d'eau, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 10 | Décembre

2011, mis en ligne le 30 novembre 2011, consulté le 24 août 2016. URL : <http://vertigo.revues.org/11447> ; DOI : 10.4000/vertigo.11447

KERROUCHE (Emmanuel.) Gouverner les espaces incertains : Le cas des structures communales en France, *in* Th. Berthet et al. (dir.), Les nouveaux espaces de régulation politique : stratégies de recherche en sciences politiques, L'Harmattan, 2008, pp. 55-76.

KOUBI (Geneviève.), Recentralisation. Un enjeu entre réforme des collectivités territoriales et consolidation du Code général des collectivités territoriales, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, pp. 91-100.

Construire des espaces en droit. Des vocables empruntés à la géographie., Développement durable et territoires, mars 2015, vol. 6, n° 1, 13 p.

KISS (Alexandre-Charles.), DOUMBÉ-BILLÉ (Stéphane.), La conférence des nations unies sur l'environnement et le développement, AFDI, 1992, pp. 823-843.

KISS (Alexandre-Charles.), De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement, RJE, 2005, n° 3, pp. 261- 288.

LACHAUME (Jean-François.), Des intercommunalités renforcées, AJDA, 2015, pp.1905-1911.

LASCOUMES (Pierre.), LE BOURHIS (Jean-Pierre.), Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et de procédure, Politix, 1998, pp. 37-66.

LAFORE (Robert.), La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département providence, Revue française des affaires sociales, 2004, n°4, pp. 17-34.

LANDOT (Éric.), Les territoires en rang deux par deux, RLCT, 2011, n°8, p. 78.

LAPIN (Jim.), Le principe d'équilibre budgétaire : RDP, 2014, n° 3, p. 733-758.

LAVALLÉE (Sophie.), Un développement durable sans « justice écologique », *Law working paper*, Université de Florence, février 2012, disponible en ligne sur : http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20018/LAW_2012_02_FrenchChapter4.pdf,

LE BAUT-FERRARESE (Bernadette.), Les collectivités territoriales et la production d'énergie renouvelables, JCP A, 2016, n° 42, pp. 32-37.

LEBRETON (Jean-Pierre.), Le désolant statut du schéma directeur régional de l'Ile de France, AJDA, 2008, pp. 1681-1683.

L'imbroglie de la hiérarchie des normes affectant directement ou indirectement l'acte de construire, LPA, 17 juillet 1996, pp. 4-21.

LE-CHATELIER (Gilles.), Le débat sur la clause générale de compétence est-il réellement utile ?, AJDA, 2009, pp. 186-191.

La métropole de Lyon, AJCT, 2014, pp. 241-244.

LECLERC (Sylvie.), Le principe pollueur payeur, *in* Y. Petit (dir.), Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, pp. 41-48.

LEFÈBVRE (Rémi.), Quelles problématiques démocratiques dans le projet de réforme territoriale, *in* J.- Cl. Némery (dir.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?, L'Harmattan, 2010, pp. 195-204.

LE GALES (Patrick.), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, RFSP, 1995, pp. 57-95.

LE-LIDEC (Patrick.), Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales, RFAP, 2009, pp. 477-496.

LELOUP (Fabienne.), MOYART (Laurence.), PECQUEUR (Bernard.), La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, Géographie, Économie, Société, , 2005, pp. 321-331.

LEMOYNE DE FORGES (Jean-Michel.), Subsidiarité et chef de file : une nouvelle méthode de répartition des compétences, *in* Y. Gaudemet, O. Gohin (dir.) La république décentralisée, éd. Panthéon Assas, 2004, pp. 47-55.

LÉOST (Raymond.), TANGUY (Raphaël.), Loi NOTRe : Une Nouvelle Organisation Traduction d'une Régression pour l'environnement ?, Droit de l'environnement, 2015, pp. 282-284.

LERIQUE (Florence.), Développement durable, intercommunalité et planification urbaine. Simple entente ou prochain alignement ?, *in* J.-L. Pissaloux (dir.), Planification, développement durable et action publique locale, L'Harmattan, 2015, p. 159-170.

Le schéma départemental de coopération intercommunale : une robinsonnade d'ici et d'aujourd'hui, *in* M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, L'Harmattan, 2014, pp. 185-196.

La métropole : nouvel avatar de l'intercommunalité ou institutionnalisation de la ville, *in* P.-Y. Monjal, V. Aubelle (dir.), La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, pp. 343-354.

LE-ROUX (Mylène.), L'impuissance de la norme constitutionnelle face à la rationalisation des administrations décentralisées, Constitutions, 2011, pp. 49-56.

LEROY (Marc.), La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région, RFSP, 1999, pp. 573-600.

LUCHAIRE (Yves.) La nouvelle carte des territoires, RGCT, 2016, n°58, pp. 24-40.

LUCAS (Marthe.), Préjudice écologique et responsabilité. Pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative. *Jcl Env.*, avril 2014, pp.11-27.

LONDON (Caroline.), L'émergence du principe d'intégration, *Droit de l'environnement*, 2001, pp. 139-143.

LONG (Martine.), MULLER-QUOY (Isabelle.), Du rapport Guichard à la loi NOTRe : 40 ans d'évolutions et de proposition de réforme territoriale, *in* M.-Chr. Steckel Assouère (dir.), *La recomposition territoriale. La décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, 2016, pp. 29-40.

MADIOT (Yves.), Les techniques de correction de la répartition des compétences entre les collectivités locales, *RFDA*, 1996, pp. 964-972.

MALET-VIGNEAUX (Julie.), De la loi de 1976 à la loi de 2016. Le préjudice écologique : après les hésitations, la consécration, *RJE*, 2016, pp. 617-628.

MAMONTOFF (Catherine.), Infrastructures aéroportuaires décentralisées : Analyse de l'application de la loi du 13 août 2004 au regard du développement local, *in* S. Bergoud (dir.), *Réformes et mutations des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2012, pp. 439-450.

MARCHAND (Jennifer.) L'égalité et la solidarité des collectivités territoriales, *RGCT*, 2016, n°58, pp. 14- 30.

MARCOFF (Marco.-G.), Les règles d'application indirecte en droit international, *RGDIP*, 1976, pp. 385-424.

MARCOU (Gérard.), À la recherche du local : prospective de la décentralisation, *in* M.-Chr. Steckel-Assouère, *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, 2014, pp. 129-151.

L'État et les collectivités territoriales. Où va la décentralisation ?, *AJDA*, 2013, pp. 1556-1563.

Les paradoxes de la région, *AJDA*, 2008, pp. 1634-1637.

La « clause générale de compétence » dans les États européens, *Pouvoirs locaux*, 2006, n° 68, pp. 58-63.

Présentation. La gouvernance : Innovation conceptuelle ou artifice de présentation, *Annuaire des collectivités locales*, 2006, pp. 5-18.

Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales. Réflexions sur quelques problèmes juridique et administratif, *AJDA*, 2003, pp. 982-985.

MARCOVICI (Émilie), Le point de vue juridique sur la métropole, *in* Aux confluences de la ville. Approche interdisciplinaire de la ville en droit public. Actes du Colloque de l'Association des doctorants en droit public de Lyon, éd. Université Jean Moulin Lyon III, pp. 95-112.

MARTY (Frédéric.), Analyse économique des clauses environnementales dans la commande publique. Le pire instrument à l'exception de tous les autres, *Droit de l'environnement*, janvier 2017, n° 252, pp. 20-26.

MATTHIEU (Bertrand.), Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement, *NCC*, 2004, n°15, 11 p.

MAZEAUD (Henri.), MAZEAUD (Léon.), MAZEAUD (Jean.), Quinzième leçon : le patrimoine et les autres universalités de droit., *LGDJ*, 1970, *Revue de Droit Henri Capitant*, n°2, 30 juin 2011, disponible en ligne sur : <http://www.henricapitantlawreview.fr/article.php?id=304>

MAZÈRES (Jean-Arnaud.), Public et privé dans l'œuvre de Hannah Arendt. De l'opposition des termes aux termes de l'opposition, *RDP*, 2005, pp. 1047-1085.

MÉNY (Yves.), Territoire et représentation politique, *Esprit*, 1999, pp. 189-202.

MERLIN (Pierre.), Développement durable, *in* P. Merlin, Fr. Chouay (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2015, pp. 247-248.

MESCHERIAKOFF (Alain-Serge.), L'apparition du service public de la protection de l'environnement : Dans la perspective de la théorie du droit de Léon Duguit, *in* Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de M. Prieur, Dalloz, 2007, pp. 309-321.

MEYNIER (Adeline.), La notion de mouvement en droit de l'environnement, *RJE*, 2016, pp. 425-438.

MOLLION (Grégory.), La gestion partagée des sols et l'urbanisation en montagne : le rôle de la servitude « loi montagne », *in* J.-Fr. Joye (dir.), *L'urbanisation de la montagne. Observations depuis le versant juridique*, pp. 153-164.

MOLINER-DUBOST (Marianne.), Loi NOTRe. La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET), *AJCT*, 2015 pp. 562-567.

Le maire n'est pas compétent pour règlementer l'installation des antennes de téléphonie mobile, *AJCT*, 2012, pp. 37-43.

MONÉDIAIRE (Gérard.), L'hypothèse d'un droit du développement durable, *in* P. Matagne (dir.), *Les enjeux du développement durable*, L'Harmattan, 2005, pp. 146-165.

MONTALIVET (De.) (Pierre.), Les objectifs de valeur constitutionnelle., *CCC*, 2006, n° 20, 10 p.

MORAND-DEVILLER (Jacqueline.), L'environnement dans les constitutions étrangères, NCC, 2014, 2014, n° 43, pp. 83-95.

Le bonheur et le droit administratif, *Revista de Direito da Procuradoria Gera*, Rio de Janeiro, 2009, pp. 155-165.

La Charte de l'environnement et le débat idéologique, RJE, n° sp., 2005, pp. 197-206.

MORANGE (Jean.), Les municipalités de canton *in* J-P Machelon et F. Monnier (dir.), Les communes et le pouvoir, histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours, PUF, Paris, 2002, pp. 139-145.

MOREAU (Jacques.), Les structures supra et infra-citadines, Pouvoirs locaux, n° 1, 1989, pp. 78-83.

Les contrats de plan État-régions, technique nouvelle d'aménagement du territoire, AJDA, 1989, pp. 736-744.

MORVAN (Patrick.), Qu'est-ce qu'un principe ? Le principe en droit. Le principe de droit, 2007, disponible en ligne sur : <http://patrickmorvan.over-blog.com/article-6469413.html>.

MOURE (Jean-Pierre.), Le SCOT n'est pas un super PLU, Urbanisme, hors série, 2005, pp. 43 à 45.

MOZOL (Patrick.), Un chantier permanent de la décentralisation : la répartition des compétences, RGCT, n°49, 2011, pp. 3-58.

La distinction entre les collectivités territoriales et les EPCI à l'épreuve de la loi du 27 janvier 2014 : entre complexification et reconsolidation, JCP A, n°26, 30 juin 2014, pp. 27-33.

NADAL (Jean-Louis.), Qu'est devenu l'enfant de Rio ?, RJE, 2005, n° sp., pp. 15-18.

NÉMERY (Jean-Claude.), La commune est-elle le dernier tabou de la décentralisation ?, *in* N. Kada (dir.), Les tabous de la décentralisation, Berger-Levrault, 2015, pp. 263-267.

L'évolution du concept d'intercommunalité *in* M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), Regards croisés sur l'évolution de l'intercommunalité, L'Harmattan, 2014, pp. 117-125.

NEYRET (Laurent.), La consécration du préjudice écologique dans le Code civil, Recueil Dalloz, pp. 924-931.

Naufrage de l'Erika : vers un droit commun de la réparation des atteintes à l'environnement, D. 2008, chr, p. 170.

L'affaire Érika, moteurs d'évolution de la responsabilité civile et pénale, Recueil Dalloz, 2010, pp. 2238-2251.

NOSSANT (Jean-Michel.), Le principe de non régression n'est qu'une transposition de la Charte de l'environnement, interview avec M. Prieur, *La Gazette des Communes*, 20 septembre 2016.

OFFNER (Jean-Marc.), Les territoires de l'action locale. Fausses pertinence et jeux d'écart, *RFSP*, 2006, pp. 27-47.

OLLITRAULT (Sylvie.), Nimby , *in* R. Pasquier, S. Guigner, Al. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques territoriales*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2011, pp. 171-176.

ORANGE (Gérard.), Le Grenelle de l'environnement : de l'innovation participative au renforcement du développement durable, *in* J.-L. Pissaloux, G. Orange (dir.), *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, L'Harmattan, 2013, pp. 17-32.

PAOLETTI (Marion.), L'invention d'un nouveau référendum pour « résoudre la crise à Notre-Dame-des-Landes, *RFDC*, 2017, pp. 173-196.

PASQUIER (Romain.), Différenciation et décentralisation, *in* N. Kada (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2015, pp. 173-184.

PAULIAT (Hélène.), Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : une solution opportune pour Notre-Dame des Landes, *JCP G*, 2 mai 2016, n° 18, pp. 933-934

PAULIAT (Hélène.), DEFFIGIER (Clotilde.), Le département peut-il encore rêver d'un avenir ?, *RDP*, 2015, pp. 1229-1240.

PEYEN (Loïc.), La ville et l'environnement, *RJE*, n° sp., 2015, pp. 117-130.

PERRIN (Bernard.), L'acte III de la décentralisation sera urbain ou ne sera pas, *Revue administrative*, 2007, pp. 511-522.

PERI (Alexandra.), La Charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental ?, *LPA*, 2005, n° 39, pp. 8-19.

PETIT (Benoît.), La dimension sociale du développement durable : le parent pauvre du concept, *LPA*, 2004, n° 12, pp. 8-13.

PIERRATI (Gertrude.), PRAT (Jean-Luc.), Droit, économie, écologie et développement durable : des relations complémentaires mais nécessairement ambiguës, *RJE*, n° 3, 2000, pp. 421-444.

PLANCHET (Pascal.), Principe de précaution et indépendance des législations, *RFDA*, 2017, pp. 1074-1077.

Quand les droits de l'urbanisme et de l'environnement font cause commune, *AJDA*, 2015, pp. 2193-2199.

PLESSIX (Benoît.), Clause minimum de compétence, *Droit administratif*, 2016, n°12, repère 11, pp. 1-2.

POCHARD (Marcel.), Quel avenir pour la fonction publique, *AJDA*, 2000, pp. 3-19.

PONTAVICE (du.) (Emmanuel.), La protection juridique du voisinage de l'environnement en droit civil comparé, *RJE*, 1978, n° 2, pp. 147-171.

PONTIER (Jean-Marie.), La redistribution des compétences entre les collectivités territoriales, *RGCT*, 2016, n° 58, pp. 31-40.

Préface, *in* M.-Chr. Steckel-Assouère (dir.), *La recomposition territoriale. La décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, 2016, pp. 15-22.

Les collectivités territoriales et la transition énergétique, *JCP A*, 2015, pp. 24-28.

La redéfinition des compétences. À la recherche de la cohérence, *RDP*, 2015, pp. 1241-1248.

Les contrats de plan État-région 2014-2020, *JCP A*, 2014, n° 4, pp. 17-23.

Des CPER aux CPER : Les contrats de plan État-région 2007-2013, *AJDA*, 2008, pp. 1653-1656.

Nouvelles observations sur la clause générale de compétence, *in* *La profondeur du droit local*, Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, Dalloz, 2006, pp. 365-394.

PORTIER (Nicolas.), Un nouveau mode relation entre l'État et ses partenaires : l'exemple de l'aménagement du territoire, *AJDA*, 2003, pp. 986-988.

POTIER (Michel.), La fiscalité au service des politiques de l'environnement, *RFFP*, 1983, pp. 150-162.

POUYAUD (Dominique.), AMILHAT (Matthias.), Contrats entre personnes publiques, *Jcl A*, 2016, Fascicule n° 675, 50 p.

PRADES (Jean-Luc.), La proximité entre représentation et participation, *in* A. Bourdin, M.-P. Lefebvre, (dir.), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, L'Harmattan, 2006, pp. 101-112.

PRÉVEL (Philippe.), La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte, 2014, pp. 773-782.

PIERATTI (Gertrude.), PRAT (Jean-Luc.), Droit, économie, écologie et environnement : des relations nécessairement ambiguës, *Revue juridique de l'environnement*, 2000, pp. 421-444.

PIET (François.), Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, 2017, disponible en ligne sur , 13 p.

PRIEUR (Michel.), Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement, NCC, 2014, n° 43, pp. 5-24.

La non régression, condition du développement durable, Vraiment durable, 2013, pp. 179-184.

La Charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?, Pouvoirs, 2008, n° 127, pp. 49-66.

La responsabilité environnementale en droit communautaire, REDE, 2004, pp. 129-141.

Pas de caribous au Palais-Royal., RJE, 1985, n° 2, pp. 137-143.

RAIMANA LALLEMANT-MOE (Hervé.), Les deux visages de l'impôt à finalité écologique, Pouvoirs, 2017, n° 161, pp. 147-158.

RANGEON (François.), SANSON (Nathalie.), Le maire et l'intérêt public local, *in* N. Kada (dir.), L'intérêt public local. Regards croisés sur une notion juridique incertaine, PUG, 2009, pp. 71-84.

RAVIT (Valérie.), SUTTERLIN (Olivier.), Réflexions sur le destin du préjudice écologique pur, Rec. Dalloz, 2012, pp. 2675-2693.

REBEYROL (Vincent.), Où en est la réparation du préjudice écologique, Rec. Dalloz, 2010, pp. 1804-1812.

REDOR-FICHOT (Marie-Joëlle.), Le droit à l'environnement, droit fondamental et liberté fondamentale, Droit de l'environnement, juillet-août 2008, n°160, pp. 19-20.

REIS (Patrice.), Environnement et concurrence dans la réforme des marchés publics, Droit de l'environnement, janvier 2017, n° 252, pp. 15-19.

RÉMOND-GOUILLOUD (Martine.), Ressources naturelles et choses sans maître, Rec. Dalloz, 1985, chr 27.

À la recherche du futur, la prise en compte du long terme par le droit de l'environnement, RJE, 1992, n° 1, pp. 5-17.

À propos du principe de précaution., RJE, 2003, n° sp., pp. 69-70.

RENARD (Charlotte.), Les agendas 21 locaux et les projets territoriaux de développement durable, Association 4D, Encyclopédie-dd, n° 73, nov. 2008, 6 p.

RIALS (Stéphane.), Les standards, notions critiques du droit, *in* Ch. Perelman, R. Vander Elst (dir.), Les notions à contenu variable en droit, Bruylant, 1984, Bruxelles, pp. 39-53.

RIBIÈRE (Georges.), La gestion des aménités et le développement durable, RFAP, 2010, pp. 373-383.

RIBOT (Catherine.) et Ubaud-Bergeron (Marion.) (dir.), La commande publique éco-responsable *in* Contrats publics, Mélanges en l'honneur de M. Guibal, LGDJ, 2007, pp. 283-303.

RICCI (Jean-Claude.), Le contrat au service des politiques publiques. Rapport de synthèse, RFDA, 2014, pp. 652-656.

RICHER (Laurent.), La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, AJDA, pp. 973-975.

ROBLOT-TROIZIER (Agnès.), Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement, AJDA, 2015, pp. 493-502.

ROBLOT-TROIZIER (Agnès.), RAMBAUD (Thierry.), Chronique de jurisprudence- Droit administratif et droit constitutionnel, RFDA, 2010, pp. 1257-1266.

ROSTU (du.) Clémence, Loi *Fesneau* : ultimes aménagements pour le transfert de la compétence GeMAPI opéré le 1er janvier 2018, JCP A, 2018, pp. 2-4.

ROUAULT (Marie-Christine), Intérêt communal, intérêt communautaire... et notions voisines, *in* P.-Y. Monjal, V. Aubelle (dirs.), La France intercommunale, L'Harmattan, 2013, pp. 121-138.

ROUSSEAU (Dominique.), De la démocratie continue *in* D. Rousseau (dir.), La démocratie continue, LGDJ, 1995, pp. 5-25.

RUBIO (Aurore-Emmanuelle.), Définir les besoins de la personne publique, Fiches pratiques, Lexis Nexis, 13 avril 2016, disponible en ligne sur : http://www.lexisnexis.fr/pdf/2016/360_SP_N_125_Definir_les_besoins_de_la_personne_publice.pdf/, pp. 1-12.

RUMPALA (Yannick.), Le « développement durable » appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le « développement durable » rencontre la « gouvernance »..., *Vertigo*, 2008, n° 2, Vol. 6, pp. 1-20.

SACHS (Ignary.), L'écodéveloppement de l'Amazonie, Cahiers du Brésil contemporain, 1990, pp. 121-146.

SAINT-SERNIN (de.) (Dominique.), Intercommunalité : une voie obligée pour assurer une meilleure péréquation des ressources, RGCT, n° 26, novembre décembre 2002, pp. 483-490.

SABLIÈRE (Pierre.), La transition énergétique dans les territoires, JCP A, 24 octobre 2016, n° 42, pp. 22-25.

SAVARIT (Isabelle.) Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière ?, RFDA, 1998, pp. 303-316.

SCARWELL (Helga-Jane), Développement durable et territoires : aspects juridiques, *in* B. Zuindeau (dir), Développement durable et territoire, Presses universitaires du Septentrion, 2010, pp.167-176

SMETS (Henri.), Le principe du pollueur payeur dans le rapport de la commission Coppens, RJE, 2003, n° sp., pp. 71-76.

SPEIRS (Caroline.), Le développement durable dans la ville, *in* P. Matagne (dir.), Les enjeux du développement durable, L'Harmattan, 2005, pp. 122-145.

STRUILLOU (Jean-François.), HUTEN (Nicolas.), Démocratie environnementale, RJE, 2018, n° 1, pp. 147-165.

Chronique. Démocratie environnementale,

RJE, 2017, n° 1, pp. 111-141.

STUSSI (Pierre.), Repenser la gouvernance locale, globaliser les enjeux et différencier les réponses, Pouvoirs locaux, 2012, pp. 64-71.

SUBRA DE BIEUSSES (Pierre.), Voirie et grands équipements ou la décentralisation prétexte, AJDA, pp. 144-151.

TANGUY (Yves.), Du droit du littoral, du littoral au droit, Le contentieux de la loi littoral, RJE, 2004, n° 1, pp. 31-37.

TERNEYRE (Philippe.), De la possibilité pour les collectivités territoriales d'engager la responsabilité de l'État dans les contrats de plan État-régions, *in* Mélanges en l'honneur de J.-Cl. Douence, La profondeur du droit local, pp. 447-453.

TESSON (Fabien.), BONNEAU (Olivier.), Vers un droit public de l'énergie, AJDA, pp. 2256-2263.

THEYS (Jacques.), L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable, *in* Regards sur l'actualité, n° 302, La documentation Française, 2004 pp. 37-55.

THUNIS (Xavier.) Le principe du pollueur payeur : de l'imputation des couts à la détermination des responsabilités, *in* J. Fialaire (dir.), Les stratégies de développement durable, P.U. Namur, 2010, pp.169-200.

TIMBEAU (Xavier.), Solidarité intergénérationnelle et dette publique, Revue de l'OFCE, janvier 2011, disponible en ligne sur : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/9-116.pdf>

TORRES (Emmanuel.), Adapter localement la problématique de développement durable : rationalité procédurale et démarche qualité, *in* B. Zuindeau (dir.), Développement durable et territoire, P.U. du Septentrion, 2000, pp. 70-105.

TOUZET (Alexandre.), Droit et développement durable, RDP, 2008, pp. 453-480.

TOZZI (Pascal.), NDIAYE (Abdourahmane.), CARIMENTRAND (Aurélie.), La participation habitante dans les éco-quartiers, un enjeu de (re) politisation, Développement durable et territoires, Vol. 6, n°2 , 30 septembre 2015, <https://developpementdurable.revues.org/10913>, 8 p.

TOZZI (Pascal.), GREFFIER (Luc.), Quartiers durables, participation des habitants et action socio-culturelle. L'implication participative des centres sociaux dans les opérations d'éco-quartiers français, Développement durable et territoires, septembre 2015, <https://developpementdurable.revues.org/10936>, 18 p.

TRÉBULLE (François-Guy.), Développement durable, *in* Fr. Rouvillois, O. Dard, Chr. Boutin (dir.), Le dictionnaire du conservatisme, Éd. du Cerf, 2017, pp. 294-298.

La responsabilité environnementale, dix ans après l'entrée en vigueur de la Charte, AJDA, 2015, pp. 503-509.

Les fonctions de la responsabilité environnementale : réparer, prévenir, punir, *in* Ch. Cans (dir.) La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation, Dalloz, 2009, pp. 3-5.

UNTERMAIER (Jean.), La Charte de l'environnement face au droit administratif, RJE, 2005, n° sp., p. 145-159.

Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier, *in* Les Hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt et unième siècle, Études en hommage à Al.-Ch. Kiss, 1998, éd. Frison Roche, pp 499-511.

La protection de l'espace naturel. Généalogie d'un système, 1980, n° 2, pp. 111-145.

VAILLANCOURT (Jean-Guy.), Penser et concrétiser le développement durable, Écodécision, 1995, n° 15, pp. 24-29.

VAN LANG (Agathe.), La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée. Le droit renouvelé : la reprise des procédés efficaces, AJDA, 2016, pp. 2492-2498.

La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée. Le droit nouveau : la course à l'armement, AJDA, 2016, pp. 2381-2390.

La compensation des atteintes à la biodiversité : de l'utilité technique d'un dispositif éthiquement contestable, RDI, 2016, p. 586.

Le principe de participation : un succès inattendu, NCC, 2014, pp. 25-41.

Les lois « Grenelle » : droit de l'environnement de crise ou droit de l'environnement en crise ?, Droit administratif, 2011, n° 2, pp. 9-17.

L'enracinement constitutionnel de la responsabilité environnementale», in Ch. Cans (dir.), La responsabilité environnementale, prévention, imputation réparation, Dalloz, 2009, pp. 45-56.

104^{ème} Congrès des notaires : développement durable, un défi pour le droit. Rapport de synthèse., JCP Env, 2008, n°6.juin 2008, pp. 9-12.

VANMALLE (Hugo.), Conseils citoyens : le comité national de suivi fait le point sur leur mise en place, Commissariat général à l'égalité des territoires , disponible en ligne sur : <http://www.cget.gouv.fr/actualites/le-comite-national-de-suivi-fait-le-point-sur-leur-mise-en-place>, 2 p.

VEDEL (Georges.), De l'arrêt Septfond à l'arrêt Barinstein, JCP G, 1948, I, pp. 682-683.

VERPEAUX (Michel.), Suppression de la compétence générale des départements : la fin du Vendée globe ?, JCP G, 24 octobre 2016, n° 43, pp. 1971-1975.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République devant le Conseil constitutionnel. Une nouvelle illustration de la parabole du moustique et du chameau, JCP A, 2015, n° 38, pp. 17-20.

La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, pp. 246-257.

Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie financière, AJDA, 2011, pp. 218-223.

La compensation financière du transfert de la compétence des services ferroviaires régionaux de voyageurs et la Constitution, AJDA, 2010, pp. 2258-2261.

La Charte de l'environnement, texte constitutionnel en dehors de la Constitution ?, JCP Env, avril 2005, n° 4, pp. 12-16.

VIAL (Eugénie.), Le concept de responsabilité envers les générations futures dans la gestion et le stockage des déchets radioactifs, Bulletin de droit nucléaire, 2004, pp. 15-26.

VIDALENC (Gabriel.), Le développement durable : Regards sur un droit en construction et sur ses bâtisseurs, LPA, 22 avril 2008, n°81, p. 8.

VILLENEUVE (Pierre.), Collectivités territoriales. Quel(s) mode(s) d'intervention en matière énergétique ?, JCP A, 24 octobre 2016, n° 42, pp. 26-31.

La planification territoriale de la transition énergétique, AJCT, 2016, pp. 29-33.

De quelques questions environnementales... dans le projet de loi NOTRe, Énergie-Environnement-Infrastructure, 7 juillet 2015, alerte 144.

VINEY (Geneviève.), Cessation de l'illicite et responsabilité civile *in* Mélanges en l'honneur de G. Goubeaux, LGDJ, Lextenso et Dalloz, 2009, pp. 547-569.

VIOLA (André.), Les communes nouvelles, vers la fin de l'émiettement communal français ?, Revue administrative, 2011, pp. 29-34.

WALLINE (Jean.), Les contrats entre personnes publiques, RFDA, 2006, pp. 229-233.

WATHELET (Melchior.), VAN-RAEPENBUSCH (Sean.), La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de la Communauté ou l'inverse ?, Cahiers de droit européen, 1997, n° 1-2, pp. 13-65.

ZACCAÏ (Edwin.), Développement durable, *in* Al. Papaux, D. Bourg (dir.), Dictionnaire de la pensée écologique, PUF, 2015, pp. 275-278.

Génération futures, humanité, nature , *in* T. Bens (dir.), Droits, territoires et cultures, Bruylant, 2004. pp. 261-282.

ZEGNANI (Sami.), Quartier, *in* R. Pasquier, S. Guigner, Al. Cole, Dictionnaire des politiques territoriales, pp. 411-416 ;

ZENATI-CASTAING (Frédéric.), Mise en perspective et perspectives de la théorie du patrimoine, RTDC, 2003, p. 667-677.

IV) NOTES DE JURISPRUDENCE ET CONCLUSIONS DE COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT ET RAPPORTEURS PUBLICS

AGUILA (Yann.), La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État, ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931, RFDA, 2008, pp. 1147-1157.

BOURDON (Pierre.), Suppression de la clause de compétence générale mais consécration de compétences générales pour les départements. Conformité à la Constitution, Note sous Cons. const., 16 sept. 2016, n° 2016-565 QPC, Assemblée des départements de France (ADF). LPA, 21 mars 2017, n° 57, pp 13-14

BOURRACHOT (François.), Un contrat de plan « État-région » peut-il faire l'objet d'amendements lors de la délibération du Conseil régional l'approuvant ?, Conclusions sur Cour administrative d'appel de Lyon, 21 juin 2001, Nardonne c/ Région Rhône-Alpes, RFDA, 2002, pp. 735-740.

DEHARBE (David.), Le principe de non-régression n'est pas invocable contre une décision individuelle, Note sous T.A La Réunion, 14 déc. 2017, Association citoyenne de la commune de Saint-Pierre (ASCP) et autres, n° 150484, disponible en ligne sur : <http://www.green-law-avocat.fr/4904-2/>.

Contentieux de la réglementation à l'exposition à l'amiante : la « gestion » juridictionnelle du risque sanitaire, Note sous C.E., Association Ban Abestos c/France et autres AJDA, 2014, p. 1 566,

DUTHEILLET DE LAMOTHE (Louis.), Conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État, 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature, n° 404391, RJE, 2018, pp. 187-194.

FONBAUSTIER (Laurent.), Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? À propos d'une incise dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, JCP Env, février 2012, étude n° 3, pp. 21-23.

GARDÈRE (Anne.), Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé !, note sous Conseil constitutionnel, 25 avril 2014, n° 2014-991 QPC, Commune de Thonon-les Bains et autres, JCP A, 7 juillet 2014, n° 27, pp 18-22.

GEFFRAY (Édouard.), La procédure de consultation des électeurs en cas de fusions de communes, Conclusions sur C. E, 18 mai 2010, Commune de Dunkerque, RFDA, 2010, pp. 713-716.

GILLIG (David.), Opposabilité du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, Note sous C.E, 30 mai 2011, Commune de Ramatuelle : Jurisdata n° 2011-011524, JCP Env, août-septembre 2011, n° 8-9, pp. 26-28.

GOSSEMENT (Arnaud.), Principe de non-régression : première application par le Conseil d'État, Note sous C.E., 6ème - 1ère ch. réunies, 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature, 14 déc. 2017, disponible en ligne sur: <http://www.arnaudgossement.com/archive/2017/12/14/principe-de-non-regression-premiere-application-par-le-conseil-6008357.html>.

GULDNER (Jacques.), Conclusions sous l'arrêt Conseil d'Etat section, 20 décembre 1957, Société nationale des éditions cinématographiques, Lebon, 1957, p. 702, Sirey, 1958, p. 74.

HAURIOU (Maurice.), Note sous C.E. 20 janv. 1899, Administration des pompes funèbres, Sirey, 1899, p. 113.

INSERGUET-BRISSET (Véronique.), L'appropriation publique, instrument autonome de protection de l'environnement, commentaire de l'arrêt du C.E. du 12 avril 1995, Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, RJE, 1995, n° 3, pp. 480-488.

KISS (Alexandre-Charles.), La pollution du Rhin par les saumurs. Les aspects de droit international. Note sous C.E 18 avr. 1996, Société les mines de Potasse d'Alsace contre Province de la Hollande septentrionale et autres, RJE, 1986, n° 2-3, pp.307-328.

LABETOULLE (Daniel.), Conclusions sur T.C., 21 mars 1983, Union des assurances de Paris, AJDA, 1983, p. 355.

MAGNON (Xavier.), Contrôle de constitutionnalité de la loi sur la Corse. Commentaire de la décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, Rec. Dalloz, 2003, n° 17, p. 1124.

MAYRAS (M.) concl. sur l'arrêt de Section du C.E., Sect., 18 déc. 1959, Société Les Films Lutétia, AJDA, 1960, p. 21.

NIEL (Patrick-Ludovic.), L'appréciation du rapport de compatibilité entre le PLU et les normes urbanistiques intermédiaires et nationales, Note sous C.E., 9 nov. 2015, LPA, 2016, n° 109, pp. 9-15.

PARENCE (Béatrice.), Note sous Gaz. Pal. 25 oct. 2012, n° 299

PLANET (Eugène.), PLANET (Pierre.), Réparations des préjudices causés par des pollutions accidentelles et chroniques, Note sur Tribunal administratif de Bastia, 16 juillet 1993, RJE, 1993, n° 4, pp. 623-629.

PONTIER (Jean-Marie.), La responsabilité contractuelle de l'État dans ses relations avec les collectivités territoriales. Note sous C.E., 21 décembre 2007, Région Limousin, JCP A, 25 février 2008, n°9, pp. 32-36.

PRADA-BORNEDAVE (Emmanuelle.), Responsabilité de l'État pour résiliation unilatérale, RJEP, avril 2008, pp. 15-17.

SCHOETTL (Jean-Éric.), Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse, AJDA, 2002, pp. 100-105.

TASCIYAN (Daniel.), Loi littoral : la fin des hésitations. Note sous C.E. n° 392186, 21 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements JCP A, 2017, n° 43, pp. 44-48.

TOUVET (Laurent.), Conclusion sur C.E., 18 janv. 2001, Commune de Venelles, réf. n° 229247., RFDA., n° 2-2001, pp. 378-388

VERPEAUX (Michel.), Une décision inattendue ?, RFDA, 2002, pp. 453-462.

WALINE (Jean.), Les contrats entre personnes publiques, RFDA, 2006, pp. 229-233.

V) INTERVENTIONS LORS DE COLLOQUES

APPERT (Manuel.), BRETEAU (Lucien.), COMBE (Marius.), La contribution de la géographie aux contours juridiques de la « ville », *in* Aux confluences de la ville. Approche interdisciplinaire de la ville en droit public. Actes du Colloque de l'Association des doctorants en droit public de Lyon, éd. Université Jean Moulin Lyon III, pp. 13-34.

BRAUD (Xavier.), La décentralisation et le développement durable, Conférence du 20 mars 2008, disponible en ligne sur : <http://mastersciencepo.univ-lille2.fr/master-2-pro-action-territoriale-at/conferences.html>, 6 p.

DIEMER (Arnaud.), Développement durable plutôt qu'écodéveloppement : le nouveau gadget idéologique de l'Occident ?, *in* Les représentations Nord-Sud du développement durable, Colloque francophone de l'Université d'Auvergne Blaise Pascal, 19 et 20 décembre 2012, disponible en ligne sur : <http://www.oeconomia.net/private/colloquerepresentationsNS/diemer-dd-dec2012.pdf>

HERTZOG (Robert.), La péréquation dans les finances locales à la recherche d'un régime juridique *in* G. Gilbert(dir.), La péréquation financière entre les collectivités locales, Actes du colloque international, À la recherche de la péréquation , Limoges, 12-13 octobre, 1995, Paris, PUF, 1996, 247 p., pp. 181-191.

HOUSSAIS (Pierre.), : La participation citoyenne dans la métropole de Lyon, 25 avril 2015, disponible en ligne sur : <http://dct.ish-lyon.cnrs.fr/node/137>.

PRIEUR (Michel.), Droit de l'Homme à l'environnement et développement durable, *in* Développement durable. Leçons et perspectives, Colloque, du 1er au 4 juin 2004, Ouagadougou, A.U.F., disponible en ligne sur : http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a3_0064_94_fr_fr.pdf

PROTIERE (Guillaume.), Le conseil de développement, un organe atypique ?, *in* Conseil de développement : écouter, proposer, débattre et relier 1^{er} octobre 2015, Conférence de la Faculté de droit et sciences politiques de l'Université Lyon 2, disponible en ligne sur : <http://fdsp.univ-lyon2.fr/le-conseil-de-developpement-enjeux-et-perspectives-643358.kjsp>.

ROSANVALLON (Pierre.), La recherche et le souci du long terme dans les démocraties, *in* Science et conscience européenne, Collège de France 25, 27 novembre 2004.

VIALA (Alexandre.), La Charte de l'environnement et les déclarations de droit françaises, Les 10 ans de la Charte de l'environnement, Colloque du CERCLE, Université Bordeaux 4 Montesquieu, 5 et 6 février 2015.

VI) RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

ASSEMBLÉE NATIONALE Avis n° 3329, présenté au nom de la Commission des affaires sociales de l'assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques., par Yves Bur, 13 avril 2011, disponible en ligne sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r3329.asp>

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport d'information n° 1153 déposé au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la clarification des compétences entre les collectivités territoriales, déposé par MM. Dider Quentin et JJ. Urvoas en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann, 8 octobre 2008, disponible en ligne sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp>

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport d'information n° 2881 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur l'équilibre territorial des pouvoirs, par Michel Piron, 22 février 2006, disponible en ligne sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2881.asp>

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport d'information n° 6541, Une fiscalité au service de l'environnement déposé par Nicole Bricq, 13 avril 1998, p. 2075.

ASSEMBLÉE NATIONALE, 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, déposé par Nathalie Kozciusko-Morizet, 12 mai 2004, disponible en ligne sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r1595.asp>.

CHÈRE (Jacques.), Plus de région et mieux d'État Rapport sur la prochaine génération de contrats de projet État-régions (2000-2007) « Plus de région et mieux d'État », DATAR, mai 1998, disponible en ligne sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001088.pdf>, 93 p.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT ET DE COMPÉTITIVITÉ DU TERRITOIRE, Dossier de presse du 6 mars 2006, disponible en ligne sur : http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/Politique_des_poles/1ere_phase_2005-2008/Premiere_labellisations_des_poles/CIACT-03-06-2006-DP.pdf, 59 p.

COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, Il est temps de décider, La documentation Française-Fayard, 2009, disponible en ligne sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000097/>, 174 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, Les territoires français en 50 cartes, La documentation Française, 2016, 167 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, Circulaire intitulée Contrat de plan État-Région 2015-2020 du 3 déc. 2014 disponible en ligne sur : https://www.adcf.org/files/Circulaire-CGET-03-decembre2014_CPER-2015-2020.pdf, 9 p.

COMMISSION DÉPARTEMENTALE MÉTROPOLITAINE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE Projet de schéma départemental de coopération intercommunale, 15 octobre 2015, disponible en ligne sur : http://www.rhone.gouv.fr/content/download/20878/124266/file/projet%20SDCI%202015-2016_7.pdf, 38 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Livre blanc sur la responsabilité environnementale, 66 final du 9 février 2000, disponible en ligne sur : http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_fr.pdf, 64 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain, Doc. COM (2005), 718 final, 11 janvier 2006, disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52005DC0718>.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT, Notre avenir à tous dit « Rapport Brundtland », 1987, disponible en ligne sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf, 349 p.

CONFÉRENCE DE STOCKHOLM, Déclaration finale de la conférence des nations unies sur l'environnement, 5-16 juin 1972, disponible en ligne sur : <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992, disponible sur : <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES VILLES DURABLES, Charte des villes européennes pour la durabilité, Aalborg, Danemark, 27 mai 1994, disponible en ligne sur : http://www.adequations.org/IMG/article_PDF/article_393.pdf.

CONSEIL D'ÉTAT, Le contrat comme mode d'action publique et de reproduction des normes, Rapport public annuel, La documentation Française, 2008, 664 p.

Consulter autrement, participer effectivement, Rapport public annuel, La documentation Française, 2011, 224 p.

Le droit souple, Rapport public annuel, La documentation Française, 2013, 200 p.

CONSEIL DU 9ÈME ARRONDISSEMENT DE PARIS, Procès verbal de la séance du 30 mars 2009, disponible en ligne sur : www.mairie9.paris.fr/mairie09/document?id=14746&id_attribute=127, 9 p.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Avis du 12 mars 2003 présenté par Claude Martinand, Développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux, p . 10, disponible en ligne sur le site du Conseil économique, social et environnemental : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2003/2003_08_claude_martinand.pdf

CONSEIL DES MINISTRES, Les contrats de plan État-régions (CPER), 2014-2020, JCP A, n°29, 21 juillet 2014, p. 1.

CONSEIL DES MINISTRES, Étude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, NOR : INTX1412841L/Bleue-1, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101350&type=general&legislature=14>, 57 p.

CONSEIL DES MINISTRES, Exposé des motifs de la loi n° 2015-29 du 16 janv. 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 18 juin 2014, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101350&type=general&legislature=14>, 13 p.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Environnement et développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux, Rapport présenté par Cl. Martinand, 2003, disponible en ligne sur : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2003/2003_08_claude_martinand.pdf, 102 p.

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ?, Rapport n°008800-01 de S. Alexandre, P. Schmidt, J.-P. Thibault,,

Conseil général de l'environnement et du développement durable, décembre 2014, La documentation Française, 2014 disponible en ligne sur :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000088.pdf>, 64 p.

COUR DES COMPTES, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017, disponible en ligne sur : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40128>, 32 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, Rapport à Monsieur le Premier ministre sur l'avenir des contrats de plan État-régions, 2005, disponible en ligne sur : , 49 pages.

JÉGOUZO (Yves.) (dir.), Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, 17 septembre 2013, disponible en ligne sur : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_prejudice_ecologique_20130914.pdf, 81p.

LAMBERT (Alain.), Les relations entre l'État et les collectivités territoriales, La documentation Française, 2007, 42 p.

MORVAN (Yves.), Éléments en vue d'un éventuel changement du statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, Rapport à Madame la Ministre de l'Aménagement et de l'Environnement, La documentation Française, 1998, disponible en ligne sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/984001256/index.shtml>, 109 p.

MÉTROPOLE DE LYON, Pacte de cohérence métropolitain, adopté par le Conseil de métropole le 10 décembre 2015, disponible en ligne sur : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/20151216_gl_pacte-coherence-metropolitain.pdf, 40 p.

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, Circulaire n° 1999-4 relative aux prochains contrats de plan État-régions, Bulletin officiel du ministère chargé de l'aménagement du territoire, pp. 99-103.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, La fiscalité des produits énergétiques applicables en 2014, 2014, disponible en ligne sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-fiscalite-des-produits,11221.html>

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, Réponse ministérielle n° 25167, J.O. Sénat Q, 11 janv. 2007, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/questions/base/2006/qSEQ061125167.html>

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION, Circulaire du 5 mars 1982 relative au contrôle de la légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales (J.O., 7 mars, p. 786).

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, Circulaire n° RDFB1520588J du 27 août 2015, Instruction du Gouvernement pour l'application des articles 33, 35 et 40 de la loi n° 2015-991 du 14 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale SDCI, disponible en ligne sur : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/09/cir_40008.pdf, 21 p.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, Circulaire n° IOCB1033627C du 27 déc. 2010, Information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 de réforme des collectivités territoriales. Instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, disponible en ligne sur : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2010/12/cir_32307.pdf, 17 p.

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET SOLIDAIRE, Fiscalité des énergies, 24 janv. 2018, disponible en ligne sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-des-energies>

MINISTÈRE DE LA VILLE , DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, SECRÉTARIAT D'ÉTAT À LA VILLE, Circulaire n° Cabinet/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens, disponible en ligne sur : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_du_2_fevrier_2017_relative_aux_conseils_citoyens.pdf, 10 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 4 septembre 2002, Déclaration de Johannesburg, Rapport du sommet mondial pour le développement durable, A /CONF/ 199/20.

PRÉFET DU CANTAL, Signature du volet Cantal du contrat de plan État-région Auvergne 2015-2020, Communiqué de synthèse. Signature de deux conventions pour la réalisation de projets structurants sur le territoire cantalien : 94, 1 millions d'euros de travaux, 19 octobre 2015, disponible en ligne sur : http://www.cantal.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_presse_CPER_15-19-10-2015_cle04ae89.pdf, 10 p.

PREMIER MINISTRE, Discours de M. Edouard Philippe sur l'avenir du projet aéroportuaire du Grand Ouest, Service communication Hôtel de Matignon, disponible en ligne sur : www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/01/discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_sur_lavenir_du_projet_aeroportuaire_du_grand_ouest_-_17.01.2018.pdf, 4 p.

PREMIER MINISTRE, Circulaire n° 5730/SE du 31 juill. 2014, disponible en ligne sur : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir_38595.pdf, 2 p.

PREMIER MINISTRE, Circulaire n° 5689/ SG du 15 nov. 2013, Préparation des contrats de plan État- région 2014- 2020, disponible en ligne sur : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/11/cir_37675.pdf, 4 p.

PREMIER MINISTRE, Circulaire n° 5671/ SG du 2 août 2013 Contrats de plan, disponible en ligne sur : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/08/cir_37359.pdf, 3 p.

PREMIER MINISTRE, Circulaire du 31 juillet 1998 relative aux prochains contrats de plan État-région, principes relatifs à leur architecture (*J.O.*, 13 sept., p. 13 989).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, Transcription du discours du Président de la République Emmanuel Macron en Corse à Bastia, 7 février 2018, disponible en ligne sur : <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-en-corse-a-bastia/>.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, Déclaration du président de la République Nicolas Sarkozy, sur le « Grenelle de l'Environnement » et ses priorités en matière de protection de l'environnement, à Paris le 21 mai 2007, disponible en ligne sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/077001754.html>

RÉGION ACQUITAINE, Contrat de plan État-région de la région aquitaine signé le 23 juillet 2015, disponible en ligne sur : http://www.landes.gouv.fr/IMG/pdf/CPER_2015_2020_cle5f417d.pdf, 170 p.

RÉGION GRAND-EST, Communiqué de presse, Avenant aux contrats de plan Etat-région 2015-2020, 7 déc. 2016, disponible en ligne sur : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/grand-est/content/download/28279/194283/file/CP+CPER.pdf>, 2 p.

RÉGION NOUVELLE-ACQUITAINE, Avenant aux contrats de plan État-région 2015-2020, Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, signé le 9 mars 2017, disponible en ligne sur : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/nouvelle-aquitaine/content/download/31823/216508/file/Avenant%20aux%20CPER.pdf>, 18 p.

RÉGION RHONE-ALPES , Contrat de plan État-région Rhône Alpes, 11 mai 2015, disponible en ligne sur : <http://www.rhonealpes.fr/1233-le-contrat-de-plan-etat-region.htm>, 112 p.

SÉNAT, Livre blanc sur la responsabilité environnementale COM 2000, 66 final du 9 février 2000, disponible en ligne : <http://www.senat.fr/ue/pac/E1414.html>,

SÉNAT, Rapport de M. Gerbaud sur les orientations définies par le Gouvernement lors du CIADT de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État-régions, Sénat, 2004, n° 418, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/rap/r03-418/r03-4180.html>

SÉNAT, débats sur le projet de loi constitutionnel relatif à la Charte de l'environnement, (*J. O.*, 23 juin), 2004, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/seances/s200406/s20040623/s20040623002.html>.

SÉNAT, Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers, Rapport d'information n° 49 (2006-2007) de M. André et plusieurs de ses collègues, fait au nom de la mission commune d'information Banlieues, déposé le 30 octobre 2006, Annexe 6, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/rap/r06-049-1/r06-049-164.html#toc436>

SÉNAT, Rapport d'information de M. Lefèvre fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, 2 février 2011, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/rap/r10-283/r10-2831.pdf>

SÉNAT, Compte rendu analytique de la séance du 3 juin 2013 sur l'action publique territoriale du Sénat, p. 24, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/cra/s20130603/s20130603.pdf>

SÉNAT, Enlèvement des ordures ménagères et tarification incitative : laisser le choix aux collectivités, Rapport d'information de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, déposé le 29 janvier 2014, disponible en ligne sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-323-notice.html>, 42 p.

SÉNAT, Etude d'impact du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, 17 juin 2014, NOR : INTX1412841L/Bleue-1, p. 37.

SÉNAT, Table ronde de think tanks sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte Réunie le mercredi 17 décembre 2014, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/rap/a14-244/a14-24415.html>.

SÉNAT, Exposé des motifs de la n°2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000029101350&type=general&legislature=14>, p.

SÉNAT, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les orientations définies par le Gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation Etat-régions, par François Gerbaud, 2004, disponible en ligne sur : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Temis/0048/Temis-0048727/15052.pdf>, 30 p.

SÉNAT, Table ronde de think tanks sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte Réunie le mercredi 17 déc. 2014, disponible en ligne sur : <http://www.senat.fr/rap/a14-244/a14-24415.html>

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS-UNIES, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, disponible en ligne sur : <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>, 31 p.

VII) TEXTES JURIDIQUES

A) Textes internationaux et européens

Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, Suède, 1972.

Convention nordique sur la protection de l'environnement, signée le 19 février 1974 et entrée en vigueur le 5 octobre 1976, IUCN (ID: TRE-000491).

Convention de Berne signée par la France dans le cadre du Conseil de l'Europe le 19 septembre 1979, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, disponible en ligne sur le site du Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/1680078b0e>, et signée par l'Union européenne à la suite de la décision n° 82/72/CEE du Conseil, du 3 déc. 1981, disponible en ligne sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l28050>.

Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, France, 15 octobre 1985

Action 21 : le programme d'action, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et développement ; Rio de Janeiro, Brésil, 1992, A/CONF.151/26/Rev.1

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ; Rio de Janeiro, Brésil, 1992, A/CONF.151/26(Vol. 1)

Charte des villes européennes pour la durabilité dite « Charte d'Aalborg », Aalborg, (Danemark), 27 mai 1994.

Rio+5 : Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21, A/S-19/29, 27 juin 1997

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus (Danemark), 23-25 juin 1998, *in* RJE, 1999, n° sp., pp. 89 à 113.

Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, Johannesburg, (Afrique du Sud), 2002, A/CONF.199/L.6/Rev.2

Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, (Afrique du Sud), 2002, A/CONF.199/20

Convention-cadre sur les changements climatiques dite « COP 21 », Paris, (France), 12 décembre 2015, FCCC/CP2015/L.9

B) Textes de droit de l'Union européenne

1) Résolution

Résolution du Parlement européen du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune de l'Union dans la perspective de la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20), disponible sur le site du Parlement européen :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0430+0+DOC+XML+V0//FR>

2) Directives

Directive n° 78/319/CEE du Conseil du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux (*J. O. U. E.*, 31 mars, p. 43).

Directive n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (*J. O. U. E.*, 30 mai, p. 40).

Directive n° 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, (*J. O. U. E.*, 22 juil., p. 7).

Directive n° 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*J. O. U. E.*, n° L 143, 30 avr., p. 56).

Directive 2004/108/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 relative au rapprochement des législations des États membres concernant la compatibilité électromagnétique et abrogeant la directive 89/336/CEE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (*J.O.U.E.*, L390 du 31 décembre 2004 p. 24.)

Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, (*J. O. U. E.*, 24 mars, p. 65).

Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (*J. O. U. E.*, 28 mars, p. 243).

C) Textes constitutionnels, législatifs et règlementaires

1) Lois constitutionnelles

Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, (*J. O.*, 29 mars., p. 5568).

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (*J. O.*, 2 mars, p. 3697).

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, (*J. O.*, 24 juill., p. 11 980).

2) Loi organique

Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. (*J. O.*, 11 déc., p. 21 379).

3) Lois ordinaires

Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 05-04-1884 relative à l'organisation municipale, (*J. O.*, 6 mars., p. 91).

Acte dit « loi » du 15 juin 1943 d'urbanisme, (*J. O.*, 24 juin, p. 1715).

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions, (*J. O.*, 3 mars, p. 730).

Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, (*J. O.*, 30 juil., p. 2441).

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

Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, (*J. O.*, 13 juil., p. 2156).

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, (*J. O.*, 14 juil., p. 2174).

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (*J. O.*, 23 juill., p. 2 286).

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.*, 3 août, p. 2 559).

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (*J. O.*, 20 janv., p. 320).

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement, (*J. O.*, 19 juil., p. 8152).

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

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, (*J. O.*, 11 janv., p. 535).

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville,(*J. O.*, 19 juil., p. 9521).

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (*J. O.*, 4 janv., p. 187).

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

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, (*J. O.*, 5 fév., p. 1973).

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 févr. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (*J. O.*, 29 juin, p. 9515).

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, (*J. O.*, 14 déc., p. 19 777).

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, (*J. O.*, 28 fév., p. 3808).

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat (*J. O.*, 11 juill., p. 11 706).

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques (*J. O.*, 31 juill., p. 13 021).

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*J. O.*, 17 août, p. 14 545).

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (*J. O.*, 24 févr., p. 3 073).

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, (*J. O.*, 14 juill., p. 11 570).

Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, (*J. O.*, 31 déc., p. 20 597).

Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, (*J. O.*, 18 juin, p. 9856).

loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses mesures d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de l'environnement (*J. O.*, 2 août, p. 12 361).

Loi n° 2009-907 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (*J. O.*, 5 août, p. 13 301).

Loi n° 2009-1670 du 30 décembre 2009, de finances pour 2010 (*J. O.*, 31 déc., p. 22 856).

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, (*J. O.*, 13 juil., p. 12 905).

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (*J. O.*, 17 déc., p. 22 146).

Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finance rectificative pour 2011, (*J. O.*, 30 juill., p. 12 969).

Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012, relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, (*J. O.*, 28 déc., p. 20578).

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (*J. O.*, 18 mai, p. 8242).

Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (*J. O.*, 16 nov., p. 18 626).

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (*J.O.*, 28 janv., p. 1562).

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ; (*J. O.*, 22 fév., p. 3128).

Loi n° 2014-366 du 23 mars 2014 pour un accès au logement et un urbanisme rénové (*J. O.*, 26 mars, p. 5 804).

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (*J. O.*, 17 janv., p. 777).

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, (*J. O.*, 8 août, p. 13 705).

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et pour la croissance verte, (*J. O.*, 18 août, p. 14 256).

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*J. O.*, 9 août).

Loi n° 2016-1088 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement, et de protection des espaces de montagne (*J. O.*, 29 déc.).

Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (*J. O.*, 30 déc.).

Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, (*J. O.*, 31 déc.).

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, (*J. O.*, 5 août 2018.)

4) Ordonnance issue de l'ancien article 92 de la Constitution

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (*J. O.*, 9 nov., p. 10 129).

5) Ordonnance de l'article 38 de la Constitution

Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat (*J. O.*, 3 août, p. 12 720).

Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, (*J. O.*, 12 janv.).

Ordonnance n° 2014-153 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de la métropole de Lyon, (*J. O.*, 20 déc., p. 21 574).

Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, (*J. O.*, 24 juill., p. 12 602).

Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre premier du code de l'urbanisme. (*J. O.*, 24 sept., p. 16 803).

Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. (*J. O.*, 28 juil.).

Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, (*J. O.*, 5 août).

Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, (*J. O.*, 20 avr.).

6) Actes règlementaires

Décrets

Décret n° 66-887 du 28 novembre 1966 relatif aux collectivités locales modifiant et complétant le décret n° 64-729 du 17 juillet 1964 portant codification des textes règlementaires relatifs aux marchés publics pour l'État (*J. O.*, 2 déc., p. 10 534).

Décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 relatif aux contrats de plan (*J. O.*, 25 déc., p. 11 956).

Décret n° 93-744 du 29 mars 1993 portant création de la commission nationale du développement durable, (*J. O.*, 29 mars, p. 5 610).

Décret n° 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées (*J. O.*, 8 juin, p. 8 275).

Décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Règlementaire du code général des collectivités territoriales, (*J. O.*, 9 avr., p. 5 449).

Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998, (*J. O.*, 21 sept., p. 15 563).

Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004, portant code des marchés publics (*J. O.*, 8 janv., p. 703.)

Décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 relatif aux documents d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme (*J. O.*, 13 juin, p. 13 502).

Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics, (*J. O.*, 4 août, p. 11 627).

Décret n° 2006-1278 du 18 octobre 2006 relatif à la comptabilité électromagnétique des équipements électriques et électroniques, (*J. O.*, 20 oct., p. 15 541).

Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement (*J. O.*, 26 avr., p. 7 182).

Décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux (*J. O.*, 24 juin).

Décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 relatif aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, (*J. O.*, 18 juin., p. 10 432).

Décret n° 2011-2021 du 29 décembre 2011 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement, (*J. O.*, 30 déc., p. 22 718).

Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie règlementaire du Livre Ier du code de l'urbanisme et à la modification du contenu du plan local d'urbanisme. (*J. O.*, 29 déc., p. 24 530).

Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, (*J. O.*, 27 mars).

Décret n° 2016-626 du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et modifiant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale de certains projets, plans et programmes, (*J. O.*, 27 avr.).

Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial, (*J. O.*, 28 juin).

Arrêté

Arrêté du Préfet du Rhône du 17 mars 2016 portant Schéma départemental de coopération intercommunale, disponible en ligne sur : <http://www.rhone.gouv.fr/content/download/23054/135539/file/SDCI%202016.pdf>, 24 p.

VIII) DECISIONS JURIDICTIONNELLES

A) Juridictions internationales

CIJ, 25 septembre 1997, Hongrie c/Slovaquie, Gabcykovos Nagymaros, Rec. CIJ, 1997, p. 78
Cour permanente de justice, 24 mai 2005, Belgique et Pays Bas, Rhin de fer, § 59, disponible en ligne sur : http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=1027

Cour permanente d'arbitrage, sentence du Tribunal arbitral, 24 mai 2005 dans l'affaire Royaume de Belgique c/ Royaume des Pays-Bas, Réactivation du Rhin de fer (IJzeren Rijn) », § 59, disponible en ligne sur : http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=1027.

B) Juridictions européennes

a) Arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme

CEDH, n° 65411/01, 9 novembre 2006, Sté Sarcilor Lormines, disponible en ligne sur : <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-77923&filename=001-77923.pdf>.,

CEDH, n° 41666/98, 22 mai 2003, Kyrtatos c/Grèce, disponible en ligne sur : <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-65657?TID=thkbhnilzk>.

b) Décisions de la Cour de justice des communautés européennes puis de la Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, 14 janvier 1988, Commission contre Royaume de Belgique, affaires jointes C-227, C-228, C-229, Rec., p. 1.

CJCE, 3 juillet 1990, Commission contre République fédérale d'Allemagne, affaire C-288/88, disponible en ligne sur : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d56550057d5248412a98a0ea7431556efb.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyLaNj0?text=&docid=96267&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=117892>.

CJCE, 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci c/Italie, aff. C-6/90 et 9/90, Rec 1990, I-5337.

CJCE, 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur c/Bundesrepublik Deutschland, aff. C-46/93, Rec., 1996, I-1029

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

CJCE, 4 déc. 2003, EVN AG Wienstorm, aff. C-448/01.

C) Décisions du Conseil constitutionnel

Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association (*J. O.*, 19 juill., p. 7 114).

Conseil constitutionnel, décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État (*J. O.*, 25 mai).

Conseil constitutionnel, décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies départementales et les voies communales (*J. O.*, 13 juil.) ;

Conseil constitutionnel, décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, Loi de nationalisation, (*J. O.*, du 17 janv., p. 299).

Conseil constitutionnel, décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales (*J. O.*, 19 nov., p. 3482).

Conseil constitutionnel, décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, (*J. O.*, 29 déc., p. 3904).

Conseil constitutionnel : décision n° 84-172 DC, du 26 juillet 1984, Loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage, (*J. O.*, 28 juil., p. 2496).

Conseil constitutionnel, décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, Loi relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, (*J. O.*, 19 juill., p. 8200).

Conseil constitutionnel, décision n°85-196 DC du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, (*J. O.*, 8 août, p. 9125).

Conseil constitutionnel, décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, Loi relative à la santé publique et aux assurances sociales, (*J. O.*, 18 janv., p. 924).

Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes et des départements de la région Île-de-France réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes (*J. O.*, 11 mai, p. 6236).

Conseil constitutionnel, décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention et à la transparence dans la vie économique et les procédures publiques (*J.O.* 22 janv., p. 1118).

Conseil constitutionnel, décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, (*J. O.*, 31 juill., p. 11 710).

Conseil constitutionnel, décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, Loi de validation d'actes administratifs, (*J. O.*, 31 déc., p. 20 012).

Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi solidarité et renouvellement urbain, (*J. O.*, 14 déc., p. 19 840).

Conseil constitutionnel, décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative au statut de la Corse, (*J. O.*, 23 janv., p. 1526).

Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice (*J. O.*, 10 sept., p. 14 953).

Conseil constitutionnel, 24 juillet 2003, décision n° 2003-475 DC, Loi portant réforme sur l'élection des sénateurs, (*J. O.*, 31 juill., p. 13 038).

Conseil constitutionnel, décision n° 2003-413 du 28 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, (*J. O.*, 3 juil., p. 11 205).

Conseil constitutionnel, décision n 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une constitution pour l'Europe, (*J. O.*, 17 août, p. 14 657).

Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programmation pour l'école (*J. O.*, 24 avr., p. 7173).

Conseil constitutionnel, décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, Loi relative à la création du registre international français (*J. O.*, 4 mai, p. 7702).

Conseil constitutionnel, décision n° 2005-516 DC du 16 juillet 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (*J. O.*, 14 juill., p. 11 589).

Conseil constitutionnel n° 86-210 du 29 juillet 2006, Réforme juridique de la presse (*J. O.*, 30 juill., p. 9 393).

Conseil constitutionnel, Loi sur la rétention de sûreté du 21 février 2008 (*J. O.* , 26 févr., p. 3272).

Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 du 19 juin 2008, Loi relative aux OGM (*J. O.*, 26 juin., p. 10 228).

Conseil constitutionnel, décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, (*J. O.*, 29 juil., p. 12 151).

Conseil constitutionnel, décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, (*J. O.*, 21 août, p. 13 089).

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-12 QPC du 12 juillet 2010, Commune de Dunkerque (*J. O.*, 3 juil. 2010, p. 12 121).

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon et autres (*J. O.*, 23 sept., p. 17 293).

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, Société Esso SAF (*J. O.*, 23 sept., p. 17 292 ; JCP A, 2010, p. 2302).

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-56 QPC du 18 octobre 2010, Département du Val de Marne, (*J. O.*, 19 oct., p. 19 696).

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-95 QPC du 28 janvier 2011, SARL du Parc d'activités de Blotzheim (*J. O.*, 29 janv., p. 1896).

Conseil constitutionnel, décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011, M. Alban Salim B. (*J. O.*, 12 févr., p. 12 758).

Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z, (*J. O.*, 9 avr., p. 6361).

Conseil constitutionnel, décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011, Lucien M. (*J. O.*, 9 avr., p. 6863).

Conseil constitutionnel, décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, Département des Landes (*J. O.* 9 juill., p. 11 978).

Conseil constitutionnel, décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, Mme Ekaterina B., épouse D. et autres (*J. O.*, 11 nov., p. 19 005).

Conseil constitutionnel., décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement et autres. (*J. O.*, 28 juil., p. 12 356).

Conseil constitutionnel, décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, (*J. O.*, 28 juil., p. 12 357).

Conseil constitutionnel, décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, M. Antoine de M., (*J. O.*, 24 nov. 2012, p. 18547).

Conseil constitutionnel, décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC [Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches], (*J. O.*, 13 oct., p. 16 905).

Conseil constitutionnel, décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (cons. 74) (*J. O.*, 28 janv., p. 1622).

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, Commune de Thonon-les-Bains, (*J. O.*, 27 avr., p. 7359).

Conseil constitutionnel, décision. n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, France Hydro Électricité (*J. O.*, 25 mai 2014, p. 8583).

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, Société Casuca, (*J. O.*, 10 mai, p.7873).

Conseil constitutionnel., décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, Fédération. environnement durable et autres.,(*J. O.*, p. 12 357).

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-694 QPC du 28 mai 2014, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture de maïs génétiquement modifié, (*J. O.*, 3 juin, p. 9208).

Conseil constitutionnel, décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015, Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, (*J. O.*, 8 août, p. 13 777).

Conseil constitutionnel, décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (*J.O.*, 9 août).

Conseil constitutionnel, décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, Association des départements de France, (*J.O.*, 18 sept).

D) Arrêts du Tribunal des conflits

T.C., 8 février 1873, Blanco, D.1873.III. p. 20

T.C., 21 mars 1983, Union des assurances de Paris, Rec. p. 537

T.C, 6 juin 2016, n° C4051, Commune d'Aragnouet c/ Commune de Vignec, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000032659042>.

E) Décisions des juridictions de l'ordre administratif

1- Arrêts du Conseil d'État

C.E. 20 janvier 1899, Administration des pompes funèbres, Sirey, 1899, p. 113.

C.E., 18 avril 1902, Commune de Nérès-lès-Bains, Rec., p. 275.

C.E., Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec., p. 583.

C.E., Sect., 22 mars 1935, Société Narbonne, Rec., p. 379.

C.E., Ass., 26 octobre 1945, Aramu, Rec., p. 213.

C.E., Ass., 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture contre Dame Lamotte, RDP, 1951, p. 478.

C.E., 4 juin 1954, Commune de Théroutan, Rec., p. 339.

C.E., Sect., 20 décembre 1957, Société nationale des éditions cinématographiques, Rec., p. 702.

C.E., Sect., 14 février 1958, Sieur Abisset, Rec., p. 98.

C.E. du 18 décembre 1959, Société Les Films Lutétia, Rec., p. 613.

C.E., 26 février 1969, Fédération nationale des clubs automobiles de France, Rec., p. 121.

C.E., 12 juillet 1969, Ville de Saint-Quentin, Rec., p. 383.

C.E., Sect., 20 juillet 1971, Méhu et autres, AJDA, 1972, p. 251.

C.E., Ass., 28 mai 1971, Ministre de l'équipement et du logement contre Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville Nouvelle Est, GAJA, Dalloz, 2015, p. 540.

C.E., 20 avril 1972, Société civile Sainte Marie de l'assomption, Rec., p. 657.

C.E., 26 octobre 1973, Grassin, Rec., p. 598.

C.E., Ass., 22 février 1974, Adam et autres, Rec., p. 145.

C.E., 26 juin 1974, Société « La maison des isolants de France », Rec., p. 365.

C.E., 27 juillet 1979, Demoiselle Drexel-Dahlgren, Rec., p. 349.

C.E. 18 avril 1986, Société Les Mines de Potasse d'Alsace contre Province de la Hollande septentrionale et autres, RJE, 1986, n° 2-3, p. 307.

C.E., 19 février 1988, SARL Pore gestion, Rec., p. 77.

C.E., 12 avril 1995, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, RJE, 1995, pp 480 à 488.

C.E., 25 octobre 1996, Association Estuaire Écologie, Rec., p. 416.

C.E., 18 janvier 2001, Commune de Venelles, réf. n° 229247., RFDA, 2001, p. 378.

C.E., 29 juin 2001, Commune de Mons en Barœul, Rec, p. 298.

C.E., 25 juillet 2001, Commune de Gravelines, Rec., p. 391.

C.E., 12 juin 2002, Commune de Fauillet, réf. n° 246618.

C.E., Ass., 8 juillet 2005, Société Alusuisse-Lonza-France, Rec p. 310.

C.E., 7 octobre 2005, Région Nord Pas de Calais, Rec., p. 423.

C.E., 19 juin 2006, Association Eau et rivières de Bretagne, AJDA, 2006, p. 1584.

C.E., 21 juin 2006, Association départementale et interdépartementale de la protection du lac de Sainte Croix, Rec., p. 892.

C.E. 1er décembre 2006, Société GFLBI, Rec., p. 1 106.

C.E., 16 juillet 2007, Société Tropic, Travaux, Signalisation, Rec., p. 360, RFDA, 2007, p. 917.

C.E., 21 déc. 2007, Région Limousin, JCP A, 25 févr. 2008, n° 2050, p. 35.

C.E., Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, Rec., p. 322.

C.E., Ass., 16 février 2009, Société Atom, Rec., p. 209.

C.E., 6ème - 1ère ch. réunies, 8 décembre 2017, Fédération Allier-Nature, n° 40 439, disponible en ligne sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000036211357&fastReqId=482897659&fastPos=1>.

C.E, 31 juillet 2009, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, n° 314955.

C.E., 16 avril 2010, Association ALCALY, Rec., p. 810.

C.E. 15 juillet 2010, Région Lorraine, req. n° 340492.

C.E., 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul c/Orange France et commune d'Ambroise, Rec., p. 333.

C.E., 15 septembre 2010, Thalineau, Rec., p. 809.

C.E. 14 septembre 2011, Ministre de l'agriculture, n° 348394.

C.E., 9 novembre 2011, Giraud, JurisData n° 2011-024510.

C.E., 23 novembre 2011, Communauté urbaine de Nice Côte d'Azur, AJDA, 2011, p. 2321.

C.E., 30 janvier 2012, Société Orange France c/Commune de Noisy-le Grand, Rec., p. 2.

C.E., 20 mars 2013, Association Robin des Toits, n° 354321.

C.E., 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, JurisData n° 2013-014603.

C.E., 26 février 2014, Association Ban Abestos c/France et autres, AJDA, 2014, p. 1 566.

C.E., Ass., 4 avril 2014, Département de Tarn et Garonne, RFDA, 2014, pp. 436-437.

C.E., 21 mars 2017, SARL Savoie Lac Investissements, n° 392186, JurisData n°2017-005815

C.E., 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature, n° 404391, RJE, 2018, n° 1, pp. 187-190.

2-Arrêts de cours administratives d'appel

CAA Douai, 17 mai 2000, Commune d'Haumont, Rec., p. 862.

CAA Lyon, 12 juillet 2001, M. Nardonne, RFDA, 2002, p. 735.

CAA Versailles, 1er avril 2010, Commune de Clamart, n°09VE02684.

CAA Bordeaux, 3 décembre 2013, Assoc. environnement et cadre de vie à Montpezat, n°12BX00306.

CAA Douai, 28 mai 2015, n°13DA2130.

CAA Nancy, 9 juin 2016, Société Exploitation Gauthier, n° 15NC01997.

3-Jugements de tribunaux administratifs

T.A Pau, 12 novembre 1985, Ville de Biarritz c/Steinhauser, Rec., p. 514.

T.A. Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires d'espaces naturels c/Préfet de la Marne, RJE, 2005, n° sp., p. 308.

T.A. Amiens, 21 février 2012, Fédération de la Somme pour la pêche, Rec. Dalloz, 2012, p. 2557.

T.A La Réunion, 14 décembre 2017, Association citoyenne de Saint-Pierre (ACSP) et autres, n° 1500484.

4-Jurisprudence judiciaire

C. cass., civ., 23 novembre 1956, Trésor public contre Giry, Bull.civ. II, p. 407.

Cass, Civ 1, 20 juin 2000, Bull civ. I, n° 191, p. 123.

C. cass. crim., 29 novembre 2005, n° 05-81.227, disponible en ligne sur la base de données : <https://www.doctrine.fr/d/CASS/2005/JURITEXT000007608038>

CA Paris, 11e ch. corr., 30 mars 2010, n° 08/02278.

C. cass., crim., 25 septembre 2012, n° 10-82.938, JurisData n° 2012-021445 ; Gaz. Pal. 25 oct. 2012, n° 299.

INDEX

A

Action récursoire : p. 53

Agenda 21 : pp. 17, **43**, 55 à 57, 109, 143, 179, 213, 229, 231, 269, 302, 315, 338.

Aide financière (publique) : pp. 46, 53, 130, 156, 247, 274.

Arrondissement : pp. **310 à 317**.

Auto-exécutoire (stipulation d'un traité) : p. 45.

B

Bloc (Voir aussi répartition)

-communal : pp. 2, 205, 208, 248, 261, **284 à 303**, 305, 310, 325, 374, 379.

-de compétence : pp. 202, **295 à 302**, 313.

Budgets participatifs : pp. 349.

C

Charte

Charte de 1814 (Louis XVIII) : p. 62.

Charte de l'environnement

-Préambule : pp. 7, 9, 21, 48, 57, 58, **63 à 74**, 85, 31, 139, 144, 146, 191, 211, 363.

-Article 6 : pp. 4 à 6, 21 à 30, 37, 41, 45, 48, 57, **64 à 74**, 81 à 134, 139, 167, 169, 193, 197, 210 à 217, 259, 310, 343, 352, 354, 364, 365, 374.

Citoyenneté

-environnementale : pp. 343, 351.

-énergétique : p. 347.

Clause générale de compétence : pp. 1, 110, 202, 210, **235 à 247**, 261, 262, 279, 281, 302, 329, 375

-suppression (spécialisation) : pp.1, **237 à 249**, 375

Coadministration : pp. **202 à 203**, 262.

Communautarisme (démocratique) : pp. 356 à 359.

Contrat social (tradition contractualiste) : pp. 32, 33, 183, 374.

Contrôle de constitutionnalité

-*a priori* : pp. 68, 76, 88, 95.

-*a posteriori* (QPC) : pp. 22, 60 à 68, **74 à 90**, 93 à 105, 139, 238, 292, 351, 358 à 364.

Contrôle de la durabilité : pp. 26, 37, 57, 74, 96, **109 à 122**, 134, 136, 243, 259, 296, 305, 309, 315, 324, 374.

Chef de file : pp. 202 à 204, 233, 235, **245 à 248**, 262.

Compétence-Environnement (ensemble de compétences en matière environnementale) : pp. 201 à 208, 215, 235, 244, 266, 291, 295, 328, 329.

Compatibilité (rapport de) : pp. 189, **219 à 222**, 248 à 253, 364.

Conformité (rapport de) : p. 212.

Contrat administratif : pp. **118 à 134**, 269, 276, 277.

Contrat de ville : pp. 275, 294, 321, 322.

CPER

-plan (anciennes générations) : pp. 269 à 275.

-plan (2014-2020) : pp. 15, 16, 2, 271, 27 à 28.

-projet (2007-2013) : pp. 221, 245, 271 à 279.

CET : p. 185.

Croissance : pp. **17 à 20**, 134, 188.

Curatifs (principes, fonctions curatives) : pp. 145, 146, 149, 148, 150, 152, 15, **159**, 176.

Cycle de vie : pp. 127 à 132.

D

Décentralisation : pp. 1, 2, 3, 11, 32, 33, 34, 45, 71, 73, 77, 80, 82, **99 à 108**, 119, 134, 136, 140, 152, 181 à 183, 192, 193, 201, 202, 203, 209, 210, 215 à 229, 236, 235, 241 à 248, 261 à 269, 277, 279, 296, 310, 320, 324, 330, ,337 à 345, 379.

-principes de : pp. 73, 99 à 108

-Environnementale : pp. 201 à 229

-« prétexte » : p. 193.

Décisions ayant une incidence sur l'environnement : pp. 24, 32, 92, 320, 348, pp. 358 à 363.

Décroissance : pp. 3, 9, 17 à 20.

Développement durable :

-(principe de logique juridique du, ou principe du) : pp. **13, 28 à 30**, 36, 53, pp. **139 à 142**, 146, 169, 175 à 185, 191 à 199, 201, 225, 226, 290 à 291, 305, 367.

-(objectif de valeur constitutionnelle) : voir Charte de l'environnement (-Article 6).

Démocratie administrative :

-Notion : pp. 24, 333, **337 à 357**,

-Régime : pp. 360 à 369.

Démocratie environnementale : pp. 25, 27, 33, 44, 90, 333, 336 à 338, 341, 343, 347, 349 à 351, 353 à 359, 361, 363, 364, 373.

DSU DSUCS : pp. 183, 184.

DTA : pp. 219 à 221.

DTADD : pp. **219 à 221**, 259.

Domaine public : pp. 164, **187 à 195**, 217, 218.

Domage environnemental : pp. **145**, 150, 153, 158, 159, 165, 166, 167, 168, 172.

Droit et liberté que la constitution garantit : pp. 22, 64, 65, 75, 76, 77, **80 à 94**.

E

Éco-conditionnalité : pp. **15**, 16, 272, 273.

Écodéveloppement : pp. 10, **17 à 19**, 71, 94, 371.

Éco-fiscalité : p. 151.

Écoquartier (ou quartier durable) : pp. 211, **315 à 322**.

Effet

-direct : pp. **45**, 97, 322.

-cliquet non-retour : pp.47, 58 à 59, 105

-artichaut : pp. 59, 106.

Enquête publique : 152, 253, 336, **339 à 343**, 358, 369.

Évaluation environnementale : pp. 114, 146, **259**, 344.

Émiettement : pp. 2, 265, 284, 286, 288, 290, 300, 301, 310, 374.

Empilement

-des planifications : p. 254.

-des structures : p. 379.

EPCI

-EPCI-FP ou fédératif : pp. **33**, 237, 245, 250, 282 à 285, 287, 288, 296, 297, 305, 321 à 327, 367, 379.

-associatif (SIVoM et SIVU) : pp. 282, 283, 285, 286.

F

Fédéralisme administratif : pp. 301, 330, 334.

Fonction publique : pp. **118 à 123**, 132.

Fonds national de péréquation : pp. 184 à 185

G

Généralisations

-Actuelles ou présentes : **5 à 10**, 13, 21, 23, 33, 55 à 57, 98, 146, 173, 229, 337, 342, 354, 359, 354.

-futures : pp. **5 à 9**, 13, 14, 21, 23, 30, 33, 41, 48, 55, 57, 73, 91, 98, 105, 135, 137, 139, 144, 149 à 150, 159, 173, 185, 186, 191, 226 à 229, 353, 354, 367, 369, 377.

Gouvernance

-territoriale : pp. 33, 35, 47, 92, 120, 182, 183, 197, 204, 211, 213, 216, 225, **235 à 245**, 251, 267 à 270, 300 à 310.

-énergétique : pp. 33, 337, 348 à 350..

H

Hiérarchie des normes : pp. 29, 83, 169, 244, 250, 253

I

Impôt (voir aussi éco-fiscalité)

-Décentralisé : p. 155.

-Dédié : p. 151.

-Différencié : p. 153.

Information

-Droit à : pp. 92, 340, **346 à 350**, 363, 367.

-Principe : pp. 68, 115, **344**, 363, 366.

INSEE : pp. **292 à 294**, 300.

Intégration

-Principe : pp. 13, 14, 22 à 24, 37, 42, **48 à 50**, 70, 71, 74, 87, 95, 108, 113, 117, 123, 131, 136, 139 à 141, 201, 215, 217, 246, 256, 260, 322, 345, 352 à 353, 364

-Gestion intégrée : pp. 32, 379.

Internalisation (dommage environnemental) : pp. 143, **148 à 153**.

J

Judiciarisation : pp. **158**, 165, 226.

Juridicisation : pp. 39, 143, 144, **156**, 163, 226.

Justice environnementale : pp. 9, **18 à 20**.

M

Major groups : pp. 109, 306, 315.

Métropole

-EPCI : pp. 218, 239, 265, 306 ;

-Collectivité (de Lyon) : pp. 206, 229, 296, 306, 325, **329 à 334**, 306, 374.

Métropolisation : pp. 233, 283, 296, 298, **325 à 334**, 379.

N

Nimby : p. 313.

Non bis in idem : pp. 171, 172.

Notre-Dame des landes : pp. 134 à 135, 370.

O

Optimum dimensionnel : pp. 231, 266, 295.

Ordre juridique : pp. 13, 21, **43 à 59**, 70, 83, 84, 144, 226, 348, 371.

Ordre naturel : p. 378.

Ordre public

- Moyen : p. 94.
- Traditionnel, classique ou général : p. 11.
- écologique : pp. 12, 15, **203 à 208**, 379.

P

PADD : pp. **213 à 216**, 223, 258, 297, 311.

PADDUC : pp. **249**, 253, 259, **375 à 376**.

Participation

- Droit à : pp. 342, 344, 347 à 350, 353, **355 à 358**.
 - Principe de : pp. 24, 46, 65, 68, 197, 306 à 307, 319, 321, 340, **343 à 358**.
 - Patrimoine commun : pp. 10, 21, 29, 31, 33, 67, 136, 137, 139, 141, **150**, 157, 159 à 161, 168, **173 à 177**, 186, 188, 194 à 198, 211, 260, 262, 368, 370, 375.
 - Planification : pp. 3, 15, 29, 30, 46, 56, 189, 204, 211, 215, 220 à 225, 231, 233, 235, **245 à 249**, 252 à 262, **266 à 283**, 298 à 302, 361, 375, 379.
 - Pollueur-payeur (principe du) : pp. 117, 141, 144, 145, **150 à 155**, 160, 175.
 - Précaution (principe de) : pp. 28, 58, 64 à 68, 90, 101, **144 à 149**, 247, 264, 268, 366.
 - Prévention (principe de) : pp. 60, 65, **144 à 149**, 152, 158 à 161, 163, 175 à 177, 204, 261, 287, 294.
- ### Préjudice écologique
- pur ou *per se* : pp. 131, 144, 149, **157 à 173**, 372, 376
 - dérivé : pp. 156 164.
- Proximité : pp. 56, 216, 284, 291, 300, 303, 307, 309, 310, **311 à 324**, 334.

Q

Quartiers (voir aussi écoquartier) : pp. 315 à 324.

R

Rationalisation : pp. 2, 233, 261, **284 à 289**, 292, 300, 323.

Régionalisation

- droit international de l'environnement : pp. 42, 44, 45.

-de la TICPE : p. 155.

-institutionnelle : pp. 245, 373.

Réparation (principe de)

-en nature : pp. 157, 159, 163 à 167, **170 à 177**

-en équivalent ou monétaire (indemnisation) : pp. 163 à 173.

-primaire : p. 176.

-complémentaire : p. 176

Répartition des compétences : pp. 46, 60, 193, **202 à 209, 236 à 245**, 262, 280.

Responsabilité environnementale : pp. 30, 58, 59, 79, 90, 134, 139, 141 à 144, 147, 151, 155 à 157, 160 à 164, 168, 170, 173, 174, 183, 184.

S

SCoT : pp. 210, **212**, 219, 223, 224, 247, 253 à 259, 297 à 299, 322, 336, 340, 375.

SDCI : pp. 285 à 295.

SDRIF : pp. **249 à 253**, 259.

SNTEDD : p. 273.

Solidarité

-écologique (principe de.) : pp. **23**, 368.

-financière et ou fiscale : pp. 32, **177 à 186**

- territoriale : pp. 177, 291, 323, 368.

-Intergénérationnelle : pp. **5 à 9**, 19, 24, 29, 57, 137, 144 à 145, 174, 177, 182, 256, 298, 305, 354, 356, 370, 379.

Spécialité (Principe de) : pp. 2, 202, 236, 244, 290.

SRADT : pp. 220, **280 à 282**.

SRADDT : pp. 221, **280 à 282**.

SRADDET : pp. 30, 215, 221 à 222 242, 246, **248 à 260**, 280, 282 à 283 376, 379.

SRCAE : p. 215, 225, 256.

SRCE : pp. 29 à 30, 222, **260**, 280.

SRDEII : pp. 242, 251 à 252.

Standard : pp. 11, **24 à 31**, 56, **68 à 70**, 73, 96, 108, 109, 113, 118, 134 à 135, 224, 226 à 227, 345.

Superposition

-des structures ou des échelons : pp. 301, 329, 379.

-des représentations : p. 350.

T

Théorie du patrimoine : pp. 173 à 174.

Tu patere legem quam ipse fecisti : p. 31.

U

Universalisme (démocratique) : pp. 10 ,**351 à 354**.

Utilisation durable des ressources : pp. **14**, 188, 256.

V

Vigilance : pp. 67, **80 à 81**, 90, 97, 105.

Ville durable : pp. 43, 118, **211**, 233, **295 à 298**, 309, **316**, 323 à 325, 330, 331, 334, 355, **368**.

Z

Zaccharie : p. 173.

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT

REMERCIEMENTS

TABLE DES ABREVIATIONS

SOMMAIRE

INTRODUCTION

p. 1

Section I - L'objet de l'étude : l'émergence juridique du développement durable en droit interne et son influence certaine sur le droit des organes territoriaux

p. 4

§ 1 - La poursuite des engagements relatifs à la finalité du développement durable par l'administration territoriale

p. 6

§ 2 - La définition procédurale relative aux moyens du développement durable et les différentes conceptions de l'articulation des piliers en droit positif

p. 17

Section II - L'enjeu de l'étude : la détermination juridique du développement durable à l'échelle locale par le droit de l'action publique et le droit institutionnel

p. 24

§ 1 - Le développement durable : un standard mis en perspective par l'évolution institutionnelle et matérielle du droit des organes issus de l'agencement du pouvoir étatique

p. 24

§ 2 - Méthode et problématique : la détermination de l'influence réciproque du développement durable et de l'administration territoriale

p. 31

PARTIE I - DES MUTATIONS DU DROIT MATERIEL DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PROPICES A UNE ACTION PUBLIQUE DURABLE

p. 37

Titre I - L'application par les collectivités territoriales d'un *corpus* juridique relatif à la mise en œuvre du développement durable

p. 39

Chapitre I - La consécration normative du développement durable par les ordres juridiques en droit local

p. 41

Section I - La consécration normative du développement durable issue des différentes règles externes applicables aux collectivités territoriales

p. 42

§ 1 - La notion de développement durable en droit international de l'environnement et son influence sur les comportements des entités infra-étatiques

p. 42

§ 2 - Le rôle intégrateur et sanctionnateur du droit de l'Union européenne dans l'application du développement durable par l'administration locale

p. 46

A) L'encadrement de l'action publique locale en matière environnementale par le droit de l'environnement de l'Union européenne

p. 48

B) L'intégration sanctionnée du développement durable comme composante de l'obligation générale de mise en œuvre du droit de l'Union européenne

p. 51

Section II - L'impact de la référence au développement durable dans l'ordre juridique interne sur l'encadrement des politiques publiques territoriales p. 54

§ 1 - Une consécration législative du développement durable marquée par la révélation d'une controverse sur les « contours juridiques » de la notion p. 54

§ 2 - La persistance de l'ambiguïté théorique de la notion de développement durable entretenue depuis sa constitutionnalisation p. 59

A) La référence constitutionnelle au développement durable, une conséquence subsidiaire de « la constitutionnalisation du droit de l'environnement » p. 60

B) Une constitutionnalisation porteuse des ambiguïtés de l'absence de rattachement explicite du développement durable au droit de l'environnement p. 66

Conclusion du Chapitre I p. 70

Chapitre II - La portée juridique du développement durable : une relativité normative commune aux principes de la décentralisation et un standard du droit de la gestion publique locale p. 73

Section I - La constitutionnalisation du développement durable et l'enrichissement du contentieux des institutions territoriales p. 74

§ 1 - Le droit du développement durable et les mutations du contentieux constitutionnel des collectivités territoriales p. 75

A) L'utilité commune de la QPC p. 75

a) Une voie de recours sans équivalent contre la loi p. 76

b) Des dispositions constitutionnelles relatives à l'environnement et au développement durable à la portée élargie et au contenu encore indéterminé p. 80

B) L'apport de la QPC dans la détermination des dispositions de la Charte de l'environnement et du droit de la décentralisation en tant que droits et libertés que la Constitution garantit p. 82

a) La non-invocabilité absolue de la disposition introductive de la Charte sur le développement durable et l'invocabilité relative des fondements constitutionnels de l'organisation décentralisée de la République p. 80

b) Les convergences de garanties constitutionnelles entre l'invocation combinée de l'article 6 de la Charte et des principes de la libre administration en tant que droits et libertés que la Constitution garantit p. 87

§ 2 - Une force contraignante limitée commune au développement durable et au principe de libre administration p. 93

A) L'altération des principes relatifs à la libre administration et à l'objectif de développement durable par l'application de la théorie de la loi-écran p. 93

a) Une invocabilité affaiblie devant le Conseil constitutionnel par le renvoi à la loi p. 93

b) Le développement durable : une norme-objectif en recherche de consolidation par le rattachement à un droit fondamental justiciable p. 95

B) Les principes de la décentralisation et l'objectif de développement durable comme normes de contrôle de l'action législative p. 99

- a) L'objectif constitutionnel de développement durable : une fonction principale d'orientation pour le législateur p. 100
- b) La convergence de la constitutionnalisation du développement durable et du principe de la libre administration en tant que normes de contrôle de l'action législative p. 102

Section II - La conciliation, ou l'application de l'objectif de développement durable au droit de la gestion publique territoriale p. 108

§ 1 - L'application du contrôle de la « durabilité » à l'action administrative territoriale p. 109

§ 2 - Le standard législatif du développement durable : l'application du principe de conciliation dans l'encadrement des moyens matériels de l'administration territoriale p. 117

A) L'intégration de l'objectif de développement durable dans le recrutement du personnel de la fonction publique territoriale p. 118

a) Des volontés de mutation managériale de la fonction publique locale renforcées par l'objectif d'intégration du développement durable territorial p. 118

b) L'évolution de la gestion de la fonction publique territoriale comme moyen de promotion de l'objectif de développement durable p. 121

B) La promotion de l'objectif de développement durable dans le recours des collectivités territoriales à la commande publique p. 123

a) L'intégration du critère environnemental dans la commande publique : un facteur d'évolution vers la responsabilité écologique de l'achat public local p. 124

b) La prise en compte du développement durable dans les achats publics : une mise en œuvre limitée au principe de conciliation et au détriment du principe d'intégration p. 131

Conclusion du Chapitre II p. 134

Conclusion du Titre I p. 136

Titre II – L'évolution du droit matériel de l'administration territoriale favorable au principe de logique juridique juridique du développement durable p. 139

Chapitre I - Le principe du développement durable en tant que générateur de principes normatifs appliqués à l'administration territoriale p. 141

Section I - La responsabilité environnementale : un concept déterminant du principe du développement durable en droit de l'environnement p. 141

§ 1 - La responsabilité environnementale sans droit de la responsabilité p. 144

A) L'application locale des principes préventifs : une garantie financière de l'« éthique de responsabilité » des politiques publiques de développement durable p. 145

B) La mise en œuvre administrative des principes curatifs p. 149

a) L'application décentralisée des principes curatifs par les outils économiques du droit des finances locales p. 150

b) La mise en œuvre déconcentrée du principe de réparation environnementale par le pouvoir de sanction administrative du préfet p. 157

§ 2 - L'aspect juridictionnel du concept de responsabilité environnementale à travers le droit de la responsabilité p.159

A) La reconnaissance à contenu variable du caractère personnel du préjudice écologique	p. 161
B) La réparation prioritairement en nature : une condition <i>sine qua non</i> de la détermination de la responsabilité environnementale	p. 170
Section II - L'influence des mutations des règles liées à la personnalité publique sur le contenu du principe du développement durable	p. 177
§ 1 - Développement durable et mutation de la solidarité financière territoriale	p. 177
A) L'application du principe de solidarité du développement durable par les mutations du droit de la péréquation	p. 178
B) Une responsabilité subsidiaire de l'administration publique territoriale dans le manquement à la mise en œuvre de la solidarité intergénérationnelle	p. 182
§ 2 - Principe de développement durable et consolidation de la protection de l'environnement par le droit public des espaces territoriaux	p. 186
A) La finalité environnementale du développement durable partiellement remplie par le droit des propriétés publiques naturelles	p. 186
a) Développement durable et droit des biens des institutions territoriales	p. 187
b) La réorientation environnementale du droit domanial applicable aux collectivités territoriales et leurs groupements	p. 188
B) La poursuite de la finalité du développement durable par les régimes spécifiques du droit de l'urbanisme de la montagne et du littoral	p. 193
Conclusion du Chapitre I	p. 199
Chapitre II - La décentralisation environnementale : un moyen de réalisation du principe de développement durable	p. 201
Section I - La décentralisation environnementale ; une condition clé de la territorialisation du développement durable	p. 201
§ 1 - L'intégration originaire du développement durable dans les politiques publiques locales par la décentralisation de la « compétence Environnement »	p. 201
§ 2 - L'intégration dérivée du développement durable : l'exercice encadré de compétences non environnementales par des considérations écologiques	p. 210
Section II - Les limites de la décentralisation sur l'intégration environnementale	p. 216
§ 1 - Une décentralisation parfois indifférente, voire en opposition à la réalisation d'un développement durable territorial	p. 216
§ 2 - Le rôle nécessaire mais non exclusif des transferts des compétences dans l'intégration dérivée du développement durable	p. 222
Conclusion du Chapitre II	p. 225
Conclusion du Titre II	p. 226
Conclusion de la Partie I	p. 228

PARTIE II - DEVELOPPEMENT DURABLE ET MUTATIONS DE L'ORGANISATION TERRITORIALE
p. 231

Titre I - Développement durable et mutations de l'agencement des structures territoriales
p. 233

Chapitre I - Développement durable et évolution des principes de l'ordre administratif décentralisé
p. 235

Section I - La suppression de la clause générale de compétence : une réforme favorable à un processus ordonné d'intégration du développement durable ?
p. 235

§ 1 - La constitutionnalité de la suppression de la clause générale de compétence départementale et régionale
p. 237

§ 2 - Les conséquences de la spécialisation des collectivités sur la mise en œuvre du développement durable territorial
p. 239

Section II - La confirmation du rôle de chef de file de la région en matière d'aménagement
p. 246

§ 1 - La fin d'une compétence régionale d'aménagement au caractère contraignant variable en matière de développement durable
p. 246

A) La généralisation du caractère contraignant de l'aménagement régional
p. 246

B) L'hétérogénéité des outils d'aménagement de l'espace malgré la généralisation de leur caractère contraignant favorable au développement durable
p. 250

§ 2 - Un schéma intégrateur propre à la mise en cohérence des planifications sectorielles
p. 254

A) Un schéma trans-sectoriel *a priori* favorable aux politiques publiques de développement durable dans la planification régionale de droit commun
p. 254

B) Le développement durable et la nouvelle planification régionale : intégration ou régression de l'environnement ?
p. 257

Conclusion du Chapitre I
p. 261

Chapitre II - Développement durable et recomposition du binôme région-intercommunalité
p. 265

Section I - La réforme de l'organisation régionale : une mutation nécessitant une évolution des outils juridiques d'adaptation territoriale du développement durable
p. 268

§ 1 - Le maintien provisoire des anciens outils juridiques peu prescriptifs d'aménagement et de développement durable au sein des nouvelles régions
p. 268

A) L'héritage des CPER : la progression d'une contractualisation de l'action publique territorialisée en faveur du développement durable
p. 268

B) La remise en cause progressive de la nature contractuelle de ces outils juridiques de programmation du développement durable
p. 274

§ 2 - Vers une disparition des CPER au profit d'une planification régionale intégrée et unifiée du développement durable p. 278

A) Des outils juridiques d'aménagement durable en décalage avec la nouvelle délimitation régionale p. 278

B) L'avenir incertain du CPER après la généralisation des schémas contraignants p. 280

Section II - La rationalisation du bloc communal comme moyen de gouvernance des politiques urbaines de développement durable p. 284

§ 1 - La remise en cause de la coopération associative et de l'émiettement du bloc communal en faveur du développement durable territorial p. 284

A) Le renforcement législatif des dispositifs favorisant la disparition des structures syndicales p. 285

B) Le caractère facultatif des tentatives radicales de réduction du bloc communal par fusion les réduisant à l'état d'« enveloppes institutionnelles vides » p. 288

§ 2 - L'intercommunalité « à marche forcée » : une recomposition territoriale efficiente en matière de développement durable p. 291

A) La couverture intégrale du bloc communal par l'intercommunalité à fiscalité propre favorable à la solidarité territoriale nécessaire au développement durable p. 291

B) Un renforcement de l'intercommunalité en faveur de la ville durable marqué par la généralisation des compétences environnementales p. 295

Conclusion du Chapitre II p. 300

Conclusion du Titre I p. 302

Titre II - Des mutations du régime politique local favorables à la mise en œuvre du principe de développement durable p. 305

Chapitre I - La consécration institutionnelle de la ville durable par la mutation des procédés de représentation p. 309

Section I - Le déplacement infra-communal de la représentation : un moyen de la gouvernance territoriale du développement durable p. 310

§ 1 - L'organisation administrative particulière de Paris, Lyon et Marseille : une représentation sans démocratie représentative de l'espace infra-communal favorable au développement durable p. 311

§ 2 - Les quartiers : des espaces infra-communaux considérés comme supports des politiques publiques territorialisées d'aménagement durable p. 315

A) La déclinaison de la représentation de la ville par l'institution du conseil de quartier et la déclinaison de la ville durable en éco-quartiers : une imbrication perfectible p. 316

B) Le renforcement du conseil de quartier en tant qu'organe consultatif de représentation infra-communale des politiques de développement durable p. 321

Section II - Une métropolisation à contenu variable dans la gouvernance de la ville durable	p. 325
§ 1 - L'unité fonctionnelle du statut métropolitain : le dépassement du bloc communal par la gestion de l'ensemble des composantes de la ville durable	p. 325
§ 2 - Le dépassement du fédéralisme administratif en faveur de la représentation de la ville durable : l'exemple lyonnais de la métropole-collectivité	p. 330
Conclusion du Chapitre I	p. 334
Chapitre II - Développement durable et développement de la démocratie administrative locale	p. 337
Section I – L'extension significative du champ d'application des politiques publiques participatives de développement durable au sein de l'administration territoriale	p. 337
§ 1 - Une convergence entre les objets des transferts de compétence et le renforcement de la participation du public	p. 337
§ 2 - Les mutations des cadres de définition du développement durable par les nouvelles responsabilités locales en matière énergétique	p. 348
Section II – Le renforcement définitionnel du développement durable par la transition entre démocratie participative et démocratie environnementale	p. 354
§ 1 - Le principe de non-régression comme garantie contre le « côté obscur » du droit à la participation	p. 355
§ 2 – Le régime d'association du public dans la construction de la démocratie environnementale et de la gouvernance du développement durable	p. 360
Conclusion du Chapitre II	p. 366
Conclusion du Titre II	p. 368
Conclusion de la Partie II	p. 370
CONCLUSION GENERALE	p. 373
BIBLIOGRAPHIE	p. 381
INDEX	p. 445
TABLE DES MATIERES	p. 453

RESUME

Notion faisant l'objet de nombreuses occurrences dans les textes des différents ordres juridiques, le développement durable est difficilement saisissable en droit. Son sens même est hétérogène. D'une part, ce terme peut se référer à la recherche d'une finalité de solidarité mettant l'accent sur les droits des générations futures, et par conséquent, sur la protection de l'environnement en tant que patrimoine commun. D'autre part, le développement durable est aussi défini comme un objectif de conciliation dans le cadre duquel l'exigence environnementale doit s'articuler avec d'autres piliers relatifs au développement économique et au progrès social. Le droit résultant de l'organisation institutionnelle territoriale n'échappe pas au problème de l'appréhension et de la définition de cette notion à contenu variable, qu'il s'agisse de l'encadrement l'action administrative, ou de la réforme des collectivités et de leurs groupements.

Pour autant, le développement durable est incontestablement en voie de consolidation juridique, tant sur le plan de sa finalité que sur le plan de la méthode pour y parvenir. À ce propos, on peut relever le renforcement du principe de responsabilité environnementale ou l'émergence d'un principe de non-régression de la protection de l'environnement.

Les différents principes relatifs au développement durable ont une influence certaine sur le fonctionnement même des collectivités territoriales. La démocratie environnementale est significative d'une certaine autonomisation juridique de la démocratie par rapport au concept classique de la représentation. Réciproquement, les mutations relatives à la recomposition territoriale posent la question de leurs influences sur les politiques publiques promouvant cette notion-clé de la Charte de l'environnement.

ABSTRACT

Despite its numerous uses in many juridical orders : sustainable development has differents meanings. On one hand, it means that the environment needs to be protected in order to guarantee rights of future generations. On the other hand, sustainable development is equally defined as the conciliation between environmental policies, economical development and social progress. Territorial restructuring drafts are confronted at this polysemous concept.

In spite of this difficulty, sustainable development is consolidated by french public law in his finality as far as its means. About that, standstill principle and environmental responsibility enhance this theory.

Other principles contibute to sustainable development realization. Environmental democracy takes an independence compared to the classical reprehensive democracy's concept. In reciprocity, territorial restructuring keeps an influence on public policies about this constitutionnalized notion since the 2005's Environnemental Carta.