



HAL
open science

Le droit public face à la "capacité de charge". L'administration des territoires de la zone côtière

Lucie Sidan

► **To cite this version:**

Lucie Sidan. Le droit public face à la "capacité de charge". L'administration des territoires de la zone côtière. Droit. Université de Perpignan, 2020. Français. NNT : 2020PERP0035 . tel-03609839

HAL Id: tel-03609839

<https://theses.hal.science/tel-03609839>

Submitted on 16 Mar 2022

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.

Délivré par

UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA

Préparée au sein de l'école doctorale **INTERMED 544**

Unités de recherche **EA4216 CDED (UPVD) et UMR MARBEC (IRD)**

Spécialité : Droit public

– Lucie SIDAN –

LE DROIT PUBLIC FACE À LA " CAPACITÉ DE CHARGE "

L'administration des espaces de la zone côtière

TOME I

Soutenue le 15 décembre 2020

Sous la direction de **M^{me} Florence GALLETTI**

JURY :

M. Éric **NAIM-GESBERT**, *Professeur de droit public à l'université de Toulouse 1 Capitole*,
EXAMINATEUR

M^{me} MARIE **BONNIN**, *Directrice de recherche IRD en droit public à IUEM de l'université de Bretagne occidentale*
RAPPORTEUR

M^{me} Agnès **MICHELOT**, *Maître de conférences HDR en droit public à l'université de La Rochelle*,
Présidente de la Société Française pour le Droit de l'Environnement SFDE,
RAPPORTEUR

M^{me} Marie-Laure **LAMBERT**, *Maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Aix-Marseille*,
Directrice adjointe du Laboratoire Interdisciplinaire Environnement et Urbanisme,
EXAMINATEUR

M. Mathieu **DOAT**, *Professeur de droit public à l'université de Perpignan*,
EXAMINATEUR

M. Frédéric **BOUIN**, *Maître de conférences HDR en droit public à l'université de Perpignan*,
EXAMINATEUR

M^{me} Florence **GALLETTI**, *Chargée de recherche IRD HDR en droit public à UMR MARBEC Sète/Montpellier & et université de Perpignan*,
DIRECTRICE DE THÈSE

*« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver
les opinions du candidat »*

à mes parents,
(2007) – (2012)

à ma fille Lilas,

REMERCIEMENTS

Ils sont d'abord adressés à ma directrice de thèse, Madame Florence GALLETTI sans qui ce travail académique n'aurait pu aboutir. Je vous témoigne aujourd'hui mon éternelle reconnaissance pour m'avoir donné l'opportunité de réaliser cette thèse en droit public, votre confiance, vos minutieuses relectures, votre bienveillance et votre gentillesse, finalement votre indéfectible soutien, qui m'ont été précieux. Plus qu'une directrice de thèse, un modèle et une inspiration. Merci.

À mesdames et messieurs les professeurs, les Membres du jury, qui m'ont fait l'honneur d'accepter de s'intéresser à ce sujet, de lire et d'évaluer ce travail académique. Vos travaux ont été tout au long de ce processus de recherche et d'interrogations riches d'inspirations.

Je ne remercierai jamais assez mon compagnon pour son soutien moral, son aide, sa patience, ses attentions et ses encouragements. Mon éternelle gratitude, pour avoir rendu ma vie plus belle.

Je remercie mon amie Mylène, qui m'a accompagnée un jour de septembre 2007 à l'Université pour que je m'y inscrive, qui m'a soutenue et encouragée durant ces années universitaires, et qui a relu minutieusement ce travail de recherche.

À mes plus fidèles amis, Ludovic et Sébastien, aux pouvoirs extraordinaires de dédramatiser toutes les situations, vous m'avez permis de garder le sourire.

À Solange, Guillaume, Géraldine pour l'intérêt porté à ma thèse de doctorat et le soutien procuré dans cette aventure universitaire.

À Jean-Michel pour son soutien et ses minutieuses relectures, mon éternelle amitié.

À mon ami Jean-Luc pour avoir toujours cru en ce travail académique de recherche.

À mes beaux-parents, Michel et Françoise, pour avoir fait en sorte que ma vie au quotidien soit facilitée.

TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE : Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable
AEE : Agence européenne pour l'environnement
AFDA : Association française de droit administratif
AFDI : Annuaire français de droit international
Aff. : Affaire
AIZC : Aménagement intégré des zones côtières
AJCT : Actualité juridique des collectivités territoriales
AJDA : Actualité juridique de droit administratif
AJDI : Actualité juridique de droit immobilier
Al. : Alinéa
AMP : Aire marine protégée
APD : Archives de philosophie du droit
Art. : Article
BDEI : Bulletin du droit de l'environnement industriel
Bull. civ. : Bulletin civil
C. civ. : Code civil
C. env. : Code de l'environnement
C. urb. : Code de l'urbanisme
C. Cass. : Cour de cassation
CA : Cour d'appel
CAA : Cour administrative d'appel
CAR : Centre d'activités régionales
CAR/ASP : Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées
CAR/PAP : Centre d'activités régionales du programme d'actions prioritaires
Cass. civ. : Cour de cassation chambre civile
CC : Conseil constitutionnel
CDB : Convention sur la diversité biologique
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CEL : Commission environnement littoral
CELRL : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
Cf. : Confer (se référer à)
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGPPP : Code général de la propriété des personnes publiques
Chron. : Chronique
CIDD : Comité interministériel pour le développement durable
CIJ : Cour internationale de justice
CJCE : Cour de justice des communautés européennes
CJEG : Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CNL : Conseil national du littoral
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
CNUDM : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
Coll. : Collection

Concl. : Conclusions

Cons. Cons. : Conseil Constitutionnel

Coor. : Coordonné par

D. : Recueil Dalloz

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DCE : Directive cadre sur l'eau

DCSMM : Directive cadre stratégie pour le milieu marin

DDT : Direction départementale des territoires

DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

Dir. : Direction

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DOCOB : Document d'objectif des sites natura 2000

Dr. env. : Revue Droit de l'environnement

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DSF : Document stratégique de façade

DTA : Directive territoriale d'aménagement

DUP : Déclaration d'utilité publique

EIE : Étude d'impact environnemental

EMR : Énergie marine renouvelable

Envir. : Revue environnement et développement durable

EPA : Établissement public administratif

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissement public industriel et commercial

ERC : Éviter réduire compenser

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation

FNE : France nature environnement

GAJA : Les grands arrêts du droit administratif

Gaz. Pal. : Gazette du Palais

GES : Gaz à effet de serre

GIML : Gestion intégrée de la mer et du littoral

GIP : Groupement d'intérêt public

GRIDAUH : Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

Ibid. : Ibidem (au même endroit)

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

IOTA : Installations, ouvrages, travaux et activités

IRD : Institut de recherche pour le développement

J.-Cl. : Juris-Classeur

JCP A : Semaine juridique édition administrations et collectivités territoriales

JCP G : Semaine juridique, édition générale

JOCE : Journal officiel des Communautés européennes

JORF : Journal officiel de la République française

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence

LPA : Les Petites Affiches

LRE : Loi sur la responsabilité environnementale

Mél. : Mélanges

MNHN : Museum national d'histoire naturelle

MSY: Maximum sustainable yield
Obs. : Observations
ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF : Office national des forêts
ONG : Organisation non gouvernementale
Op. cit : Œuvre précitée
PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
PAM : Plan d'action pour la Méditerranée
PAP : Programme d'actions prioritaires
PCAET : Plan climat air énergie territoriale
PCP : Politique commune de la pêche
PLU : Plan local d'urbanisme
PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
PMI : Politique maritime intégrée
PN : Parc national
PNR : Parc naturel régional
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
POS : Plan d'occupation des sols
PSM : La planification spatiale marine
PUB : Presses universitaires de Bordeaux
PUF : Presses universitaires de France
PULIM : Presses universitaires de Limoges
PUR : Presses universitaires de Rennes
PUT : Presses universitaires de Toulouse
RCADI : Recueil de Cours : Académie de Droit international de La Haye
RDI : Revue de droit immobilier
RDP : Revue de droit public
RDR : Revue de droit rural
RDSS : Revue de droit sanitaire et social
Rec. CE : Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État
REDE : Revue européenne de droit de l'environnement
Rev. EEI. : Revue énergie, environnement, infrastructure
RFDA : Revue française de droit administratif
RFDC : Revue française de droit constitutionnel
RFF : Revue forestière française
RFFP : Revue française de finance publique
RFSP : Revue française de science politique
RGDIP : Revue générale de droit international public
RIDE : Revue internationale de droit économique
RJE. : Revue juridique de l'environnement
RJEP : Revue juridique de l'économie publique
RLCT : Revue Lamy collectivités territoriales
RMD : Rendement maximal durable
RRJ. : Revue de la recherche juridique — Droit prospectif
RTD Civ. : 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

RUDH : Revue universelle des droits de l'homme
SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SGMer : Secrétariat général de la mer
SIC : Site d'intérêt communautaire
SIEG : Service d'intérêt économique général
SIG : Service d'intérêt général
SMDD : Stratégie méditerranéenne pour le développement durable
SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer
SNEIG : Service non économique d'intérêt général
SPA : Service public administratif
SPIC : Service public industriel et commercial
SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE : Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
SRU : Solidarité et renouvellement urbains
SSIG : Services sociaux d'intérêt général
TA : Tribunal administratif
TAC : Totaux autorisés de captures
TC : Tribunal des conflits
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes
TGI : Tribunal de grande instance
TPICE : Tribunal de première instance des communautés européennes
TPIUE : Tribunal de première instance de l'Union européenne
UE : Union européenne
UICN : Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO : Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture
WWF : World Wildlife Fund (Fond Mondial pour la nature)
ZAC : Zone d'Aménagement Concertée
ZEE : Zone économique exclusive
ZICO : Zone d'importance communautaire pour la protection des oiseaux sauvages
ZMPS : Zone maritime particulièrement sensible

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- I.** Prolégomènes : la polysémie du terme de « limites », un préalable à la définition de « capacité de charge »
- II.** La « capacité de charge », constitutive du droit du développement durable
- III.** La « capacité de charge », dans l'antichambre des traductions juridiques
- IV.** La problématique retenue et son traitement

PARTIE I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA NOTION DE CAPACITÉ DE CHARGE

TITRE I. L'ORIGINE HISTORIQUE ET TEXTUELLE DE LA NOTION JURIDIQUE DE CAPACITÉ DE CHARGE

CHAPITRE I. La construction de la notion par les textes

CHAPITRE II. La capacité de charge liée aux textes relatifs à la zone côtière

TITRE II. L'ORIGINE FONCTIONNELLE DE LA CAPACITÉ DE CHARGE

CHAPITRE I. Les manifestations de la capacité de charge sur le territoire littoral et maritime

CHAPITRE II. Les réponses très circonstanciées des pouvoirs publics

PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN DROIT PUBLIC

TITRE I. LES CONTRAINTES À L'UTILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN DROIT

CHAPITRE I. Des limites liées aux connaissances scientifiques

CHAPITRE II. Les contraintes d'application de la capacité de charge

TITRE II. LES CRÉNEAUX D'ACTION OFFERTS PAR LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

CHAPITRE I. La capacité de charge saisie en amont des autorisations et actes administratifs

CHAPITRE II. La capacité de charge saisie en aval d'autorisations et d'actes administratifs

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION

« Notre époque a perdu, depuis la modernité au moins, le sens du lien et de la limite dans ses rapports à la nature ».

François OST, « Le lien et la limite », 2003¹

I. En guise de prolégomènes : la polysémie du terme de « limites » comme préalable à la définition de capacité de charge

« Les limites au lieu de constituer des repères, des points d'appui pour penser les activités humaines et leur donner du sens, sont devenues des obstacles, dont le dépassement et le contournement se sont érigés en finalité d'action »². Les limites *écologiques* de l'environnement, régulièrement rappelées dans les textes et les démonstrations chiffrées, mais plus généralement ignorées des décisions publiques, se visualisent de manière presque dramatique sur *certaines* espaces, pour *certaines* ressources, mettant la lumière la menace d'un effondrement écologique en cascade, jusqu'alors ressentie et supposée. Ces limites écologiques sont de deux ordres : globales d'une part, elles se réfèrent aux limites planétaires, identifiées et conceptualisées scientifiquement par exemple dans un rapport publié en 2009 par un groupe de chercheurs³, locales d'autre part, elles concernent les limites d'un écosystème *spécifique* à pouvoir supporter les activités humaines. L'écosystème ici pouvant être inscrit dans un *espace* de taille variable, jusque celle maximale du territoire national par exemple. Si la diffusion du concept de limites planétaires (*planetary boundaries*) au travers des milieux scientifiques a fait écho à une certaine partie de la doctrine juridique européenne qui proposait audacieusement en 2018 l'inscription des limites planétaires dans la Constitution à l'appel du philosophe Dominique Bourg⁴, les limites écologiques

¹ François Ost est juriste, professeur émérite à l'université Saint-Louis - Bruxelles et philosophe du droit, OST F., « Le lien et la limite », in OST F.(dir), *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, 2003, pp. 7-21.

² AZAM G., « Limites », BOURG D., et PAPAUX A., (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Presses universitaires de France, 2015.

³ ROCKSTRÖM, J., W. STEFFEN, K. NOONE, Å. PERSSON, F. S. CHAPIN, III, E. LAMBIN, T. M. LENTON, M. SCHEFFER, C. FOLKE, H. SCHELLNHUBER, B. NYKVIST, C. A. DE WIT, T. HUGHES, S. VAN DER LEEUW, H. RODHE, S. SÖRLIN, P. K. SNYDER, R. COSTANZA, U. SVEDIN, M. FALKENMARK, L.KARLBERG, R. W. CORELL, V. J. FABRY, J. HANSEN, B. WALKER, D. LIVERMAN, K. RICHARDSON, P. CRUTZEN, AND J. FOLEY., « Planetary boundaries : exploring the safe operating space for humanity », *Ecology and Society*, 14(2): 32, 2009. URL : <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

⁴ Fondation pour la nature et l'homme, *Intégrer les limites planétaires dans la constitution française*, janvier 2018, 8 p ; BOURG D., « Inscrire les limites planétaires dans la Constitution », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 12,

locales, ou la capacité d'un écosystème particulier à faire face aux pressions répétées et cumulées, sans préjudice rédhibitoire pour son intégrité, ne font, quant à elles, que peu couler d'encre dans la sphère des sciences juridiques. C'est là une tendance qu'entend relever, et peut être inverser, le travail de recherche doctorale présenté.

L'avertissement sur les limites planétaires, à intégrer dans les planifications du développement local, voire national, n'a pas (encore) résonné en droit positif interne. Afin d'« anticiper les coups d'arrêt brutaux que la nature ne manquera pas un jour de nous signifier »⁵, il apparaît essentiel de déterminer, en premier lieu, localement, les possibilités de développement, d'activités ou de taux particuliers d'emprises, qui pourront continuer de s'ancrer sur l'environnement et ses composantes, sans approcher l'effet irréversible pour le milieu naturel récepteur, qui est support de l'activité autorisée.

Il faut prendre en considération ce que le milieu naturel peut réellement supporter, à un moment, ou sur un temps plus étendu. Ceci correspond à la notion de « capacité de charge », que le droit public peut, ou pas, arriver à comprendre et à traiter. Cette nécessité fonctionnelle de l'écologie scientifique n'est pas qu'une contrainte réelle avec laquelle le droit des activités et des personnes va devoir composer. Elle est devenue une nécessité juridique, notamment depuis l'entrée en vigueur du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. Ce texte, qui n'est pas l'unique source juridique, pose cette exigence fondamentale pour l'*aménagement et la protection des zones côtières*, clairement et explicitement. Il le fait sous forme d'une obligation « de ne pas faire » : il s'agit de « ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière »⁶.

§.1. La signification des « limites »

La capacité de charge désigne généralement « la valeur théorique représentant la limite de la charge (densité d'une population animale, production agricole, etc.) qu'un écosystème peut supporter sans se dégrader, compte tenu des ressources disponibles dans le milieu »⁷. Elle permet ainsi de ne pas atteindre le point où l'écosystème est irréversiblement impacté. Elle se trouve désormais « de plus en plus invoquée dans les espaces sensibles afin de déterminer un seuil au-delà duquel des activités humaines auraient des effets irréversibles sur la biodiversité »⁸.

Disciplinairement et historiquement, la capacité de charge est très marquée par ce que l'on a appelé au XX^e siècle les « sciences naturelles ». Tôt, dans la discipline de l'Écologie, elle sert de révélateur

décembre 2018, dossier 46, 4 p ; BOURG D., « La démocratie représentative au défi des limites planétaires », *La Pensée écologique*, 2019/1, n° 3, URL : <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-la-pensee-ecologique-2019-1-page-8.htm> ; FERNANDEZ FERNANDEZ E., MALWE C., « L'émergence du concept de 'planetary boundaries' en droit international de l'environnement. Proposition pour une convention-cadre sur les limites de la planète », in *mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, édition Dalloz, Collection, Études, mélanges, travaux, 2017, pp. 357-373.

⁵ CHARBONNEAU S., « De l'inexistence des principes juridiques en droit de l'environnement », *Recueil Dalloz*, 1995, p. 146.

⁶ Article 6 b), du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Madrid, 2008.

⁷ Unesco, glossaire, <http://www.unesco.org/mab/doc/ekocd/fr/glossary.html>

⁸ PRIEUR M., « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *RJE*, 2011/5, n° spécial, p. 12.

de vulnérabilité d'une espèce faunistique ou floristique aux pollutions. La notion de capacité de charge n'est pas pour autant prisonnière des sciences naturelles⁹, elle a été progressivement utilisée dans d'autres domaines, tels ceux analysés dans les sciences sociales, dans l'objectif de promouvoir, par exemple, un tourisme plus durable et de réguler la sur-fréquentation de sites touristiques majeurs¹⁰, ou les flux de visiteurs dans les villes historiques¹¹. La capacité de charge s'est extirpée de la sphère de l'écologie scientifique pour devenir un terme désormais « utilisé dans toutes sortes de contextes » et dont la « signification peut très bien varier d'une personne à l'autre »¹². Elle reste quand même tout-à-fait caractérisée par des mesures et des représentations mathématiques, comme en Économie des ressources naturelles, et des pêches en particulier, qui la présentent comme un seuil chiffré, ou une marge chiffrée : la limite en deçà de laquelle se tenir, sauf à obtenir un renversement de la situation.

§.2. Le sens de la « capacité de charge » et sa fonction en droit

Évoquée sans que l'on sache toujours bien ce qu'elle représente, ce à quoi elle fait référence, la capacité de charge reste souvent entachée d'incertitudes et d'approximations quant à son évaluation, et quant aux objectifs poursuivis par ceux qui l'invoquent ou la contestent. Pour un juriste publiciste en particulier, sa définition se révèle être un élément d'importance capitale, ainsi que l'objet auquel elle va s'attacher¹³. Cette définition va conditionner son applicabilité, à l'intérieur d'une règle de droit par exemple, aucune disposition juridique ne pouvant être envisagée, ni être effective, sans une définition notionnelle ou conceptuelle robuste et une détermination de l'objet précis auquel elle s'attache¹⁴ ; ces objets pouvant faire partie, ou pas, du droit positif de l'environnement à un moment (droit de l'eau, droit des espaces sensibles...).

Cette contribution entend donc proposer un éclairage nécessaire sur la notion de capacité de charge, *dans le champ du droit, et du droit public particulièrement*. Un long moment s'est écoulé depuis le temps où elle était employée initialement comme outil dans la gestion des dynamiques de populations, jusqu'à ce relief nouveau, offert par l'avènement du développement durable comme nécessité économique et comme obligation publique et surtout par les expérimentations pour juridiciser celui-ci. Droit du développement durable donc, dont elle a vocation évidente à faire partie. Pourtant, elle se trouve aujourd'hui, plus que lui encore, en attente urgente d'une traduction juridique et d'une *utilisation publique* à l'échelle du vaste territoire national, ou sous un mode plus

⁹ D'après les auteurs L. BRIGAND (géographe) ET S. LEBERRE, la notion de capacité de charge recouvre la capacité d'accueil en termes d'hébergement et d'infrastructure, la capacité physique relative aux inquiétudes de sécurité, la capacité écologique prenant en considération la fréquentation au regard des ressources naturelles disponibles et de l'état de fragilité du milieu écologique, la capacité psychologique des habitants et des visiteurs. Cf. BRIGAND L., LEBERRE S., *Étude de la capacité d'accueil de l'Île d'Yeu*, Rapport CNRS/Commune de l'Île d'Yeu, Association des îles du Ponant, 2005, 35 p. Au regard de cette définition, la notion de capacité de charge apparaît comme une notion ouverte, au risque de devenir une notion « fourre-tout ».

¹⁰ Voir par exemple l'ouvrage de GRENIER C., *Conservation contre nature, Les îles Galapagos*, Editions de l'IRD, Paris, 2000, 376 p.

¹¹ LAZZAROTTI O., « Tourisme et patrimoine : *ad augusta per angustia* », *Annales de Géographie*, vol 112, n°629, Tourisme et patrimoine, 2003, pp. 91-110.

¹² IUCN, Procès-verbaux, 19^e Session de l'Assemblée générale, Buenos Aires, Argentine, 17-26 janvier 1994, p. 77.

¹³ GALLETTI F., Extrait d'entretien au sujet de la sous-utilisation de la capacité de charge en droit public, 2015.

¹⁴ GREVÊCHE M-P., *La notion de seuil en droit de l'environnement*, thèse en droit public, RÈMOND-GOUILLOUD M. (Dir.), Université Paris I, 2002, p. 37.

systématique. Ce sont ces définitions, et par là-même ces formes sous lesquelles la capacité de charge arrive à intégrer le droit public, qui nous occupent.

La capacité de charge ne possède pas encore d'acception juridique, au sens où il n'existe pas dans les manuels juridiques, les lexiques ou dictionnaires juridiques de définitions de la capacité de charge en droit. Nous proposons de retenir une des définitions exposées dans cette contribution, celle qui entend la capacité de charge comme « la capacité d'un environnement ou d'un écosystème à *accepter* une *activité* d'une certaine intensité sans préjudice pour la santé humaine et/ou pour l'environnement. L'expression « activité » dans ce contexte peut signifier : (i) le rejet de polluants ou de déchets ; (ii) des rejets thermiques ; (iii) l'intensité d'une activité agricole en relation avec un type donné de sol ou de zone ; (iv) le trafic routier dans un environnement fragile ; (v) un certain nombre de visiteurs et certaines formes et intensités d'utilisation d'une destination touristique fragile et sensible, etc. »¹⁵.

Cette capacité s'apprécie, à l'aune d'estimations scientifiques de différentes natures, selon les meilleures connaissances disponibles. Elles sont capables de montrer par exemple si l'accueil d'une ou plusieurs activités anthropiques ou ce taux d'activité engendrent des effets nocifs pour un environnement ou un écosystème. De surcroît, la capacité de charge peut être envisagée dans sa dimension sociale, à savoir la capacité d'acceptabilité sociale d'un changement, ou encore dans sa dimension économique, à savoir, le seuil à partir duquel une surpopulation, ou la surexploitation d'une ressource, va entraîner une réduction des retombées économiques...

C'est majoritairement sous un angle écologique que la capacité de charge se trouve appréhendée dans cette étude.

§.3. L'origine extra-juridique de la « capacité de charge », une difficulté (in)dépassable

Loin des notions et raisonnements connus et usités dans la discipline juridique du droit privé ou du droit public, la « dynamique des populations » est une matière qui permet d'étudier l'ensemble « des mécanismes qui guident l'évolution de l'effectif d'une population naturelle au cours du temps »¹⁶. La capacité de charge va désigner ici « le niveau maximum de population pour lequel l'accroissement naturel d'une espèce dans un habitat spécifique est nul, sous l'hypothèse que les taux de natalité et de mortalité dépendent directement de la densité de sa population »¹⁷. Cet outil particulièrement adapté à la gestion de dynamiques de populations animales se trouve difficilement opérationnel pour la gestion des dynamiques relatives aux populations humaines.

A. Un instrument ancien usité dans la gestion des dynamiques de populations animales

¹⁵ PAM/PNUE, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes-Split, 2000, p. 75.

¹⁶ ROMAGNY B., « Les économistes alarmistes », in HERVÉ D., LANGLOIS M. (Eds), *Pressions sur les ressources et raretés*, Centre IRD Montpellier, 1998, pp. 23-30.

¹⁷ LEANDRI M., « Capacité de charge/carrying capacity », BOURG D. et PAPAUX A., (Dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Presses universitaires de France, op. cit.

Exposée anciennement dans des recherches menées en laboratoire dans le domaine de la dynamique des populations animales, au cours des années 1930, cette méthode tend à démontrer qu'une population animale – dans un milieu donné – croît selon une loi logistique et se stabilise à un niveau de saturation¹⁸ appelé « capacité de charge ». Un écosystème est en mesure de supporter une population donnée mais au-delà, émerge une situation de *crise*, entraînant une rareté des ressources étudiées et une dégradation du milieu naturel.

La loi logistique¹⁹ mise en avant par P.-F. Verhulst, suppose donc un équilibre ; la croissance démographique est alors limitée par le facteur K, qui matérialise le niveau de saturation de l'environnement. « Ainsi, le facteur K peut être défini comme la capacité de charge d'un milieu pour un organisme, d'un environnement pour une population (animale ou humaine), d'une production pour un prélèvement »²⁰.

En écologie scientifique, à titre d'exemple, la capacité de charge désigne, pour les biologistes et les agronomes pastoralistes, la densité maximale d'herbivores qu'un écosystème herbacé peut supporter sans risque de dégradation²¹. Utilisée également dans la gestion des milieux forestiers, et des réserves naturelles dans le cadre des activités de chasse, la capacité de charge désigne un point de *saturation* qui est atteint quand l'écosystème ne peut plus supporter aucun autre animal sans une perte de qualité²².

B. Un référentiel inadapté aux dynamiques de populations humaines

L'idée qu'il existe des limites à l'accroissement des populations n'est pas nouvelle, celle portant sur les limites à fixer (ou pas) à l'accroissement du nombre de citoyens sur un territoire national est marginale. Elle est remplacée par les recherches concernant les limites de la planète Terre à supporter un accroissement démographique exponentiel, qui ont fait l'objet de théories, « pessimistes et optimistes (qui) se sont affrontées et s'affrontent encore »²³. La population humaine étant au XX^e siècle en constante augmentation, les limites à la croissance démographique ont suscité des questionnements sur les modèles de développement étatique, et sur la disponibilité des ressources naturelles pour les soutenir, avec des craintes quant au caractère désormais *fini* ou *rare* des ressources naturelles.

¹⁸ PICOUËT M., BOISSAU S., BRUN B., ROMAGNY B., ROSSI G., SGHAIER M., WEBER J., « Le renouvellement des théories population-environnement », ABAAB A., ELLOUMI M., GENIN D., GUILLAUME H., PICOUËT M., SGHAIER M., *Environnement et sociétés rurales en mutation, approches alternatives*, IRD ed., coll. Latitudes 23, 2004, p. 23.

¹⁹ Il faut préciser que « la loi logistique a été mise en évidence par le statisticien P.-F. VERHULST dès 1838, avant d'être redécouverte par les chercheurs impliqués dans les recherches génétiques et démographiques tels que R. Pearl ou L.-J. Reed dans les années vingt. C'est à H.T ODUM, dans les années cinquante, que l'on doit l'assimilation entre le paramètre K et le concept de capacité de charge ». PICOUËT M., BOISSAU S., BRUN B., ROMAGNY B., ROSSI G., SGHAIER M., WEBER J., « Le renouvellement des théories population-environnement », op. cit., p. 22.

²⁰ PICOUËT M., BOISSAU S., BRUN B., ROMAGNY B., ROSSI G., SGHAIER M., WEBER J., « Introduction », in ABAAB A., ELLOUMI M., GENIN D., GUILLAUME H., PICOUËT M., SGHAIER M., op. cit., p. 21.

²¹ RAMADE F., *Éléments d'écologie, écologie appliquée : actions de l'homme sur la biosphère*, 7^e éd., Dunod, 2012, pp. 496-497.

²² SAYRE N.-F., « The Genesis, History, and Limits of Carrying Capacity », *Annals of the Association of American Geographers*, University of California, Berkeley, 2008, pp. 120-134.

²³ PICOUËT M., BOISSAU S., BRUN B., ROMAGNY B., ROSSI G., SGHAIER M., WEBER J., « Le renouvellement des théories population-environnement », op. cit., p. 18.

Deux référents forts et très différents (sans qu'il s'agisse ici de les discuter) dont peut se prévaloir le débat sur la « capacité de charge » en contexte d'études humaines sont d'une part, l'idée malthusienne de l'arrêt nécessaire de l'augmentation de population (XVIII^e siècle), d'autre part, le « Rapport sur les limites de la croissance » du Massachusetts Institute of Technology (MIT) (XX^e siècle).

Dès le XVIII^e siècle, le Révérend Thomas R. Malthus développait dans « *L'essai sur le principe de population* », l'idée que la croissance exponentielle de la population se retrouve à terme en contradiction avec la croissance arithmétique des ressources disponibles. Ce phénomène se traduisant par une rareté des ressources entraînant la population à sa perte²⁴. La croissance démographique et la quantité des ressources disponibles ne suivant pas la même logique de croissance, cette affirmation devait, selon Malthus, entraîner une augmentation des épidémies, des guerres et des famines. Les théories post-malthusiennes ont été assez mal perçues, car finalement antihumaines. Outre la critique qui peut être recevable face à l'idée de voir en l'homme un problème public, un certain nombre de difficultés se posent dès lors que l'on transpose la notion de « capacité de charge », étudiée en laboratoire ou sur le terrain, à l'espèce humaine pour laquelle l'environnement support s'est étendu au territoire mondial : mode de consommation, possibilités de progrès technologiques, déplacements, facteurs socio-économiques, sont autant de leviers d'ajustement à considérer. Ils ont rendu son appréhension pour les populations humaines peu pertinente ou inopportune²⁵. Si le modèle développé par Malthus, souvent jugé incomplet, ou non conforme à une éthique du XX^e siècle, a démontré ses limites modernes, il a permis des initiatives de recherche autour de la notion de « capacité de charge » orientées différemment, à savoir orientées sur les interactions de plus en plus complexes entre activités humaines et ressources naturelles.

Ces recherches et résultats ont été relancés, dans le tournant des années 1970 et ensuite, après des débats qui ont tenté de remettre en cause les « théories du développement tenant la croissance économique à la fois pour principal moteur et indicateur »²⁶. Le rapport Meadows et al.²⁷ sur les limites de la croissance (*Limits to The Growth*) rédigé à partir d'une des plus grandes universités, le Massachusetts Institute of Technology (MIT, USA), en constitue la plus célèbre illustration. Il expose et alerte ou prédit l'effondrement d'un système économique détaché de toute considération des *limites de disponibilité* des ressources naturelles exploitées, dont émane un déséquilibre, devenu clairement perceptible au XXI^e siècle, entre la consommation engagée par une majeure partie des États du monde et les possibilités de renouvellement des ressources naturelles.

²⁴ MALTHUS R., *Essai sur le principe de population*, Paris, Flammarion, édition, Jean-Paul Maréchal, 1992, 480 p.

²⁵ LEANDRI M., « Capacité de charge/carrying capacity », BOURG D., et PAPAUX A., (Dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, op.cit. (Ebook).

²⁶ ZACCAÏ E., « Développement durable », in BOURG D., et PAPAUX A., (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, op. cit. (Ebook).

²⁷ MEADOWS D., MEADOWS D., RANDERS J., BEHRENS W., *Rapport sur les limites de la croissance*, Paris, Fayard, 1972, 275 p.

Dans la recherche de modalités de développement *évolutives* face à des ressources naturelles épuisables, le concept de « développement durable » a succédé à celui de « développement économique » avec lequel il conserve des similitudes et des différences. Il a apporté un renouvellement de la doctrine économique depuis les années 1990, et suscite une convergence des différentes politiques publiques vers l'intégration et l'articulation des préoccupations écologiques et économiques au sein des plans nationaux et stratégies publiques, voire dans le retour de la planification publique²⁸, au point d'intéresser maintenant plus largement la doctrine juridique publiciste.

II. La « capacité de charge », constitutive du droit du développement durable

§.1. La « capacité de charge » et les limites écologiques du développement national

Dans sa forme conceptuelle, le développement durable²⁹ a émergé de l'inquiétude de gouvernants agissant dans un monde aux ressources vivantes « renouvelables », devenues à présent « non pérennes », confrontés à un nombre d'individus aux besoins croissants et à une consommation des espaces terrestres, marins et aériens exponentielle. Défini dans le Rapport Brundtland³⁰ (1987), dans lequel le développement durable suppose « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs »³¹, la notion de *limite* apparaît et est contenue de manière trans-générationnelle. Prise dans son intégralité, la définition actuelle de la « durabilité », si on la traite comme notion, est complexe : « deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de *besoins* – et particulièrement des besoins essentiels des plus démunis –, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des *limitations* – à poser pour conserver la capacité environnementale à remplir un besoin actuel et ultérieur (prévisible) –. Le rapport précise que « la notion de développement durable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues mais de celles qu'imposent l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que de la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine »³².

Le respect d'une « capacité de charge » est explicitement présent dans la conception du développement durable. En témoigne, la définition donnée par le document « Sauver la planète : Stratégie pour l'avenir de la vie »³³ publié par l'UICN³⁴ en 1991, qui entend le développement durable comme « le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines, tout en

²⁸ Cf. par exemple, l'instauration en France en 2020 du nouveau Haut-Commissariat au Plan.

²⁹ BERGER A., *Le développement durable : retenir l'essentiel*, Nathan, Paris, 2014, 160 p ; BRUNEL S., *Le développement durable*, PUF, Nouvelle édition, Paris, 2012, 127 p ; ZACCAI E., *25 ans de développement durable, et après ?*, PUF, Paris, 2011, 237 p.

³⁰ En 1983, l'Organisation des Nations unies crée la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et confie la rédaction d'un rapport sur de nouvelles formes de développement à cette dernière, dirigée par M^{me} Brundtland.

³¹ CNUED, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre Avenir à Tous*, Montréal, éd. du Fleuve, traduit de l'édition anglaise (1987) *Our common future*. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport-brundtland.pdf>

³² CNUED, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre Avenir à Tous*, op. cit., p. 10.

³³ UICN/PNUE/WWF, *Sauver la planète : stratégie pour l'avenir de la vie*, Gland, Suisse, 1991, 250 p.

³⁴ L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est une organisation non gouvernementale mondiale, composée de Membres qui ont la nature d'État et d'organisations de la société civile.

restant dans les limites de la capacité de charge des écosystèmes »³⁵. La « capacité de charge » y est définie comme « le *maximum* de ce que peut supporter la planète ou un écosystème particulier »³⁶. S'il est admis que cette dernière peut être augmentée par le recours à certaines technologies, il est fait état que cette possibilité se réalise le plus souvent au détriment des fonctions écologiques de l'environnement et de la biodiversité.

De ces deux définitions se dessinent déjà des divergences, quant à l'*acceptation administrative* de la notion de capacité de charge de l'environnement. Si elle s'affirme avec détermination en tant que limite à imposer aux activités humaines dans le document de l'UICN, le rapport Brundtland, plus ancien, est moins catégorique en signifiant « qu'il faut s'accorder avec la façon dont notre mode de développement est capable d'extraire de l'environnement ce qui peut perpétuer le développement. C'est là une vision de l'environnement qui n'est pas un donné, mais un substrat qui peut faire l'objet de modifications, pour autant que le développement soit maintenu et amélioré »³⁷.

Dix ans après Stockholm et cinq avant le rapport Brundtland, cette perception était déjà dans la Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982³⁸. Elle dispose que : « dans l'élaboration de plans à long terme de développement économique d'accroissement de la population et d'amélioration des conditions de vie, il sera dûment tenu compte de la *capacité* qu'ont les écosystèmes naturels d'assurer à longue échéance la subsistance et l'établissement des populations considérées, tout en reconnaissant que cette capacité peut être développée par la science et la technique ».

La notion de capacité de charge est à rapprocher du concept de développement durable³⁹ et à plus forte raison du développement dit « soutenable »⁴⁰, supposant, « une vision à long terme, à caractère éminemment écologiste, qui vise à limiter l'exploitation des ressources naturelles au niveau auquel elles ont encore la capacité de se renouveler »⁴¹. La discipline de l'Économie a travaillé sur des options dites de soutenabilité forte ou faible des activités de développement et envisage un éventail de *scenarii*. La discipline du Droit s'est longtemps contentée d'ignorer le terme de développement durable, avant que des auteurs ne s'attachent à lui, comme objet juridique

³⁵ UICN/PNUE/WWF, *Sauver la planète : stratégie pour l'avenir de la vie*, op. cit., p. 1.

³⁶ UICN/PNUE/WWF, *ibidem*, op. cit., p. 47.

³⁷ ZACCAÏ E., « Définir le développement durable », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 41, 2001, p. 20.

³⁸ AGNU, Résolution 37/7 du 28 octobre 1982 portant adoption de la Charte mondiale de la nature.

³⁹ En effet, « ces deux concepts relèvent des mêmes origines théoriques et sémantiques, du même modèle mathématique ». PICOUËT M., BOISSAU S., BRUN B., ROMAGNY B., ROSSI G., SGHAIER M., WEBER J., « Le renouvellement des théories population-environnement », op. cit., p. 23.

⁴⁰ Le terme anglais « *sustainable development* » aurait pu être traduit par « soutenable », traduction d'ailleurs proposée par les experts linguistiques chargés de la traduction française du rapport Brundtland. DEL REY M-J., « Développement durable : l'incontournable hérésie », *Recueil Dalloz*, 2010, p. 1493.

⁴¹ Selon CANS C., « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003, p. 210. « Il se réfère au maintien intemporel de ces ressources : la priorité qu'il affiche est bien la protection de l'environnement. Le développement « durable » vise le moyen terme. Il se réfère à l'économie et non à l'écologie : l'exploitation des ressources naturelles est possible à concurrence de ce qu'elles offrent au développement, peu importe que cette exploitation conduise à leur épuisement, si l'équilibre du développement est assuré ».

d'intérêt, à partir des années 2000 environ⁴² ou que des sources du droit national positif ne le mentionnent enfin expressément.

Le développement durable, comme doctrine et fondement d'action publique, pose au législateur et à l'administration de ne pas opposer protection de l'environnement et développement économique et commande de les rapprocher, puis d'en réussir une conciliation. De manière pragmatique, cela implique un interventionnisme public qui conduit à faire en sorte de pouvoir continuer d'exploiter les ressources renouvelables, en respectant les rythmes et conditions de reproduction, et de limiter les rejets de polluants dans les écosystèmes naturels au niveau de la capacité d'épuration et d'assimilation écologique de ces écosystèmes. Cette posture vise *a priori* les territoires publics ordinaires, mais davantage des territoires publics spécifiques, on peut le penser.

§.2. La « capacité de charge » dans l'encadrement juridique de ressources naturelles

Une des obligations du développement durable « exprime l'idée que les ressources vivantes ne doivent pas être ponctionnées à un point tel qu'elles ne puissent, à moyen ou long terme, se renouveler »⁴³, ce qui implique manifestement la recherche d'un équilibre entre exploitation et potentiel de renouvellement de la ressource visée. Il s'agit de ne pas utiliser les ressources biologiques *au-delà de leurs capacités naturelles de régénération*⁴⁴.

L'« utilisation durable », émanation du concept de développement dans les phases d'exploitation des ressources naturelles, est définie notamment par l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique comme : « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement dans le long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ». « Instrument de conservation et de développement, l'utilisation durable s'inscrit à la fois dans une logique économique avec pour objectif la satisfaction des besoins et des aspirations des sociétés humaines et dans une logique écologique avec la prise en compte des capacités des écosystèmes à répondre à ces besoins »⁴⁵.

Largement mentionnée aux textes de conventions internationales⁴⁶, la notion d'*utilisation durable* des ressources naturelles implique une appréhension et un respect de la règle de « capacité de

⁴² Cf. par exemple, GALLETTI F., « Le Droit de l'environnement, un ensemble de normes juridiques pour le Développement durable ? », FEVRIER J.-M. (dir.), *Le Développement durable. Tome II- Émergence d'une norme juridique*, *Revue Némésis* n°4, PUP, 2002, pp. 239-275 ; GALLETTI F., « Le Développement durable dans les stratégies évolutives de coopération. Contribution à l'étude d'un concept en droit international du développement », FÉRAL F. (dir.), *Le développement durable. Tome I, Revue Némésis*, n°1, PUP, 2000, pp. 77-101.

⁴³ PRIEUR M (dir.), COHENDET M.-A., MAKOWIAK J., BETAILLE J., DELZANGLES H., STEICHEN P., *Droit de l'environnement*, précis Dalloz, 8^e éd., 2019, p. 215.

⁴⁴ Article 10, Charte mondiale de la nature.

⁴⁵ MICHELOT A., « Utilisation durable et irréversibilité(s). Du « jeu » de la temporalité aux enjeux de la durabilité », *RJE, numéro spécial, L'irréversibilité*, 1998, p. 22.

⁴⁶ On retrouve cette expression dans de nombreuses conventions internationales telles par exemple la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, du 2 février 1971, telle qu'amendée par le protocole du 3 décembre 1982 et les amendements de Regina du 28 mai 1987, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque), entrée en

charge » établie. En tant que limite à ne pas outrepasser, la « capacité de charge » va se matérialiser par des seuils ; juridiquement elle s'exprimera à travers des mesures visant à réguler les modalités d'utilisation de la ressource naturelle.

Souvent évoquée comme une limite, une ligne en deçà de laquelle se tenir, la « capacité de charge » peut également constituer un outil de modélisation scientifique malléable, proposant une marge de manœuvre, et trouve particulièrement écho dans la gestion des ressources halieutiques commerciales par exemple, cette dernière y désignant « la pression de pêche que peut supporter une ressource »⁴⁷. Son utilisation généralisée dans la gestion des pêcheries à travers notamment l'instrument des totaux admissibles de captures⁴⁸ (TAC), permet d'éclairer les décisions publiques pour cette filière *et de les obliger*, dans le champ du droit international et national des pêches et du droit de l'environnement, à intégrer l'objectif d'une utilisation des ressources voulue plus durable. Le recours à la « capacité de charge », tant comme direction de développement durable, que comme objectif référent dans la conduite d'une politique publique, accompagne une conscience des gouvernants sur la perte de disponibilité de certaines parties de l'environnement (les ressources naturelles renouvelables exploitées, le foncier exploitable en particulier...), supports d'activités économiques, et de leur incapacité nouvelle à supporter les effets répétés et cumulés.

§.3. La « capacité de charge » dans l'encadrement juridique d'espaces naturels

La capacité de charge, « seuil à partir duquel le contenant (l'exploitation, le milieu, etc.) ne peut plus maintenir un *statu quo* »⁴⁹, fondée sur la mesure scientifique, questionne plus les appétits anthropiques de consommation, les conséquences des activités, la robustesse de l'environnement et la résilience des écosystèmes.

A. L'aspect qualitatif de la « capacité de charge » dans la gestion de milieux naturels

La capacité de charge ne peut être cantonnée à la seule question de l'utilisation durable (mathématique) des ressources naturelles. Elle a trait également à l'aspect qualitatif des milieux naturels à conserver, et interroge la capacité de ces derniers à recevoir une ou plusieurs activités sans impact irréversible affectant leur maintien et leur fonctionnement biotique et abiotique.

Une Conférence des Nations Unies tenue à Stockholm du 05 au 16 juin 1972, déjà un peu ancienne, soulignait cette exigence essentielle pour la survie de l'environnement : « les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets, doivent être

vigueur le 16 novembre 1994, ou encore dans la Convention sur la diversité biologique, ouverte à la signature le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro, entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

⁴⁷ LEFUR J., « Considérations sur la capacité de charge (K) et sa représentation en halieutique », HERVE D., et LANGLOIS M (dir.), *Pressions sur les ressources et raretés*, Centre IRD Montpellier, 1998, p. 24.

⁴⁸ Limites de captures fixées annuellement dans l'Union européenne par le Conseil de l'Union européenne, par pêcherie ou groupe de pêcherie, pour la plupart des stocks commercialisés.

⁴⁹ LEFUR J., « Considérations sur la capacité de charge (K) et sa représentation en halieutique », op. cit., p. 29.

interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages *graves ou irréversibles* »⁵⁰. Ce qui est mis en relief à l'occasion de ce sommet international, c'est l'écosystème et un seuil qu'il ne faut pas atteindre, une limite au-delà de laquelle la capacité de l'écosystème à se régénérer est *altérée* au point de laisser apparaître des dommages graves, voire irrémediables, du point de vue des possibilités actuelles de restauration.

L'idée y est implicite, souvent silencieuse dans de nombreux dispositifs de régulation de l'environnement⁵¹ : la capacité d'assimilation, d'absorption de différents polluants par le milieu naturel, *intéresse* la décision publique pour pouvoir déterminer des niveaux de rejets acceptables qui n'entraînent pas de conséquences trop néfastes pour l'équilibre des environnements et la santé humaine surtout.

B. L'aspect qualitatif de la « capacité de charge » dans l'acceptabilité des atteintes et risques sur l'environnement

La notion de « capacité de charge » permet d'effectuer la distinction entre un simple effet négatif (mais encore faut-il cerner pour qui et par référence à quels objectifs) et un effet négatif significatif pour l'environnement. Cette ligne de partage ne repose pas uniquement sur l'aspect écologique (écologie scientifique) de la question, une myriade d'intérêts, d'une autre nature, vient s'enchevêtrer, pour suggérer un autre aspect : l'acceptabilité sociale de l'impact sur l'environnement, parfois bien éloigné des réalités écologiques. C'est un point important car la notion juridique de « capacité de charge » ne pourra être détachée de toutes considérations humaines ; la notion même d'environnement, en droit de l'environnement, est connue pour être difficile à définir ; mais elle est parfaitement anthropocentrée, elle désigne l'homme en ce qu'il est « environné »⁵² par divers éléments naturels ou artificiels. Dès lors, la traduction juridique de la « capacité de charge » dépendra étroitement de jugements de valeur complémentaires de l'écologie, fondés sur davantage d'éléments, notamment sur les valeurs reconnues à certains éléments naturels et pas à d'autres. Il faut donc admettre que cette perception juridique puisse différer alors de perceptions propres à l'écologie scientifique.

III. La « capacité de charge », dans l'antichambre des traductions juridiques

De ce qui vient d'être exposé, les contours de la « capacité de charge », en tant que notion, se précisent. Elle reste encore un terme confus, que couvre une pluralité de définitions et d'utilisations parfois opportunistes se trouvant souvent bien éloignées du concept écologique théorisé originel, tranchant alors particulièrement avec la stabilité, et les habitudes de stabilité et de sécurité des termes, usités dans le domaine juridique. Dès lors, quel sens peut recouvrir cette notion dans la sphère de la science juridique et des matières qu'elle abrite ? La capacité de charge y-a-t-elle une résonance possible au point de toucher les préoccupations du droit public ou privé et selon quelles modalités ? Que peut faire le droit, et plus spécifiquement le droit public de cette notion et face à

⁵⁰ Conférence des Nations Unies tenue à Stockholm du 05 au 16 juin 1972.

⁵¹ GODARD O., *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Edition Quae, 1997, 351 p.

⁵² Le dictionnaire Larousse définit l'environnement comme l'ensemble des éléments (biotiques ou abiotiques) qui entourent un individu ou une espèce et dont certains contribuent directement à subvenir à ses besoins. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/environnement/30155>

elle ? Ceci pose l'hypothèse où il (le droit public) serait porteur d'une approche de la capacité de charge et/ou qu'il aurait les moyens de la décliner, par des voies de droit.

§.1. La capacité de charge, en tant que préoccupation du droit public

A. L'« intérêt général » défendu par le droit public, terrain de prédilection la capacité de charge

Si l'on retient la définition suivante du droit public⁵³, à savoir, « l'ensemble de règles relatives à la manière de gérer la chose publique »⁵⁴, ou comme un droit régissant les rapports entre les personnes publiques avec les autres personnes publiques, ou privées, et dont l'action est orientée vers la poursuite de l'intérêt général, par opposition au droit privé qui, quant à lui, régit la sphère des relations entre personnes privées, et poursuit la résolution de conflits de nature privée, alors, en tant qu'expression de la volonté générale, la référence faite à l'« intérêt général »⁵⁵ permet de supplanter les intérêts privés, l'intérêt général devenant prioritaire⁵⁶ ; pour l'État et ses administrateurs, il s'agit alors de « poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par-delà leurs intérêts particuliers »⁵⁷. Ici, la capacité de charge pourrait entrer parmi les déterminants de l'intérêt général jusqu'alors toujours défini par les pouvoirs publics, au moins dans les ordres juridiques francophones⁵⁸.

B. La capacité de charge au service de l'« intérêt environnemental »

La reconnaissance de la protection de l'environnement comme étant d'intérêt général⁵⁹ – renforcée depuis 2005 – (Loi constitutionnelle française n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement) par la consécration constitutionnelle de la préservation de l'environnement, au titre de laquelle « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de

⁵³ TRUCHET D., *Le droit public*, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, 128 p ; ZOLLER É., *Introduction au droit public*, Dalloz, « Précis », 2^e éd., 2013, 318 p.

⁵⁴ ZOLLER É., *Introduction au droit public*, Dalloz, « Précis », 2^e éd., 2013, p. 13.

⁵⁵ CHEVALLIER J., *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, PUF, Publication de l'Université de Picardie, 1978, 256 p ; RANGEON F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, 246 p.

⁵⁶ « Par rapport à ceux des individus ou des groupes d'individus ; ceux-ci ont le devoir de le faire valoir par-dessus leurs propres intérêts », KISS A., « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », in KISS A. (dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, collection « Environnement », 1989, p. 366.

⁵⁷ Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général, Rapport public du Conseil d'État*, La Documentation française, 1999, 449 p.

⁵⁸ Sur les dynamiques d'évolution d'un droit public francophone, cf. GALLETTI F., *Les transformations du droit public africain francophone. Le droit formel, entre construction étatique et libéralisation du droit public*, éd. Bruylant, Bruxelles, Belgique, 682 p.

⁵⁹ « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres écologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général », Article 1^{er} de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976, p. 4203.

l'environnement »⁶⁰, implique que l'« intérêt environnemental »⁶¹ transcende les intérêts individuels, qu'il s'oppose à la démesure fondant limites et interdictions, parce qu'en matière environnementale l'absence d'intervention publique conduit inévitablement à la prédominance des intérêts privés sur l'intérêt général⁶². L'intérêt environnemental se révèle une condition d'existence et de reconnaissance des services publics environnementaux, de récents auteurs le montrent⁶³.

Entre ces postures, le recours à la « capacité de charge », notion et surtout moyen de mesure scientifique, permet d'approcher le juste équilibre – ou tout du moins un équilibre plus objectif – entre intérêts divergents, à la double condition de pouvoir être appréhendée juridiquement et d'être évaluée scientifiquement. Or, l'intégration dans la sphère juridique d'un élément né à l'intérieur d'autres disciplines n'est pas sans difficulté. Les dangers que peuvent représenter l'introduction de ces « notions et vocables qui résistent plus que d'autres à la précision rigide postulée par l'ordre juridique »⁶⁴ sont souvent soulignés. Toutefois, ces analyses résistent mal au mouvement impulsé par le droit de l'environnement, de plus en plus complet et moderne, diffusant *une pensée davantage organisée autour du « réel écologique » qu'il exporte vers tous les secteurs d'activité et différentes branches du droit.*

On le sait, défini par exemple « ratione materiae comme l'ensemble des règles qui régulent les activités de l'homme sur son milieu »⁶⁵, et admis comme construction juridique autour des activités anthropiques dans l'objectif de veiller à ce que ces dernières ne perturbent pas, au-delà de l'acceptable, l'équilibre écologique, le droit de l'environnement contemporain a teinté de valeurs environnementales et imprégné du lexique de l'écologie, le droit, dans son intégralité. Accueillant tour à tour, au rythme des catastrophes écologiques, les notions d'environnement, de biodiversité, d'écosystème⁶⁶, de continuité écologique⁶⁷ pour saisir avec le plus d'acuité la réalité écologique complexe, cette matière offre une impulsion à l'inclusion de la capacité de charge en droit public et en droit privé. Forte d'une qualification, certes empruntée aux sciences de l'écologie, la capacité de charge est devenue une question à traduire dans les formes du droit depuis son intégration dans le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières⁶⁸ (GIZC) en Méditerranée de 2008⁶⁹. Cette source conventionnelle du droit international régional marque une étape décisive à notre sens.

⁶⁰ Article 2 de la Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°51, 2 mars 2005, texte n° 2, p. 3697.

⁶¹ NAIM-GESBERT É., « L'indécible intérêt environnemental », *RJE*, vol. 40, n° 2, 2015, pp. 205-207.

⁶² CALMETTE J.-F., « Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », *RJE*, n°3, 2008, pp. 265-280.

⁶³ RADIGUET R., *Le service public environnemental*, Thèse en droit public, Naim-Gesbert Éric (dir.), Université de Toulouse 1 Capitole (UT1 Capitole), 2016, 638 p.

⁶⁴ BERGEL J.-L., *Théorie générale du droit*, Dalloz, méthode du droit, 5^e éd., 2012, p. 261.

⁶⁵ NAIM GESBERT É., « Maturité du droit de l'environnement », *RJE*, n°2, 2010, p. 232.

⁶⁶ NAIM-GESBERT É., « L'écosystème saisi par le droit », *RJE*, mars 2015, pp. 5-8.

⁶⁷ BONNIN M., *Les corridors écologiques : Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, Collection Droit du patrimoine culturel, L'Harmattan, 2008, 270 p.

⁶⁸ PNUE/PAM, Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Madrid, 2008, 110 p.

⁶⁹ « Le protocole de Madrid du 21 janvier 2008 introduisant la GIZC en Méditerranée est le premier traité international consacré à la gestion intégrée », PRIEUR M., « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011, 14 p. <https://vertigo.revues.org/10933>

§. 2. Le caractère non uniforme du territoire administratif à traiter : le territoire décisif de la « zone côtière »

Dans un parcours de juridicisation, et plus largement de juridicité, de la notion de capacité de charge, l'assise de la zone côtière semble jouer un rôle privilégié par rapport à d'autres portions du territoire national. La déclinaison juridique de la « capacité de charge » semble constituer le prolongement naturel d'évolutions juridiques ayant mené au traitement de la réalité écologique par le droit, d'abord sur le territoire continental mais aussi beaucoup sur les périphéries plus liquides de celui-ci : le ruban littoral et la mer territoriale. Ceci est visible dans *le droit du littoral*, amené à porter ses raisonnements et mobiliser ses notions au-delà de la limite des 300 mètres (de compétence du maire de la commune littorale) non sans difficulté d'ailleurs. Au XXI^e siècle, c'est particulièrement sur les espaces littoraux, puis côtiers, et marins, qu'il est possible de constater ces extensions du raisonnement juridique propre aux rivages et aux petits fonds, vers la mer ou l'océan plus profonds et plus au large. C'est dans ce contexte que la « capacité de charge » nous paraît devenue une notion *saisie par le droit public*.

Cette capacité de charge, a pu être indirectement abordée à travers des arrêts de jurisprudence administrative concernant des opérations d'aménagement, dans le cadre du droit de l'environnement, et à travers des actes d'autorités publiques, mais la mention explicite de « capacité de charge » dans le domaine du droit du littoral et du droit international de la mer est une évolution positive – au sens de textuelle et conventionnelle, récente. Elle est mentionnée dans une source de droit international et accède au rang de disposition juridique régionale depuis l'entrée en vigueur le 24 mars 2011 du *Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*⁷⁰, signé le 21 janvier 2008. Avant cette entrée en vigueur, il était loisible de considérer que la capacité de charge avait échappé à la discipline juridique au moins dans les États du pourtour méditerranéen. C'est l'objectif de cette étude que de déterminer quels ont pu être les points et situations d'étape *signalant que le droit public accepte cette notion*, comment il peut s'en saisir, à l'aune de quels instruments juridiques particuliers ou de quelle manière plus générale il en réalise l'application.

Pour le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, qui n'est pas la seule source du droit à laquelle nous nous référerons, la « capacité de charge » semble avant tout une question de pressions et d'impacts, sur l'environnement déjà fort fragilisé et présent dans la zone côtière. Elle est une notion qui a trait aux taux d'épuisement des ressources renouvelables et même non renouvelables (minérales par exemple), et à la dégradation des habitats naturels et donc des fonctions écologiques des écosystèmes, notamment par l'accumulation des polluants, ou la simple activité d'extraction de flore et de faune.

⁷⁰ PNUE/PAM, Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Madrid, 2008, 110 p.

À l'interface terre/mer, lieu de prédilection pour la « capacité de charge », l'*espace du littoral*, point de rencontre entre la terre et la mer⁷¹ formant le territoire étatique, *n'est pas un territoire ordinaire* ; il est « de fait original tant du point de vue de la biodiversité unique de ses milieux naturels, que par l'ampleur et l'intensité de la pression humaine qui s'y exercent. Son évolution est marquée par des déséquilibres de plus en plus nombreux et des dégradations de plus en plus évidentes »⁷², malgré la gestion publique... Avec des vulnérabilités plus importantes du fait d'une forte anthropisation de ses espaces et d'un surinvestissement des activités économiques⁷³ autorisées, le littoral est devenu l'objet d'enjeux spécifiques, avec un besoin urgent d'initiatives publiques, parfois privées, plus audacieuses pour sa protection.

Reflet partiel de ces préoccupations, la loi française du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral⁷⁴ appelait une politique spécifique d'aménagement de protection et de mise en valeur pour cette entité géographique particulière qu'est le littoral⁷⁵ pour le législateur français. D'intérêt général, elle a eu et a toujours pour objet tant la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, que le maintien ou le développement des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme, dans la zone littorale.

Pour pouvoir concilier ces exigences tellement antagonistes, les pouvoirs publics ne peuvent plus faire l'économie, d'évaluer ce que les territoires littoraux, (espace administratif du littoral et espaces connexes), peuvent supporter. La notion de « capacité de charge » laisse donc présumer différentes implications, en droit du littoral d'abord ; ce dernier semble régulièrement menacé de déconstruction au gré des évaluations de la loi Littoral, mais oppose en définitive une résistance et continue au contraire d'évoluer. Pour ce qui relève du droit de l'environnement côtier, la notion doit pouvoir y être accueillie sans difficulté, tandis que dans le champ du droit de la domanialité, voire du droit international de la mer, la capacité de charge ne devrait pas pouvoir être maintenue éternellement dans l'antichambre⁷⁶.

Succinctement, il nous semble qu'elle peut se trouver aujourd'hui saisie, sur l'espace littoral, à travers de grandes thématiques qu'on développe ici.

⁷¹ « La définition courante du littoral hésite entre deux configurations. Ou elle n'y voit qu'une ligne départageant la terre de la mer (bord, côte, rivage) ou bien, plus largement, une zone sous l'influence exclusive de la mer (littoral) ». BOUSQUET B., « Définition et identification du littoral contemporain », *RJE, L'aménagement et la protection du littoral*, n°4, 1990, p. 451.

⁷² POTTIER P., (coord), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J.-F., *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode*, Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire, 2010, p. 9.

⁷³ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Commissariat général au développement durable, état des lieux mer et littoral, rapport final, octobre 2014, 342 p. http://www.dirm-memn.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20141103_etat_lieux_mer_et_littoral_rapport_final_medde-2.pdf

⁷⁴ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF, 4 janvier 1986, p. 200.

⁷⁵ Article 1^{er} de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, op. cit.

⁷⁶ Pour un parallèle avec la notion de « réseaux écologiques marins » et sa trajectoire dans le champ du droit, cf. par exemple, GALLETI F., « La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain », SOBRINO HEREDIA J.-M (Dir.), *La contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer à la bonne gouvernance des mers et océans*, (Vol. 2), Cahiers de l'Association Internationale du droit de la mer, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 765-791.

§.3. Les premières formes d'application de la capacité de charge en droit public

A. La capacité de charge et la standardisation

La capacité de charge perçue comme une norme de comportement issu du bon sens, (par exemple on ne charge pas une embarcation au-delà d'un poids qui l'empêche de naviguer), pourrait être appréhendée par le juriste comme un « standard », une de ces notions fixes à contenu variable⁷⁷ qu'il est nécessaire d'avoir à disposition (de la décision publique), qui évolue en fonction du contexte dans lequel elle est utilisée, et qui n'est mesurable qu'une fois confrontée à une problématique particulière.

Le standard, en droit, défini comme « un terme ou une locution insérés dans une règle de droit, en référence à un état de fait ou une qualité dont l'identification requiert une évaluation ou une appréciation »⁷⁸, permet une adaptation du droit à la réalité écologique et à la dynamique de moins en moins mystérieuse de cette dernière. Par ailleurs, accepter la « capacité de charge » en tant que standard juridique permet aux pouvoirs publics et aux praticiens du droit de saisir la question à travers différentes thématiques sectorielles, toujours problématiques, qui les concernent et les obligent.

Si on évacue la question de la capacité de charge comme standard, sur la zone côtière, la capacité de charge est appliquée quand même au cours de quatre grandes thématiques d'action : la plus vaste d'entre elles est l'aménagement du territoire, à laquelle s'ajoutent la capacité de charge de écosystème pourvu qu'il soit distingué en droit, puis la capacité de renouvellement de la ressource naturelle vivante si celle-ci fait l'objet d'une régulation par le droit, enfin la capacité d'acceptation par les citoyens et administrés des modifications du paysage environnant. Il convient de les présenter ci-après.

B. La capacité de charge et l'aménagement du territoire

La capacité de charge va obliger à questionner les seuils à ne pas franchir dans l'aménagement du territoire, et les possibilités de développement. La multiplication des activités sur un espace *limité* implique de considérer un seuil au-delà duquel il n'est plus raisonnable d'aménager, et/ou d'accueillir des activités supplémentaires pour l'environnement, mais, également pour l'attractivité du territoire. Sur la zone côtière, il s'agit de concilier une pression anthropique exceptionnelle, ou réputée telle, avec une sensibilité et des vulnérabilités environnementales particulières. La capacité de charge est particulièrement liée à la problématique de la *gestion publique territoriale*, elle est étroitement corrélée à la question de l'emprise spatiale du développement urbain littoral, dans un cadre où les activités ne cessent de se développer sur des espaces disponibles déjà restreints.

⁷⁷ PERELMAN C., VANDER ELST R., *Les notions à contenu variable en droit*, éd. Bruylant, 1984, 377 p.

⁷⁸ ORIANNE P., « Standard », in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie juridique* (Dictionnaire d'Eguilles), Paris, LGDJ, 1993, 2^e éd., p. 581.

C. La capacité de charge d'écosystèmes identifiés comme non ordinaires

Dans un contexte plus resserré, le droit va s'intéresser à la capacité d'un écosystème précis à se régénérer afin que ce dernier puisse *continuer d'exister et de fournir des biens et services* ; il s'agit de maintenir la qualité des écosystèmes. Instrument de régulation, le droit public de l'environnement vise à limiter l'impact négatif des activités humaines, à savoir les sources de pressions pour les écosystèmes, celles-ci ne devant pas dépasser un certain seuil de nocivité. Il est question de savoir jusqu'à quel point on peut autoriser la modification ou la pollution d'un écosystème sans altérer de manière périlleuse « sa capacité de charge », sans dépasser par exemple le seuil au-delà duquel un écosystème n'est plus en mesure de fournir des biens et services écologiques, indentifiés comme utile, avantageux etc. Il s'agit de déterminer des « cibles de conservation et de protection basées entre autres sur les seuils écologiques (...) permettant de s'assurer d'orienter la protection vers la préservation de la biodiversité et du fonctionnement global des écosystèmes en utilisant les connaissances sur le fonctionnement interne des milieux naturels »⁷⁹.

D. La capacité de renouvellement de ressources naturelles, réputées d'intérêt

Différemment encore, la « capacité de charge » peut être rattachée aux questions de niveaux d'extraction des ressources de diversité biologique, et renvoie à la recherche de « niveau d'utilisation qu'une ressource naturelle peut supporter sans un degré inacceptable de dégradation de l'identité ou de la qualité de la ressource ou encore de l'usage qui en est fait »⁸⁰. Depuis que le développement des capacités d'exploitation, d'extraction et de production a mis à mal les capacités de renouvellement des éléments naturels (présents dans la nature), et *que ces situations sont connues*, la « capacité de charge » semble avoir un rôle à jouer dans la fixation des règles de gestion des ressources vivantes ; elle a trait à la gestion des stocks de ressources biologiques et à la préservation de leurs qualités avec l'objectif d'assurer la pérennité d'un certain « capital écologique naturel » pour l'État qui le détient ou le convoite, pour ses citoyens, ou simplement pour ses opérateurs sectoriels. La notion de « capital écologique naturel » utilisée ici insiste sur l'aspect productiviste attaché à la ressource régulée, elle n'est pas ici exactement la même notion que celle du « Patrimoine de la Nation » présente dans l'expression juridique « *L'environnement est le patrimoine de la Nation* » ou que celle du « *Patrimoine commun des humains* » exprimée dans une récente décision du Conseil constitutionnel du 31 janvier 2020⁸¹.

⁷⁹ LAMBERT P. A., *L'écologisation des plans d'urbanisme au Québec*, Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de maître en environnement, GUERTIN M.-A. (dir.), Université de Sherbrooke, 2015, p. 40.

⁸⁰ Cf. par exemple, LE BERRE S., BRIGAND L., *Approche de la capacité de charge de l'île d'Yeu*, Rapport Laboratoire Géomer, Université de Bretagne Occidentale, Association des Îles du Ponant, 2006, 28 p.

⁸¹ Dans une décision (où les dispositions attaquées de la Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, dite "loi Égalim" ne sont en définitive pas jugées par le Conseil constitutionnel comme manifestement déséquilibrées entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle et restent conformes à la Constitution), il est rappelé que la protection de l'environnement, « patrimoine commun des humains », constitue un objectif de valeur constitutionnelle en vertu du préambule de la Charte de l'environnement, comme la protection de la santé en est un autre résultant du Préambule de la Constitution de 1946, et que le législateur doit assurer la conciliation entre ces deux objectifs et la liberté d'entreprendre. Conseil Constitutionnel, Décision n° 2019-823, QPC, 31 janvier 2020.

À partir d'un certain seuil d'*exploitation*, les effets nuisibles de l'activité ne peuvent plus être absorbés, et donc régulés naturellement, justifiant une intervention des pouvoirs publics sur ces biens du domaine public ou privé de l'institution publique, sous peine de perte de disponibilité de la ressource, voire de sa disparition. Cette intervention se fait sur les biens du domaine public ou privé de l'institution publique et n'est pas inenvisageable sur des biens privés ou appropriés.

Le droit s'intéresse alors à la « capacité de charge » pour redéfinir des droits d'exploitation en rapport avec les possibilités de reproduction des espèces, et en l'occurrence pour retarder leur épuisement. L'objectif étant d'atteindre un point d'équilibre entre exploitation et conservation. Ici, la « capacité de charge » a trait à la gestion des stocks (de ressources) et à la préservation de leurs qualités intrinsèques avec une finalité économique : s'assurer de la pérennité d'une certaine manne naturelle qui fait la valeur du domaine, qui vaut recettes publiques, ou qui supporte des filières d'exploitations privées.

E. La capacité d'acceptation humaine de modifications du paysage

Enfin, la capacité de charge peut être associée à la capacité d'acceptation par des populations littorales (administrés et usagers), face aux structures et aux activités installées. Il faut ici évaluer dans quelles limites nous pouvons modifier les paysages littoraux et jusqu'à quel point le paysage littoral peut-il être dégradé. Comment des activités industrielles, telles que les éoliennes en mer par exemple, peuvent être intégrées sur des territoires traditionnels méditerranéens, sans estran conséquent, où les pouvoirs publics locaux et les habitants sont rétifs à ces installations de manière générale ? Ces perspectives interrogent l'esthétique des paysages sur la façade maritime, modelée par les opérations de gestion et de planification des utilisations du littoral et de la mer côtière ou les installations illégales.

Il n'existe pas d'acceptation juridique générale de la notion de capacité de charge. Parce qu'« il appartient au droit, (...) de considérer et de traduire, dans ses éléments constitutifs, la ligne de partage entre ce que la société envisage comme trouble admissible et comme trouble non admissible », ces interrogations relatives à la capacité de charge – saisie par le droit – ne prendront corps pour le droit français que lorsque son dépassement ou le risque d'un tel dépassement sera perçu comme un trouble à l'ordre public nécessitant l'intervention de la puissance publique. Ceci rend donc tout-à-fait nécessaire la construction d'un ordre public écologique conférant à la protection de l'environnement une valeur forte.

§.4. La portée de la capacité de charge, fonction de la conception d'un ordre public plus écologique

A. L'ordre public et l'inclusion de la capacité de charge

L'intérêt porté à la capacité de charge ne modifie pas la préexistence de concepts fondamentaux ou de régimes juridiques ; elle est néanmoins susceptible d'en enrichir le contenu. L'ordre public

par exemple : « pour éviter que l'exercice illimité de la liberté de chacun ne menace celle des autres et, par suite, l'ordre social dans son ensemble, il appartient à l'État d'assurer la sauvegarde d'un ordre respectueux des droits et libertés de tous »⁸². Cet ordre, l'ordre public⁸³ est « une marque de prévalence » de certains intérêts généraux sur d'autres intérêts publics ou privés car il garantit la réalisation (partielle mais effective) de l'« idée de droit » qui induit et caractérise l'ordre juridique de l'État »⁸⁴. Ses composantes trouvent leur source fort anciennement en droit administratif, par exemple dans l'article 97 de la loi municipale du 4 avril 1884, désormais codifiée à l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, disposant que « la police municipale a pour objet d'assurer le *bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Le maintien de l'ordre public impose une intervention des dépositaires de la puissance publique toutes les fois où une situation menace ou crée un trouble pour la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publique.

Dans une conception élargie, l'ordre public rassemble « les règles fondamentales ou impératives qui assurent la satisfaction de l'intérêt général *lato sensu* »⁸⁵. Il constitue une certaine vision du bien commun qui intègre désormais la protection de l'environnement. En effet, depuis l'émergence de politiques publiques spécifiques dédiées à la protection de l'environnement et la reconnaissance de l'intérêt général d'une telle protection⁸⁶, une multitude de polices administratives spéciales visant « à interdire et contrôler certaines activités humaines perturbatrices du milieu naturel »⁸⁷ ont vu le jour, allant quasiment jusqu'à former une police administrative unique au service d'un « ordre public écologique ». Sous un autre angle, les troubles à l'ordre public cristallisés autour de motivations de défense des environnements sont une problématique publique prégnante et récente à laquelle l'autorité préfectorale est confrontée.

Si l'on retient le principe selon lequel la vie en société moderne se déroule dans un *continuum* de nuisances et d'atteintes environnementales, dont une majorité est absorbée par les capacités naturelles de l'environnement ou de la ville à s'autoréguler, il résulte néanmoins qu'à partir d'un

⁸² SAUVÉ J.-M., « Introduction », Actes du colloque, *L'ordre public. Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, 2017, Grand chambre de la cour de cassation, Paris, p. 1.

⁸³ Sur la notion d'ordre public voir notamment : BERNARD P., *La notion d'ordre public en droit administratif*, L.G.D.J., Collection Bibliothèque du droit public, Paris, 1962, 286 p ; BLET-PFISTER V., « L'ordre public Fragments pour une étude sur l'appareil d'État », *Mélanges dédiés à la mémoire de Jacques Teneur*, Université de droit et de la santé, coll. travaux de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille, 1977, pp. 63-90 ; PLANTEY A., « Définition et principes de l'ordre public », POLIN R. (dir.), *L'ordre public*, PUF, Paris, 1996, pp. 27-45 ; PICARD E., « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, 1996, pp. 55-74 ; VINCENT-LEGOUX M.-C., *L'Ordre public. Étude de droit comparé interne*, Thèse de Droit, Paris, PUF, collection les Grandes thèses du droit, Dijon, 2001, 560 p ; REDOR M.-J. (dir.), *L'ordre public : Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du Colloque du Centre de recherche sur les droits fondamentaux de l'Université de Caen, 11 et 12 mai 2000, Bruxelles, Bruylant, collection Droit et Justice n° 29, 2001, 434 p ; GAUTIER M., « L'ordre public », AUBY J.-B. (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, collection Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 317-329. ; LE YONCOURT T., « L'ordre public dans la loi de 1884 », DUBREUIL C.-A. (dir.), *L'ordre public*, éd. Cujas, collection actes et études, Paris, 2013, pp. 41-58.

⁸⁴ VINCENT-LEGOUX M.-C., « Conflits de valeurs et police(s) de l'eau : quelle place pour l'ordre public écologique ? », *Droit et cultures*, en ligne, 68, 2014-2, <http://journals.openedition.org/droitcultures/3418>

⁸⁵ SAUVÉ J.-M., « Introduction », op. cit., p. 1.

⁸⁶ Article 1^{er} de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976, p. 4203.

⁸⁷ PRIEUR M (dir.), COHENDET M.-A., MAKOWIAK J., BETAILLE J., DELZANGLES H., STEICHEN P., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 45.

certain seuil, certaines de ces atteintes sont susceptibles de provoquer outre un dysfonctionnement passager, la rupture de l'équilibre général d'un territoire, ou d'une portion de territoire, selon un jeu d'effets cumulés et d'interactions, plus ou moins connus.

Les actions combinées de l'opinion publique, de la société civile, des médias, des associations de défense de l'environnement ou encore de l'écologie politique, ont conduit les décideurs publics à élaborer un bouquet de réponses face à ces désordres ; ces derniers affectant dans une pluralité de dimensions l'ordre public (salubrité publique, sécurité publique). Avant d'aborder les solutions présentées face à ce phénomène, on peut mieux définir ce que recouvre le terme de décideur public ou de pouvoir public. Les pouvoirs publics et/ou décideurs publics sont cités ici dans une large mesure, comme l'ensemble des acteurs publics qui participent au processus de décision publique ou à la définition des politiques publiques. Ils se présentent différemment : des élus nationaux et locaux, des membres du gouvernement et de leurs conseillers ou encore des membres de la haute administration. Il s'ensuit que si le terme de « décideurs publics » fait référence à la fois au pouvoir politique et à l'institution administrative, c'est au premier que revient le pouvoir de décision et d'orientation, et au second la mise en œuvre concrète des grands objectifs fixés⁸⁸. On se souviendra que la ligne de partage entre ces deux institutions reste poreuse dans la réalité concrète de nombre d'actions publiques.

En France, les réponses apportées à certaines manifestations de la capacité de charge, s'organisent principalement en fonction des pouvoirs de police distribués aux autorités publiques, le maire est ainsi un acteur de premier plan au titre de son pouvoir de police générale⁸⁹ qu'il exerce de plein droit, et de ses pouvoirs issus des polices spéciales qu'il exerce en fonction d'une habilitation circonscrite par le législateur : il peut par exemple « 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 »⁹⁰. Malgré les progrès de la décentralisation⁹¹, le traitement

⁸⁸ OBERDORFF H., KADA N., *Les institutions administratives*, Sirey, collection Université, 2019, 384 p.

⁸⁹ En vertu de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales, il s'agit d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

⁹⁰ Article L.2213-4 al 1 du code général des collectivités territoriales.

⁹¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982 p. 730 ; Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, JORF du 23 juillet 1982, p. 2347 ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF du 9 janvier 1983, p. 215 ; Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 D'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 janvier 1988, p.208 ; 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 no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1), JORF n°148 du 29 juin 1999, p. 9515; Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999, p. 10361 ; Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28

de la capacité de charge et de la kyrielle des effets de son dépassement sur les populations civiles et les éléments de l'environnement restent un des domaines de prédilection du préfet, constituant « l'autorité environnementale » au niveau départemental, en application des pouvoirs de polices spéciales étendus dont il dispose dans les domaines de l'eau, de la pêche, de la chasse, des installations classées, du bruit, des déchets, ou plus largement de la protection de la nature.

Mais qu'il s'agisse de l'autorité municipale ou préfectorale, les réponses apportées aux problématiques de capacité de charge sur le territoire national se modulent surtout en fonction du degré de sensibilité des pouvoirs publics en place, des intérêts qu'ils défendent. Ce qui renvoie au postulat d'un ordre public écologique.

B. Le postulat de la conception d'un ordre public écologique

L'ordre public écologique, mélange subtil de police et de science⁹², serait alors constitué d'« un ensemble de règles accepté et reconnu par tous dont le but est de protéger les processus écologiques, supports de vie, dans la perspective d'assurer le développement durable et le bien-être de l'humanité »⁹³. La notion de « capacité de charge » pourrait y trouver sa place et jouer un rôle essentiel, accroissant le caractère scientifique de la (bonne) décision publique, permettant sur la base d'évaluations scientifiques d'identifier le point de basculement entre un simple *effet nuisible* et l'état de *trouble* à cet ordre public écologique, conditionnant par-là l'intervention juridique des pouvoirs publics en amont et en aval de l'activité.

Si la création d'un ordre public écologique semble rendue nécessaire en France par la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005⁹⁴, sa reconnaissance n'est pas si aisée. Ne bénéficiant d'aucune acceptation en droit interne, il est incontestablement limité par l'édiction de mesures de polices administratives ponctuelles « donnant certaines compétences à certaines autorités »⁹⁵. Et si certaines d'entre elles sont utilisées pour faire respecter une certaine « capacité de charge »⁹⁶, cela reste insuffisant pour la saisir pleinement, en tous cas à des échelles plus systématiques.

février 2002, p. 3801 ; Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003, p ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, p. 14545 ; Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p. 22146.

⁹² NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement*, Lexisnexis, 2^{ème} éd., Collection Objectif droit, 2014, p. 211.

⁹³ BELAIDI N., *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2008, p. 461.

⁹⁴ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1), JORF n°51, 2 mars 2005, texte n° 2, p. 3697.

⁹⁵ PRIEUR M. (dir.), COHENDET M-A., MAKOWIAK J., BETAILLE J., DELZANGLES H., STEICHEN P., *Droit de l'environnement*, op. cit., p. 86.

⁹⁶ Ainsi en est-il par exemple de la police de l'eau qui permet au préfet de prendre des « mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie », article L.211-3 I 1° du code de l'environnement ; ou encore « dans les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" mentionnées au 3° du II, le préfet peut, par arrêté, obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone, notamment le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairie », article L.211-12 V bis du code de l'environnement. Ainsi en est-il également de la police de l'eau qui permet au maire d'interdire la

IV. La problématique retenue et son traitement

§.1. La juridicité de la capacité de charge

Tendre à saisir la capacité de charge, pleinement, c'est l'objet de cette recherche. Elle aborde cette notion sous l'angle du droit public et à travers différentes matières juridiques classiquement reliées au droit public : droit de la domanialité publique, droit de l'urbanisme, de l'environnement, droit du littoral mais également reliées au droit privé. Il est parfois question du droit public économique qui tente l'encadrement d'activités privées et des règles d'applications sectorielles (par un droit des pollutions dédié à encadrer un secteur impactant type). S'il apparaît que le droit public est bien porteur d'une approche de la capacité de charge, celle-ci n'est pourtant pas explicite, elle l'est moins que dans d'autres disciplines, et doit se découvrir. Ceci pose la question des formes qu'elle peut prendre en droit public, des appellations qu'elle revêt, des utilisations directes et indirectes par les pouvoirs publics dont elle fera, ou a pu faire, l'objet.

Ceci revient à accepter d'examiner comment le droit public prend en compte les capacités de l'environnement à supporter les activités humaines et voir comment il se saisit de la réalité des limites environnementales naturalistes ou de santé humaine et animale, plus spécifiquement sur le territoire littoral et les autres espaces à administrer sur la zone côtière. On peut se demander si cette question n'est pas trop ambitieuse et/ou complexe ou encore moderne pour la pratique classique du raisonnement propre aux matières juridiques. Rien ne le prouve et rien, en l'état, ne prédit.

§.2. Le plan de l'étude

C'est au travers d'une analyse sur les fondements juridiques de la notion de capacité de charge (PARTIE I) d'une part, puis sur des expériences et conditions de sa mise en œuvre juridique (PARTIE II) d'autre part, que l'on essaie de mettre en lumière cette nouveauté, car ceci en est une, d'une capacité de charge intégrant la science juridique et saisie par le droit.

Cela suppose en premier lieu de mener une recherche sur les fondements, tant en droit international, régional, européen que national qui vont servir de base à sa compréhension juridique, mais également de retrouver les causes fonctionnelles qui abondent ce besoin dans le for interne du décideur public, et sûrement cette urgence, de voir traiter juridiquement, au XXI^e siècle, la capacité de charge.

Cela implique en second lieu d'exposer tant les contraintes juridiques et extra-juridiques qui peuvent entraver son utilisation et son application en droit administratif et constitutionnel, que les leviers d'actions juridiques susceptibles d'être utilisés par les autorités publiques pour la mettre en

baignade lorsqu'elles présentent un danger particulier pour la sécurité des baigneurs en raison de la qualité de l'eau, sur le fondement de l'article L.1332-4 du code de la santé publique.

œuvre et modifier les logiques un peu grippées de régimes juridiques propres au droit public. L'appel au droit privé reste également important pour envisager des situations où la sanction de l'action publique doit être envisagée faute de sanction suffisante dans le champ du droit public.

PLAN :

- **Partie I** : Les fondements juridiques de la notion de capacité de charge
- **Partie II** : La mise en œuvre de la capacité de charge en droit public

**PARTIE I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA NOTION DE
CAPACITÉ DE CHARGE**

Faire de la notion de capacité de charge un objet d'étude pour le droit induit inéluctablement une recherche préalable de ses fondements juridiques, de ses sources *in fine*, celles qui apportent une légitimation à notre recherche, bien inscrites en droit public. Les sources, « forces d'où surgit le Droit »⁹⁷, d'où jaillit la nécessité de considérer la capacité de charge permettant de contrôler les pressions exercées sur la zone côtière et d'en fixer les limites, sont de deux ordres.

Au rang des premières, les sources formelles du droit⁹⁸, les normes juridiques déjà en vigueur, le droit positif finalement, le droit déjà formé et disponible, celui sur lequel s'appuie la capacité de charge pour trouver sa place au cœur de la science juridique. C'est sur les normes internationales, régionales, européennes et nationales, insufflant une force et une réflexion sur la problématique de la conception du développement durable des zones côtières, et constitutives d'un droit plus spécifique à ces espaces, qu'il faut se pencher. On tente d'y déceler les origines historiques de la notion juridique de « capacité de charge » afin de comprendre ce qu'elle induit ou pourra induire pour les pouvoirs publics et les praticiens du droit amenés à agir sur ces espaces (**TITRE I**).

À côté des sources qui fondent la légitimité juridique de l'appréhension de la notion, résident les forces créatrices, celles qui influencent la construction de la norme juridique « sans pour autant en faire partie »⁹⁹. Le constat des pressions anthropiques qui s'accroissent davantage, sur les divers bassins versants, réamorçant les dégradations continues des écosystèmes ainsi qu'une perte de biodiversité localisée ou régionalisée, ajoutée à l'importance des pollutions fragilisant leur fonctionnement par endommagement des capacités de résilience, fondent le besoin d'une saisie juridique de la capacité de charge, ce qui n'a pas eu lieu sauf de manière marginale. Dans une logique d'urgence, eu égard à la démultiplication des activités sur la zone côtière, le droit ne peut plus ignorer les signalements qui viennent éventuellement d'autres sciences, celles de l'écologie, de l'écotoxicologie par exemple, et doit faire sien cette question pour tendre à une régulation des activités, menée plus en adéquation avec les réalités écologiques dont les manifestations sont renvoyées aujourd'hui avec plus de lisibilité vers les décideurs publics. L'origine fonctionnelle de la capacité de charge, la source fonctionnelle donc, existe à côté de l'origine textuelle (évoquée *supra*). Le besoin d'appréhender cette notion, se ressent dans l'administration, *parfois suggéré par la société civile non décisionnaire*. C'est ce besoin d'une notion pratique et fonctionnelle, qui provoque l'appréhension juridique de la notion de capacité de charge à des fins d'aménagement et de protections repensées de la zone côtière, aujourd'hui toujours en manque cruel d'instruments de régulation adaptés à ses spécificités écologiques et aux dégradations qui s'y produisent (**TITRE II**).

⁹⁷ CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Collection, Dictionnaires Quadriges, 12^{ème} Ed., PUF, 2018, p. 864.

⁹⁸ JESTAZ PH., *Les sources du droit*, éd. Dalloz, Collection Connaissance du droit, 2015, 198 p.

⁹⁹ THIBIERGE C., « Source du droit, sources de droit : une cartographie » in *Mélanges en l'honneur de Philippe Jestaz*, éd. Dalloz, Paris 2006, p.530 ; JESTAZ P., « Les sources du droit : le déplacement d'un pôle à un autre », *Revue générale de droit*, Volume 27, Issue 1, mars 1996, pp. 5-19.

TITRE I. L'ORIGINE HISTORIQUE ET TEXTUELLE DE LA NOTION JURIDIQUE

Comme le soulève le professeur Bernard Drobenko, « d'un point de vue strictement juridique, la notion de capacité de charge du milieu n'est pas inconnue du droit, mais elle apparaît de manière incidente »¹⁰⁰. On la découvre, abordée par touches successives de manière désordonnée dans différents textes, la référence y est souvent implicite, les définitions y sont rarement formulées, indice d'un manque de consensus et d'une certaine confusion de la sphère des sciences juridiques à son égard. Elle apparaît dans des textes de diverses origines (internationale, régionale, communautaire, nationale), de forces contraignantes différenciées, dont l'aptitude à produire des effets normatifs pourra être questionnée. Parmi ce foisonnant *corpus* juridique, seront recherchés les textes, les dispositions qui permettent de servir de base à une appréhension juridique de cette notion et d'éclairer - dans le champ du droit - ce que recouvre la capacité de charge (**Chapitre I**).

Cette construction par les textes, qui peut paraître quelque peu *confuse*, en tous cas *éparpillée*, trouve un point d'orgue le 24 mars 2011, date d'entrée en vigueur du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée. Date à laquelle, on peut considérer que la notion de capacité de charge est intrinsèquement liée aux textes relatifs à la zone côtière. Elle y apparaît comme une problématique de gestion des zones côtières des États parties, répartis sur les rives Sud et Nord et Est/Ouest de la mer Méditerranée. Assurant une juridicisation avancée de la notion de capacité de charge, le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée (**Chapitre II**) accroît la portée juridique de cette notion que le droit interne des États signataires et le droit français vont devoir appréhender¹⁰¹.

¹⁰⁰ DROBENKO B., « De la capacité de charge des écosystèmes et du droit », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, p. 582.

¹⁰¹ « La consécration de la notion de « capacité de charge » au travers du protocole lui confère une portée juridique », PRIEUR M., « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », op. cit., p. 7.

CHAPITRE I. LA CONSTRUCTION DE LA NOTION PAR LES TEXTES

L'appréhension juridique de la capacité de charge, donc par le droit, passe par la reconnaissance, en amont, d'un droit dédié aux rapports des activités à l'environnement et plus particulièrement dans celui-ci qui se rattache à sa protection. Ce droit, édifié en parallèle de la prise de conscience politique (Législateur) et de la société civile¹⁰² face à la multiplication des pressions sur les milieux naturels et les ressources, connaît des développements considérables depuis les années 1970, au niveau des sources de droit, internationales, européennes, ou nationales. La profusion de normes juridiques dédiées, donne à penser que le droit de l'environnement serait aujourd'hui arrivé à maturité, aussi bien comme ensemble matériel de règles que comme discipline autonome, thématique au moins¹⁰³.

Par sa finalité, qui est d'éviter et de prévenir les dégradations environnementales, le droit consacré à la protection d'éléments de l'environnement intègre déjà, en substance, une approche de la capacité de charge *de l'environnement considéré*. Celle-ci n'est toutefois pas si explicite et doit se découvrir. Pour parvenir à l'excaver, il convient de repérer les fondements conceptuels de la capacité de charge (**Section I**), ceux-là même qui assurent une assise juridique à son importation au sein des sciences juridiques et ensuite, les normes disséminées (**Section II**), qui fondent ponctuellement une réelle obligation juridique de respecter une certaine capacité de charge dans un contexte donné. Il s'agit de distinguer, plus clairement, les fondements conceptuels juridiques, plutôt généralistes, représentant les lignes directrices qui peuvent servir de base à l'appréhension juridique de la capacité de charge, des obligations juridiques précises qui résultent de dispositions techniques régissant un aspect particulier de la protection de l'environnement.

SECTION I. LES FONDEMENTS CONCEPTUELS DE LA CAPACITÉ DE CHARGE

L'intégration des préoccupations environnementales dans l'ordre juridique supranational et ses réponses a indubitablement constitué un élément structurant pour la juridicisation de la capacité de charge. Disposant les premières pierres de l'édifice, nécessaires à son appropriation en droit, les dispositions internationales traitant de protection de l'environnement ont fait naître les toutes premières références textuelles à la « capacité de charge ». Participant par-là à l'élaboration d'un langage commun — autour de la notion — à l'intérieur de la communauté internationale et entre États qui en débattaient, ces premières sources écrites peuvent fonder l'appréhension juridique des capacités de charge sur le territoire national (§. I).

Parallèlement à ces références à qui l'on pourrait reprocher d'être éparées, les grands principes auxquels le droit international a multiplié les renvois, constituent aujourd'hui l'ossature du droit interne de l'environnement. Les valeurs propres de cette matière, dont la justification première est

¹⁰² Influencée par les mouvements politiques écologistes, ROMI R., *Droit de l'environnement*, Montchrestien, 7^e éd., p.10 ; LACROIX V., EDWIN Z., « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, vol. 134, n° 2, 2010, pp. 205-232.

¹⁰³ NAIM-GESBERT É., « Maturité du droit de l'environnement », *RJE*, vol. 35, n° 2, 2010, pp. 231-240.

la protection de l'environnement, fussent-elles généralistes, déroulent un marchepied qui facilite l'appréhension de la capacité de charge dans le champ du droit (§. II).

§I. Des bases posées par le droit international du XX^e siècle

L'essor ces dernières décennies d'un droit interétatique sur l'environnement s'expliquerait par bien des causes. On se limite à rappeler qu'il a été rendu nécessaire par la portée transfrontière de problématiques de dégradations environnementales¹⁰⁴. Il s'est traduit par des actions normatives de négociations puis d'écriture des dispositions dans les enceintes internationales, jusqu'à un résultat (les textes) qui intègrent *parfois* le thème de la capacité de charge. Les références faites à la capacité de charge dans les textes issus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement font entrer la question dans le langage commun (A), tandis que la construction d'un droit dédié au milieu marin, beaucoup plus que terrestre, va ensuite contribuer à la construction des bases nécessaires à sa compréhension et à son traitement en droit public (B).

A. Les textes issus des processus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

L'organisation de grandes conférences onusiennes et les actes qui en ont découlé ont contribué au développement de référentiels communs à l'échelle internationale¹⁰⁵, parmi lesquels figure la capacité de l'environnement à supporter les pressions humaines. La nécessité de respecter la capacité de l'environnement a été affirmée dès la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm (Suède), du 5 au 16 juin 1972 et a été réaffirmée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio du 3 au 14 juin 1992.

En juin 1972, la Conférence de Stockholm, première conférence interétatique mettait en avant la protection environnementale, à faire garantir par le droit international, dresse un bilan des conséquences des activités anthropiques et trace les premières lignes directrices du droit dédié à sa protection. Lors de la Conférence de Stockholm¹⁰⁶ sur l'environnement, tenue sous le slogan « Nous n'avons qu'une seule terre », la communauté internationale inscrivait déjà « l'action publique en faveur de l'environnement comme une priorité mondiale »¹⁰⁷. La Déclaration sur

¹⁰⁴ BEURIER J.-P., *Droit international de l'environnement*, 5^{ème} Edition, Pédonne, 2017, 628 p ; LAVIEILLE J.-M., *Droit international de l'environnement*, Ellipses, 2^e éd. Paris, 2004, 191 p.

¹⁰⁵ MALJEAN-DUBOIS S., « L'organisation des Nations unies face à l'enjeu de la protection de l'environnement. Les flux et reflux de la coopération multilatérale », *Après-demain*, vol. n° 35, nf, no. 3, 2015, pp. 36-39.

¹⁰⁶ KISS A.-C., SICAULT J.-D., « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972) », *Annuaire français de droit international*, vol. 18, 1972, pp. 603-628 ; ROBERT E., « L'articulation de l'environnement et du développement, Résolution de l'Institut du droit international de l'environnement », *Revue belge de droit international*, éd. Bruylant, 1997(2), pp. 523-531.

¹⁰⁷ MAHRANE Y., FENZI M., PESSIS C., BONNEUIL C., « De la nature à la biosphère. L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 2012/1 n° 113, pp. 127-141.

l'environnement¹⁰⁸ qui en a découlé, instrument de droit « mou » (*soft law*), dont la valeur normative est limitée¹⁰⁹, fixe une ligne de conduite aux États et reconnaît « la nécessité d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement »¹¹⁰.

Forte de vingt-six principes, la Déclaration contient, dès son préambule, la notion de limite, en affirmant « qu'aujourd'hui, ce pouvoir qu'a l'homme de transformer le milieu dans lequel il vit, s'il est utilisé avec discernement, peut apporter à tous les peuples les bienfaits du développement et la possibilité d'améliorer la qualité de la vie. Utilisé abusivement ou inconsidérément, ce même pouvoir peut causer un mal incalculable aux êtres humains et à l'environnement »¹¹¹. C'est en son 6^{ème} principe que la Déclaration reconnaît la nécessité de respecter une certaine capacité de charge en soulignant que « les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles »¹¹². On se gardera de renvoyer cette disposition à une époque ancienne qui n'aurait plus d'intérêt pour le droit contemporain. Cette disposition, centrée sur les émissions de pollutions est particulièrement intéressante à deux niveaux. D'une part, les rejets de polluants qui outrepasseraient la capacité de charge de l'environnement « doivent être interrompus », cette formulation laisse entrevoir une réelle volonté des États d'adopter des normes juridiques contraignantes basées sur des études de capacité de charge de l'environnement. D'autre part, il s'agit d'« éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles », ce qui sous-tend une protection de l'environnement *per se*, se démarquant par-là de raisonnements juridiques classiques souvent anthropocentrés. Pour ces derniers, ce sont les atteintes à la personne humaine, qui justifient la mobilisation du droit et celui-ci ne s'active donc que lorsque ces atteintes à l'homme se sont produites par ricochet d'atteintes environnementales.

Identifiée comme le point de départ d'actions nationales en faveur de l'environnement, diligentées ensuite par les États présents à la Conférence, la Déclaration sur l'environnement de 1972 apporte une première légitimité et une juridicité naissante, en droit international, à la notion de « capacité de charge » extraite des sciences et atraite en droit.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, du 3 au 14 juin 1992 constitue une « étape importante dans la protection de l'environnement, et plus spécifiquement dans le développement du droit international de l'environnement »¹¹³. Imprégnée du nouveau paradigme que constitue le développement

¹⁰⁸ La Conférence engendre l'adoption d'une première déclaration sur l'environnement, constituée d'un préambule en 7 points et de 26 principes à la fois politiques et juridiques et la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), l'adoption de nombreuses conventions, et constitue l'assise juridique internationale de la protection des mers régionales.

¹⁰⁹ SALMON J., *Dictionnaire de droit international public*, éd. Bruylant, 2001, 1200 p.

¹¹⁰ Déclaration de Stockholm sur l'environnement, 16 juin 1972, principe 24.

¹¹¹ Déclaration de Stockholm sur l'environnement, 16 juin 1972, 3^{ème} al du Préambule.

¹¹² Déclaration de Stockholm sur l'environnement, 16 juin 1972, principe 6.

¹¹³ KISS A.-C., « Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro », *RJE*, 1/1993, pp. 45-74. Sur la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement voir également DOUMBE-BILLE S., « Évolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », *RJE*,

durable, elle ne porte plus uniquement sur les questions environnementales mais sur la nécessaire conciliation des préoccupations environnementales avec les besoins de développement. Cette nécessité trouve écho dans la Déclaration sur l'environnement et le développement¹¹⁴, texte général à vocation universelle, adopté à la suite du Sommet de la terre. Proclamant vingt-sept principes, destinés à orienter l'action des États, elle « consacre l'articulation étroite entre protection de l'environnement et développement économique en vue d'assurer le développement durable »¹¹⁵, qui sous-tend, en 1992, une intégration de la protection de l'environnement dans un processus de développement¹¹⁶.

Pour autant, loin de prolonger et de renforcer les exigences posées par la Déclaration sur l'environnement de 1972, le silence reste gardé sur la question de la capacité de charge de l'environnement, faisant que le 6^{ème} principe de la Déclaration sur l'environnement de 1972 se trouve dépourvu d'équivalent dans la Déclaration sur l'environnement et le développement de 1992.

Toutefois, à travers le Programme d'action 21 dit « Agenda 21 », destiné à la mise en œuvre effective des principes généraux énoncés par la Déclaration de Rio, et plus particulièrement au Chapitre 18 d'Action 21 consacré à la protection des ressources en eau douce et leurs qualités, la notion de capacité de charge est évoquée de manière explicite, en ces termes : « L'objectif général est de veiller à ce que de la population de la planète dispose en permanence d'approvisionnements suffisants en eau de bonne qualité tout en préservant les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes, en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature ». Cette seule référence diluée à travers 2 500 recommandations d'action pour parvenir au développement durable et centrée sur l'utilisation durable de la ressource en eau et ne semble guère suffisante à la construction d'un référentiel commun et systématique dans l'ordre juridique international autour de la notion de capacité de charge.

L'essence de la notion est présente dans les conférences onusiennes de 1972 et 1992, mais c'est véritablement en renforçant la nécessité de prévenir la détérioration de l'environnement – ce qui est plus large – que ces dernières ont contribué à poser les bases de son appréhension juridique¹¹⁷.

1/1993, pp. 31-44 ; KAMTO M., « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *RJE*, 1/1993, pp. 11-21 ; PIETTE J., « Évolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement », *RJE*, 1/1993, pp. 5-9 ; PRIEUR M., « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *RJE*, 1/1993, pp. 23-30.

¹¹⁴ Le sommet de la Terre a permis l'adoption de trois textes à caractère non contraignant, que sont la « Déclaration de Rio », la « Déclaration de principes sur les forêts », et le plan d'action « Agenda 21 ».

¹¹⁵ KISS A.-C., DOUMBE-BILLE S., « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro 3-14 juin 1992) », *Annuaire français de droit international*, volume 38, 1992, pp. 823-843.

¹¹⁶ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 12 août 1992, principe 6.

¹¹⁷ « Pratiquement toute la réglementation internationale a comme objectif la prévention de la détérioration de l'environnement », KISS A.-C., « Les principes généraux du droit international de l'environnement sont-ils reflétés par le Code de l'environnement ? », *RJE, numéro spécial, Le code français de l'environnement*, 2002, pp. 15-20.

B. Des références dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Parallèlement au développement d'un droit dédié à l'environnement – prioritairement terrestre – l'Organisation des Nations Unies se trouve concernée par les utilisations de la mer¹¹⁸ et par la mission de faire diminuer les conflits qui en découlent. Elle tente « de trouver un équilibre entre les prétentions d'extension de souveraineté des États et les tenants de la liberté de navigation et d'exploitation »¹¹⁹, avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, entrée en vigueur le 16 novembre 1994¹²⁰. Son texte, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque), validait des dispositions définitives négociées à l'issue des neuf années de longs travaux de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette convention internationale offre un cadre juridique très complet, organisant le droit des accès aux mers et océans, donc, la régulation des droits économiques issus de l'exploitation des espaces maritimes, dans l'optique d'engager un effort étatique ou régional de protection et de préservation des ressources biologiques marines par les États et les organisations régionales, induisant de manière indirecte plus de protection uniforme du milieu marin. Souvent qualifiée de « Constitution pour les océans »¹²¹, composée de 320 articles, d'annexes, d'accords attenants, forte de nombre d'États signataires, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer aborde une somme de sujets presque déconcertante ainsi que « des domaines aussi différents que la navigation dans les détroits, les quotas de pêches, les conditions de la recherche scientifique, l'établissement des routes archipélagiques ... »¹²². Malgré la diversité des thématiques soulevées, la question de la capacité de charge, n'y est point abordée en ces termes. Elle se trouve néanmoins présumée implicitement à l'intérieur de certaines dispositions de la Convention qui visent la protection générale du milieu marin (1) et la gestion des ressources biologiques marines (2).

¹¹⁸ GALLETTI F., « Le droit de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », *Mondes en développement*, vol. 154, no. 2, 2011, pp. 121-136.

¹¹⁹ BELLAYER-ROILLE A., « Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer », *Revue internationale et stratégique*, vol. 95, n° 3, 2014, pp. 111-119.

¹²⁰ La Convention entre en vigueur le 16 novembre 1994. Elle est signée le 11 mai 1996 pour la France.

Elle a été complétée depuis par l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, adopté le 4 août 1995 à New York et entré en vigueur le 11 décembre 2001. En France l'Accord est entré en vigueur le 18 janvier 2004 et a été publié par le Décret n° 2004-215 du 8 mars 2004 portant publication de l'accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, fait à New York le 4 décembre 1995 ; il avait été signé par la France le 4 décembre 1996, JO n° 62 du 13 mars 2004, p. 4926.

¹²¹ OXMAN H. B., « La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : une constitution pour les océans », *Annuaire du droit de la mer*, 2012, pp. 25-36 ; KOH T., *Une constitution pour les océans, Remarques prononcées par Tommy T. B. Koh (Singapour), Président de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf

¹²² BINDI A.L., « Les vingt ans de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire du droit de la mer*, 2001, p. 261.

1. L'apport des dispositions de la partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Initialement coutumier, le droit de la mer était principalement porteur du principe de liberté des mers. Au fil de ses transformations, notamment celles qui le caractérisent comme un droit conventionnel écrit, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer opère un découpage juridique des espaces marins sur lesquels s'élabore un dégradé de souveraineté, allant de la souveraineté puis quasi-souveraineté de l'État côtier pour les zones marines les plus proches des espaces terrestres jusqu'à une certaine forme de liberté (des autres nations) pour les espaces les plus éloignés (au-delà de la mer territoriale), jusqu'à la haute mer et jusqu'à la limite du plateau continental même étendu¹²³ (Cf. **Annexe V**). Au sein de ces différents espaces, les États disposent de droits et d'obligations, parmi lesquels figurent l'obligation générale « de protéger et de préserver l'environnement marin »¹²⁴. L'un des apports majeurs de la Convention est d'avoir proclamé cette obligation générale incombant aux États et d'assujettir les droits souverains d'exploitation des ressources naturelles marines à cette responsabilité¹²⁵.

L'obligation générale de protection et de préservation, susceptible de mettre en jeu la responsabilité des États parties puisqu'« il incombe aux États de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international »¹²⁶, est complétée par une obligation particulière de préservation des écosystèmes fragiles, au titre de laquelle « les États prennent les mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction »¹²⁷.

Permettant « l'adoption d'une approche globale de protection qui illustre le changement de perspective et le dépassement de l'approche sectorielle et fragmentée »¹²⁸, la Convention, en sa qualité d'instrument international, à vocation universelle, a tenté d'apporter une réponse aux perturbations du milieu marin et plus particulièrement aux phénomènes de pollutions, ce qui a fait naître des mesures générales visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution quelle qu'en soit la source et des mesures spécifiques de lutte, entre autres, contre la pollution par diverses sources.

La Convention définit la pollution du milieu marin comme « l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques et à la faune et la

¹²³ FORTEAU, M., THOUVENIN J.-M., *Traité de droit international de la mer*, Collection, Centre de Droit International de l'Université Paris Nanterre Ouest, éd. Pedone, 2017, 1322 p.

¹²⁴ Article 192 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹²⁵ Article 193 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹²⁶ Article 235 alinéa 1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹²⁷ Article 194 alinéa 5 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹²⁸ ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, Thèse de droit international, MESNARD A.-H. (dir), TREVES T. (dir), Université de Nantes, 2007, 810 p.

flore marine, risques pour la santé de l'homme, entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément¹²⁹. Cette vaste définition permet de caractériser comme « polluante » un grand nombre de situations de contact, ouvrant un large champ d'application en matière de protection environnementale et d'exigences juridiques pour y parvenir.

La Convention s'intéresse à la plupart des pollutions génératrices d'impacts sur le milieu marin, dont celles d'origine tellurique, celles résultant d'activités relatives aux fonds marins, celles par immersions, celles issues des navires, et la pollution d'origine atmosphérique. Si les États doivent prendre « toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source »¹³⁰, ce qui devrait inciter les États à s'interroger sur toutes les utilisations terrestres et marines ayant des répercussions néfastes sur le milieu marin et aquatique, en 1982, aucune référence à un seuil général de pollution admissible ou absorbable pour le milieu n'est relevé dans le texte, et il n'y est pas précisé de manière concrète les mesures-types qui devraient être prises.

Plusieurs dispositions intéressant la protection et la préservation du milieu sont par voie de conséquence liées à cette question de l'introduction subite ou récurrente de pollutions, mais la capacité de charge se trouve, elle, davantage abordée à travers l'obligation de préservation des ressources biologiques marines, et de leur utilisation durable.

2. L'apport des dispositions dédiées à la régulation de l'exploitation de ressources marines biologiques

Le principe général qui résulte de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est que les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë et la zone économique exclusive (ZEE qui s'étend jusqu'à 200 milles marins maximum à partir des lignes de base), qu'elles soient couvertes par le régime des eaux sous souveraineté ou ensuite par le régime des eaux sous juridiction de l'État côtier, implique que toutes les ressources de la colonne d'eau, vivantes, connues ou à découvrir, sont "appropriées" au profit de l'État riverain¹³¹. On peut conclure de la même façon pour les ressources marines vivantes situées sur le plateau continental, bien que le raisonnement juridique pour parvenir à ce résultat ne soit pas identique.

Le préambule de la Convention précise qu'il faut favoriser l'utilisation équitable et efficace des ressources et assurer leur conservation si elles sont renouvelables¹³² ; il s'agit ici d'opérer une gestion rationnelle de stocks de ressources biologiques, laissant apparaître pour une partie de la doctrine que « les règles issues de la Convention de Montego Bay sont avant tout productivistes,

¹²⁹ Article 1 §4 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹³⁰ Article 194 alinéa 1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹³¹ Article 56 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹³² CORNIL L., « Instruments internationaux et communautaires de protection de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 440, 9 octobre 2017.

en ce qui concerne l'environnement marin elles ont essentiellement pour objectif de permettre son exploitation rationnelle durable »¹³³.

Pour parvenir à cette gestion publique rationalisée, la Convention préconise de tenir compte « des données scientifiques les plus fiables pour prendre des mesures appropriées de conservation et de gestion afin d'éviter que le maintien des ressources biologiques de la zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation¹³⁴ (article 61 alinéa 2). Ceci renvoie notamment à la fixation de valeurs maximales d'exploitation des ressources halieutiques (*cf. Infra*). L'effet de cascade est aussi envisagé (article 61-4)¹³⁵. En définitive, « ces mesures visent aussi à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche et les besoins particuliers des États en développement, et compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial »¹³⁶.

Si c'est la zone économique exclusive (ZEE) qui est surtout évoquée ici puisque considérée, de par sa largeur, comme zone phare pour la pêche industrielle, les interactions entre l'espace côtier (zones maritimes proches de la côte) et celui de la haute mer sont également à traiter quand connues pour être traversées par certaines des espèces halieutiques ; elles doivent être prises en compte également comme espaces où appliquer des mesures juridiques propres à remplir les objectifs évoqués, y compris en y mobilisant d'autres instruments que ceux propres au droit international de la mer (tels le droit du domaine public ou le droit de l'environnement en mer). La mobilisation juridique appelée sur le fondement de ces dispositions de la Convention n'implique pas que les États pêcheurs mais également les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) dans leur fonction de régulation administrative des activités de pêches pratiquées par les États parties à l'organisation régionale de pêche.

Globalement, la *capacité de résilience des ressources exploitées*, qu'il faut arriver à fixer, ne doit pas être mise en péril et doit être recherchée par la connaissance scientifique de l'état de ces stocks d'espèces. Cet état par stock est le fruit d'un conseil scientifique fourni par des organismes nationaux dédiés au conseil à destination des pouvoirs publics nationaux (administrations ministérielles essentiellement), ou fourni par des conseillers scientifiques établis au sein des organisations régionales de pêche et à destination de structures organiques nommées « Conseil scientifique », au sein de celles-ci.

¹³³ BEURIER J.-P., « La protection juridique de la biodiversité marine », *Pour un droit commun de l'environnement : mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, éd. Dalloz, 2007, pp. 803-815.

¹³⁴ Article 61 alinéa 2 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

¹³⁵ Dans le même sens, Art. 61-4 Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : « Lorsqu'il prend ces mesures, l'État côtier prend en considération leurs effets sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise ».

¹³⁶ Article 61 alinéa 3 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qu'il est toujours difficile de relire et d'interpréter à la lumière des questions plus urgentes du XXI^e siècle, met déjà en relief (Art.61) la nécessité de ne pas dépasser la capacité de charge des ressources biologiques exploitées. Le maintien de la résilience passe en amont par des recherches sur la capacité de charge certes de l'espèce cible, mais on le sait aujourd'hui, de l'écosystème, de la diversité génétique, susceptibles de renseigner les aptitudes de résilience de la ressource, bien que l'expression de « capacité de charge » ne soit pas, une fois encore, mentionnée comme telle.

La Convention ne constitue pas, à elle seule, un instrument juridique fondateur et suffisant pour affirmer l'appréhension de la capacité de charge, et assurer sa déclinaison dans les ordres juridiques internes. Mais elle participe toutefois des sources juridiques qui permettent aux États de s'en saisir, de par les principes généraux qu'elle énonce, dont le principe de prévention des pollutions du milieu marin et la construction d'une gestion administrative rationalisée des activités d'exploitation des ressources halieutiques, à des niveaux ministériels et déconcentrés en particulier.

§II. Des sources constitutionnelles disponibles depuis la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005

Pris dans sa globalité, le droit de l'environnement, parce qu'il engage « une régulation des rapports des hommes avec leur milieu du fait de la capacité de ces derniers à rendre *inopérants* les mécanismes naturels de régulation »¹³⁷, porte dans ses valeurs intrinsèques une réflexion sur la capacité de charge. Cela se vérifie dès qu'on analyse les grands principes¹³⁸ qui fondent et orientent la construction de ce droit moderne dédié à la protection des composantes de l'environnement. D'inspiration internationale, mais aussi communautaire pour les États membres de la Communauté européenne devenue Union européenne, les principes environnementaux en droit interne français sont le reflet d'une certaine cohésion universelle autour de valeurs communes, participant à la réalisation de l'unité conceptuelle du droit de l'environnement ; ils guident et ont guidé l'édiction des règles juridiques qui composent la matière. Depuis la Loi constitutionnelle française n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, et les effets de consécration constitutionnelle qu'elle amène (auparavant dans la Loi), ils n'exercent plus seulement une influence sur le droit de l'environnement positif mais font partie intégrante de ce droit au plus haut niveau de la hiérarchie des normes¹³⁹. La disponibilité de la Charte de l'environnement depuis 1^{er} mars 2005¹⁴⁰ a permis d'intégrer au bloc de constitutionnalité un

¹³⁷ GREVÊCHE M.-P., *La notion de seuil en droit de l'environnement*, Thèse en droit, Université Paris I, 2002, p. 21.

¹³⁸ UTERMAIER J., « Les principes du droit de l'environnement », in CAUDAL S. (dir.), *Les principes en droit*, Economica, 2008, pp. 201-220 ; DE SADELEER N., « Les principes comme instrument d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement » in OST F. (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, 1996, FUSL, Bruylant, Bruxelles, pp. 239-259 ; HÉLIN J.C., « Y-a-t-il des principes généraux de droit de l'environnement ? », *Droit de l'environnement, Numéro spécial, Les principes du droit de l'environnement*, n°90, juillet - août 2001, Actes du colloque organisé par l'Université d'Artois, pp. 193-196 ; LANOY L., « Réflexion sur la place et la portée des principes généraux du droit de l'environnement », *BDEI*, n°2/1996, pp. 2-7.

¹³⁹ ROMI R., « Les principes du droit de l'environnement dans la Charte constitutionnelle : jouer le jeu ou mettre les principes hors-jeu ? », *RJE, n° spécial, La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, pp. 45-49.

¹⁴⁰ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1), JORF n°51, 2 mars 2005, texte n° 2, p. 3697.

ensemble de considérants préliminaires et dix articles dédiés à réguler les rapports des citoyens et des institutions à l'environnement¹⁴¹.

Dès le préambule, la Charte dispose 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 ». On ne reviendra pas ici sur les liens qui se nouent entre le concept de développement durable et la notion de capacité de charge, on se bornera à rappeler que pour assurer un développement durable il est nécessaire de respecter les limites posées par la capacité de charge de l'environnement, car sans limites au développement, il ne peut y avoir de qualificatif de durable¹⁴² à l'activité de développement quelle qu'en soit l'échelle. À partir de 2005, les choix politiques et leurs traductions dans des décisions publiques et privées qui entraînent un dépassement de la capacité de charge de l'environnement sont à regarder comme de nature à entraver la transmission d'un certain « capital naturel » nécessaire vers des générations futures et à empêcher qu'ils puissent satisfaire un certain nombre de besoins, qu'on suppose identiques au moins à ceux des citoyens actuels. En cela, ces décisions matérialisées dans des actes juridiques se trouvent en contradiction avec le préambule de la Charte.

S'il n'est fait au texte de 2005 aucune citation directe et explicite de la capacité de charge, la Charte, dans son esprit, réclame son respect et fonde le besoin de sa traduction juridique ; on en prend la mesure à la lecture des « dix articles numérotés, qui constituent le cœur même du nouveau texte et qui doivent, *a priori*, être source de règles constitutionnelles indiscutables »¹⁴³. Parmi eux, une disposition particulièrement attrayante capable de tendre vers la juridicisation de la capacité de charge en France (A). Il s'agit du droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art.1). À ce « droit à l'environnement » consacré, la Charte adjoint les principes d'anticipation, composés des principes de prévention et de correction des atteintes à la source, et de précaution ; il convient de les rapprocher de la question de capacité de charge (B) en ce qu'ils fondent et font naître un besoin d'action publique, voire juridictionnelle autour de cette dernière.

A. La capacité de charge, complémentaire du « droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »

Dès la déclaration de Stockholm de 1972, il est reconnu que : « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, *dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être* »¹⁴⁴. La Convention d'Aarhus sur l'accès à

¹⁴¹ PRIEUR M., « L'environnement entre dans la Constitution », *Droit de l'environnement*, n°106, mars 2003, pp. 38-42 ; PRIEUR M., « La Charte, l'environnement et la Constitution », *AJDA*, mars 2003, p. 353 ; PRIEUR M., « L'importance de la réforme constitutionnelle », *RJE n° spécial, La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, pp. 7-11.

¹⁴² Voir *supra* notre développement introductif sur la capacité de charge et le développement durable.

¹⁴³ VERPEAUX M., « La charte de l'environnement ou le triomphe de l'obstination », *JCP*, 2005, actu 657.

¹⁴⁴ Déclaration de Stockholm sur l'environnement, 16 juin 1972, principe 9.

l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, signée par trente-neuf États et entrée en vigueur le 30 octobre 2001, consacre le « droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être »¹⁴⁵.

Puisant ses sources majeures dans le droit international¹⁴⁶, le droit « à l'environnement » dans l'ordre juridique interne est formulé pour la première fois par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹⁴⁷ dite loi « Barnier », disposant que « les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales »¹⁴⁸. Le renvoi aux lois et règlements laissait toutefois entendre que l'invocabilité directe de ce droit n'était pas garantie¹⁴⁹, en ce sens la portée juridique d'un tel droit ne pouvait constituer « une contrainte opposable au législateur ou au pouvoir réglementaire »¹⁵⁰.

En consacrant le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé¹⁵¹, le constituant fait de l'article 1^{er}, « la disposition la plus riche de portée symbolique »¹⁵² et efface par là-même de nombreuses incertitudes sur la portée juridique de ce droit. Le Conseil Constitutionnel a dissipé les derniers doutes quant à l'invocabilité directe par les justiciables d'un droit à l'environnement sain, et l'assise de celui-ci, dans une décision du 8 avril 2011 en affirmant que « le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes »¹⁵³.

Pouvant être invoqué par toute personne physique ou morale devant le juge, le droit à un environnement sain n'en reste pas moins un droit de la personne, donc fort anthropocentré et relativement éloigné des préoccupations de santé environnementale au centre desquelles réside la notion de capacité de charge (des écosystèmes par exemple), il faut le reconnaître.

Le droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé « semble indiquer que la protection de la santé est la seule justification à la reconnaissance de ce droit »¹⁵⁴, c'est pour

¹⁴⁵ 7^{ème} considérant du Préambule 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998.

¹⁴⁶ PRIEUR M., « Droit à l'environnement », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 360, 2013.

¹⁴⁷ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29, 3 février 1995, p.1840.

¹⁴⁸ Article 1^{er} al 3 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement op. cit.

¹⁴⁹ REBEYROL V., *L'affirmation d'un « droit à l'environnement » et la réparation des dommages environnementaux*, Thèse en droit, Université Panthéon-Sorbonne (Paris), 2008, 586 p.

¹⁵⁰ BILLET P., « 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, numéro spécial, La charte constitutionnelle en débat*, 2003, p. 36.

¹⁵¹ GRÉCO M., *Le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé*, Thèse en droit public, Université de Perpignan via Domitia, J.M. Février (dir.), 2016, 503 p.

¹⁵² TRÉBULLE F.-G., « Du droit de l'homme à un environnement sain », *Environnement*, n° 4, avril 2005, comm. 29.

¹⁵³ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2011-116, QPC, 8 avril 2011.

¹⁵⁴ VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, PUF, coll. Thémis droit public, 4^{ème} éd., Paris, 2016, pp. 24-25.

l'homme que l'environnement est protégé, ce qui revient à subordonner la protection de l'environnement à la santé humaine, laissant par-là peu de place à la question juridique de la capacité de charge de l'environnement, celle-ci étant ignorée si les atteintes ne représentent pas de risques sérieux et substantiels pour la santé ou le bien-être des personnes physiques.

Cette conception de l'environnement comme « environnant l'homme » et non comme système est un point qui semble faire l'unanimité des commentateurs. Ainsi, « la consécration d'un « droit à l'environnement » semble davantage être mue par la problématique des droits de l'homme que par celle des relations entre ce dernier et la nature »¹⁵⁵, faisant que « la nature n'est pas envisagée en tant qu'entité abstraite qu'il faudrait protéger de façon autonome mais comme un élément nécessaire à l'émergence, à l'existence et l'avenir de l'humanité »¹⁵⁶.

La référence faite à un « environnement équilibré » dans l'article 1^{er} nous paraît quand même décentrer l'attention sur l'homme pour la réengager vers les équilibres naturels. Comme a cru utile de le rappeler le préambule, ils « ont conditionné l'émergence de l'humanité ». Renvoyant aux équilibres naturels¹⁵⁷ (1^{er} considérant du préambule de la Charte de l'environnement), à la diversité biologique et aux conséquences de l'exploitation excessive des ressources naturelles¹⁵⁸, ainsi qu'à l'impératif de ne pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leur propre besoin¹⁵⁹ et dans une autre mesure « aux équilibres issus de l'empreinte de l'homme sur son environnement – en particulier l'« équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales » évoqué par l'article L. 110-2 du code de l'environnement »¹⁶⁰, le droit à un environnement *équilibré* nécessite véritablement d'être précisé au regard des caractères de l'environnement garantis et à garantir.

Un environnement équilibré et respectueux de la santé semble être caractérisé par « un bon état des milieux de vie, à faible niveau de pollution ou de dégradation artificielle, ainsi que par le maintien tant de la biodiversité que de la diversité des espaces et paysages naturels »¹⁶¹ et pourrait s'appliquer aux « éléments de la nature qui l'entourent dans la mesure où ils forment un tout écologiquement indissociable. Il s'agit d'un droit à un environnement sain, de qualité, convenable pour le développement de la personne, écologiquement équilibré ou approprié au développement de la vie ».

¹⁵⁵ FONBAUSTIER L., « Environnement et pacte écologique, Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à » », *La Constitution et l'environnement, Cahiers du conseil constitutionnel*, 2003, n° 15. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/2898/pdf>

¹⁵⁶ PERI A., « La Charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental ? », *LPA*, 24 février 2005, n° 39, pp. 8-18.

¹⁵⁷ PICHÉRAL C., « L'hypothèse d'un « droit à » l'environnement », *BDEI*, n° 19, 1er février 2009.

¹⁵⁸ 5^{ème} considérant du préambule de la Charte de l'environnement.

¹⁵⁹ 7^{ème} considérant du préambule de la Charte de l'environnement.

¹⁶⁰ GÉLARD P., Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la Charte de l'environnement, n°353, 2004, p. 33.

¹⁶¹ COPPENS Y. (dir), Ministère de l'écologie et du développement durable, Rapport de la commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement, 2005, p. 21.

Plus qu'un droit de l'homme au sens strict, il doit s'agir d'un droit de l'espèce qui protège à la fois l'homme et le milieu dans lequel il vit »¹⁶². La circonscription de son objet peut, par ailleurs, être réalisée en référence à l'énumération des éléments qui constituent l'environnement au titre de l'article L.110-1 I° du code de l'environnement soit « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité ». Cet article L.-110-1 a d'ailleurs été régulièrement modifié et accru depuis sa version originelle dans l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement.

La référence à *l'équilibre*, assez fréquente en droit de l'environnement, permet d'ouvrir, dans une interprétation extensive, un droit au respect de la capacité de charge, et une obligation d'y contribuer. La proclamation d'un tel droit ne saurait se passer, pour être effective, du secours de l'évaluation scientifique pour la détermination de seuils de modification raisonnable, seuls capables de déterminer – de manière la plus objective ou la moins floue qui soit – le respect de l'équilibre.

En attendant ces évaluations qui ne vont pas d'elles-mêmes ou ne remontent pas jusqu'aux arènes de la décision publique, (cf. *Infra*), l'appréhension de la capacité de charge ne peut être cantonnée, du point de vue juridique, à l'appréhension de données purement objectives parce que recouvrant inéluctablement une grande part d'incertitude. Pourtant les données relatives à son évaluation font partie de la juridicité qui va accompagner la notion : quand bien même seraient-elles incomplètes ou incertaines, elles ne doivent pas être vouées à l'abandon, puisqu'elles pourraient éclairer les décideurs publics, non sur la réalité écologique parfaite, mais sur la vraisemblance scientifique d'un risque environnemental documenté. C'est en ce sens que le principe de précaution peut-être une arme ou un support à cette notion fonctionnelle émergente de capacité de charge. Le principe de précaution implique la prise de mesures nécessaires et opposables pour prévenir les risques incertains mais dont la probabilité est avérée. L'alliance de la notion de capacité de charge et du principe juridique déjà existant de précaution semble alors inévitable. Ce rapprochement est d'autant plus justifié que le principe de précaution crée un besoin d'approfondissement des connaissances scientifiques, invitant par-là les pouvoirs publics à commander des études de capacité de charge.

B. Le rapprochement avec le principe juridique « de précaution »

¹⁶² PRIEUR M., *Les principes généraux du droit de l'environnement*, cours n°5, droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges, p. 16. http://www.foad-mooc.auf.org/IMG/pdf/module_5.pdf.

Principe essentiel à la gestion et à la maîtrise collective des risques environnementaux, d'abord théorisé¹⁶³, avant d'être proclamé de manière explicite et exemplaire¹⁶⁴ devant les délégations présentes à l'occasion de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992, le principe de précaution y est défini en ces termes : « en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »¹⁶⁵.

Intégré à la législation française avec l'adoption de la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement¹⁶⁶, en des termes très similaires, le *principe de précaution* y devient un principe « selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable »¹⁶⁷.

En vertu de ces textes, de nature et de force obligatoire bien différentes, le principe de précaution, on le rappelle succinctement, suppose d'agir sur les risques encore au stade de la probabilité, et ainsi contourner l'incertitude scientifique comme prétexte au « laisser agir ». La précaution invite à réagir dans l'incertitude, le risque devient plutôt celui induit par l'inaction. En ce sens, il se différencie clairement du principe de prévention qui s'applique aux dommages connus et scientifiquement établis ; le principe de précaution implique d'agir face au risque probable ; leur distinction repose donc surtout et « avant tout sur une différence de degré dans la connaissance du risque »¹⁶⁸. Il faut relever que « le principe de précaution ne saurait s'appliquer si la controverse scientifique n'a pas atteint un seuil minimal de consistance »¹⁶⁹, en somme la méconnaissance scientifique non pas totale, mais assez étoffée pour en déduire une connaissance.

¹⁶³ Les prémices du principe de précaution sont apparues en Allemagne dans les années 1970 sous le vocable « Vorsorgeprinzip ». « Il s'agissait alors de « prendre ses précautions » au sens d'économiser les ressources de la planète pour ne pas obérer l'avenir des générations futures. Au fil des années, cette vision du principe de précaution comme une sorte de nouvelle philosophie de vie, a évolué dans les principales sociétés industrialisées vers une remise en cause des fondements de l'expertise scientifique et médicale ». PARDINI G., « Principe de précaution et coût de l'inaction », *lettre d'information sur les risques et crises*, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, p. 10.

¹⁶⁴ GAILLARD É., « Principe de précaution - Systèmes juridiques internationaux et européens », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fascicule 2415, 2017, 122 p.

¹⁶⁵ Principe 15 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

¹⁶⁶ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29, 3 février 1995, p. 1840.

¹⁶⁷ Le principe de précaution est défini dans la loi du 2 février 1995 « selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable ».

¹⁶⁸ DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, éd. Bruylant, 1999, p.107.

¹⁶⁹ FLÜCKIGER A., « La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution », *Revue européenne des sciences sociales*, XLI-128, 2003, mis en ligne le 11 novembre 2009, <http://ress.revues.org/385>

Le principe de précaution offre, on peut le penser, une possibilité de nouvelles applications et questionnements dont l'objectif est d'enrayer la perte de biodiversité induite par des activités nouvelles et l'accumulation d'atteintes écologiques, en imposant une approche de l'action publique basée sur l'adoption en amont de mesures effectives en cas d'incertitudes de risque de dommages graves ou irréversibles. Ces mesures sont « vouées à rester provisoires et à être modifiées ou adaptées en fonction des progrès des connaissances scientifiques relatives au risque pris en compte »¹⁷⁰.

Hissé au niveau supérieur de la hiérarchie des normes¹⁷¹ vingt ans après sa consécration législative, par son inclusion dans la Charte Constitutionnelle (française) de l'environnement de 2005¹⁷², sa définition y devient la suivante : « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leur domaine d'attributions, à la mise en œuvre des procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* »¹⁷³. Cette écriture, a repris l'essentiel des critères énoncés par le Législateur en 1995, exceptée la dimension économique ; trois critères cumulatifs conditionnent le recours au principe de précaution : « l'existence d'un risque de dommage pour l'environnement, l'incertitude des connaissances scientifiques sur la réalité de ce risque, le caractère potentiellement grave et irréversible des atteintes qui en résulteraient pour l'environnement »¹⁷⁴.

Dans l'hypothèse où des conditions relatives à l'existence d'un risque, l'incertitude, la gravité et l'irréversibilité du dommage seraient réunies, il incombe aux autorités publiques compétentes de « mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et d'adopter des mesures provisoires et proportionnées pour empêcher que le risque se concrétise. Il s'agit donc d'une obligation de moyens, en l'état des connaissances scientifiques »¹⁷⁵, qui suppose d'amasser et de détenir un minimum de preuves scientifiquement reconnues¹⁷⁶.

Le principe est actuellement mentionné à l'article L.110-1 II 1° du code de l'environnement.

Dans ce contexte, la notion de capacité de charge, parce qu'elle renvoie à la fixation de seuils critiques qui ne devraient pas être dépassés, suppose une connaissance scientifique établie avec un niveau de robustesse accepté. Et la question se pose de savoir comment le principe de précaution et la notion de capacité de charge peuvent collaborer et dans quelles proportions.

¹⁷⁰ CANEDO-PARIS M., « Des nouvelles du principe de précaution », *RFDA*, 2013, p.1061.

¹⁷¹ Si certains auteurs ont pu douter de la valeur constitutionnelle du principe de précaution, le Conseil Constitutionnel lève le doute dans sa décision CC,19 juin 2008, n° 2008-564 DC, en affirmant que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, a valeur constitutionnelle (Considérant 18).

¹⁷² Insérée par la loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005, préambule de la Constitution 1958.

¹⁷³ Article 5 de la Charte Constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.

¹⁷⁴ GÉLARD P., *Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation*, rapport législatif n°547, 2014, 42 p.

¹⁷⁵ GÉLARD P., *ibid.*, p. 42.

¹⁷⁶ « Même s'il est manifestement une décision politique reconnaissant les limites de la science, le principe de précaution nécessitera tout de même des études scientifiques rigoureuses », ROANY DE C., « Des principes de précaution. Analyse de critères communs et interprétation différenciée », *RJE*, n°2/2004, p. 149.

Dans certains cas, l'analyse de résultats de la capacité de charge pourrait mobiliser des recherches suivies sur plusieurs années. La présence d'incertitudes scientifiques dans le processus ne doit pas aboutir à l'ignorer et à repousser sa prise en considération dans la décision. Si la capacité de charge d'un milieu, d'une espèce, d'un organisme, paraît difficilement évaluable d'un point de vue complet, au sens de systémique et sous un maximum de points, l'application du principe de précaution dans l'action administrative et l'ordre juridique commande d'inciter à la recherche dans un objectif d'actualisation des connaissances utiles au droit public. Il pourrait constituer un fondement juridique, qui, compris et utilisé plus largement qu'il ne l'a été, devient apte à faire obstacle à des opérations ou activités non compatibles avec la capacité de charge du milieu naturel qui les supporte.

Deux décisions nous retiennent ici.

Le Conseil d'État a récemment fait application d'une telle approche, concernant une affaire née d'un projet de dragage de granulats en mer (CE, 25 février 2019, n° 410170) ; en considérant « *qu'il ressort des pièces des dossiers, d'une part, que les études scientifiques réalisées dans le cadre des projets litigieux ont identifié des mécanismes par lesquels l'exploitation de granulats en mer pourrait avoir des incidences sur l'érosion côtière et engendrer ainsi des dommages graves et irréversibles pour l'environnement, d'autre part, que l'appréciation de ce risque repose seulement sur des modélisations mathématiques des processus physiques en jeu, aucun lien de cause à effet entre l'exploitation de granulats et l'érosion du trait de côte n'ayant été démontré, (...) l'existence d'un tel risque doit être regardée comme une hypothèse suffisamment plausible en l'état des connaissances scientifiques pour justifier l'application du principe de précaution* »¹⁷⁷. Si les juges ont relevé que les mesures de précaution prises par le maître d'ouvrage étaient manifestement suffisantes pour parer ce risque, renvoyant à l'administration le soin de réguler l'activité en fonction de la capacité du milieu à faire face à l'érosion côtière¹⁷⁸, reste à s'assurer qu'au moment de leur évaluation par l'opérateur, l'administration veille, et veillera à imposer les prescriptions différentes si nécessaires. Il s'agit ici du point 22 : « le pétitionnaire devra évaluer notamment, à l'occasion du suivi environnemental périodique réalisé trois ans puis cinq ans après le début de l'exploitation et, ensuite, tous les cinq ans, les interactions éventuelles entre l'exploitation du site et le trait de côte, l'administration étant alors en mesure d'imposer, au vu de ces évaluations, des prescriptions appropriées, notamment en termes de surfaces et de volumes d'extraction, pour éviter l'érosion du littoral ».

Dans une affaire plus ancienne, devant le Tribunal administratif de Toulouse, le 20 avril 2000, née d'un arrêté de lâcher d'eau dans une rivière, bien que la situation de l'administration soit qualifiée à l'inverse du cas précédent, il est jugé qu'en adoptant des mesures trop imprécises, qui ne sont pas aptes à prouver l'encadrement du risque de dommages graves et irréversibles, la décision

¹⁷⁷ CE, 25 février 2019, n° 410170, *AJDA*, 2019, p. 431.

¹⁷⁸ CE, 25 février 2019, n° 410170, point 22.

administrative ne satisfait pas aux exigences du principe de précaution et doit être annulée¹⁷⁹. *« Provoquent la dérive des moules d'eau douce, présentes dans cette rivière, de manière très importante et, lors de la baisse du niveau de l'eau pour revenir au régime habituel, la destruction des individus qui n'ont pas eu le temps de se replier vers le lit principal ainsi que la destruction des truites fario, également présentes, restées dans les trous d'eau qui s'assèchent ; que les risques d'échouage de ces animaux, de modification de leur habitat et de perturbation de leur comportement sont connus sans être certains (...) qu'ainsi en n'adoptant pas les mesures précises, dont il n'est pas contesté qu'elles sont à un coût économiquement acceptable, et qui sont propres à limiter les atteintes à l'environnement induites par la manifestation nautique autorisée, et notamment les risques décrits ci-dessus de dommages graves et irréversibles aux moules d'eau douce et aux truites fario qui sont des espèces protégées, la décision attaquée n'a pas satisfait aux exigences du principe de précaution prévu à l'article L. 200-1 précité ; que, par suite, elle doit être annulée ».*

Les systèmes naturels, dont on imagine qu'ils sont soumis à de multiples atteintes et pressions, deviennent instables, et rendent irréalisables l'étude systématique de la capacité de charge dans une totale détermination scientifique ; la disparition d'un site, par exemple du fait de l'aménagement, repousse, par sa radicalité, l'utilité de faire appel à des études de capacité de charge puisqu'il n'y a plus rien à évaluer. Hors ces cas, sa fixation et son utilisation dans le champ du droit public, doivent alors s'accommoder d'une part acceptable d'instabilité de l'évalué et d'incertitude affectant l'évaluateur, ce qui suppose de pouvoir s'affranchir des seuils et limites qui seraient trop strictement quantifiés en recherche théorique. Le principe de précaution incite à une gestion rationnelle et de bon sens des incertitudes tout en sollicitant des jugements humains experts au cas par cas ; elle permet, en définitive, de contourner les difficultés de détermination, en l'état actuel des connaissances, d'un seuil de capacité de charge trop précis à partir duquel il existe un risque sérieux pour l'environnement. Dans cette posture, le principe de précaution est utilisé de manière plus vertueuse que le pilotage sous indication de capacité de charge, et laisse une place importante à l'anticipation.

Sous l'angle de l'intrication des deux principe et notion, l'application du principe de précaution se fait mal sans encourager les compilations de connaissances sur des capacités de charge. Le principe de précaution peut en effet être vu, comme obligatoirement pourvoyeur d'évaluations de capacité de charge même au stade de recherches expérimentales, en donnant du temps pour son évaluation et son effet utile. L'application empirique du principe de précaution, lorsqu'elle se fait en amont et au moment de cas jurisprudentiels pourrait constituer la garantie *a minima* d'une décision publique prévoyante, dans des contextes où la recherche liée aux capacités de charge ne se développe pas systématiquement. À cette place, il est encore difficile de dire s'il (le juge) va se nourrir des exercices de capacité de charge existants, et en tirer consistance à l'occasion d'affaires, ou s'il les justifie en faisant naître un besoin juridique de celles-ci et en étant à l'origine de moyens publics pour les produire.

¹⁷⁹ La présente affaire concerne un arrêté de lâcher d'eau dans une rivière. TA Toulouse, 20 avril 2000, Fédération du Tarn pour la pêche et la protection du milieu aquatique, RJE, n°4, 2000, p. 645.
Dans le même sens : TA Lille, 19 avril 2000, Féd. Nord Nature, *AJDA*, 2000, p.751, note Deharbe.

Justifiée par le « principe de précaution » ce qu'ignore encore trop notre ordre juridique – pour notre appréciation – l'utilité de voir saisie juridiquement la capacité de charge se trouve également dans le « principe de prévention et de correction des atteintes à la source ».

C. Le « principe de prévention et de correction des atteintes à la source » comme fondement

Le principe de prévention et de correction des atteintes à la source occupe une place essentielle parmi les principes du droit de l'environnement en ce qu'il entre comme un support évident et un fondement aisé de la notion de capacité de charge. « Telle la fondation, invisible mais bien là, il se déploie dans tout le droit de l'environnement »¹⁸⁰ et présume « la détermination de seuils de capacité de charge des sols et des espaces fragiles afin d'éviter des atteintes irréversibles au milieu naturel, provoquées par certaines activités humaines »¹⁸¹. En ce sens, il apparaît plus que tout autre principe comme le bon vecteur d'une appréhension juridique de la capacité de charge (1). Énoncé dans nombre de textes, internationaux, européens, et nationaux, il est sans surprise exposé dans la Charte Constitutionnelle française de l'environnement à l'article 3, aux termes duquel : « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences »¹⁸². Désormais imputable à « toute personne », le devoir constitutionnel de prévention va permettre une prise en compte, au moins plus élargie et si possible effective, de la notion de capacité de charge, quand bien même, nul, n'a actuellement de certitude sur la réaction du droit interne, mu par les praticiens, les personnes physiques, l'institution publique animée par ses décideurs publics. Pour commencer de répondre, une analyse de la conséquence de la consécration constitutionnelle de 2005 sur l'appréhension juridique de la capacité de charge est tentée ici (2).

1. Le principe de prévention, soubassement de la capacité de charge

Le principe de prévention n'est que rarement formulé de manière explicite, il nous semble moins commenté que d'autres, il irrigue néanmoins, dans sa finalité d'anticipation des risques connus et certains, des pans entiers du droit positif de l'environnement¹⁸³. Le droit international l'illustre par les références répétées à l'action préventive, ainsi en est-il de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance du 13 novembre 1979¹⁸⁴, de la Convention des

¹⁸⁰ NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement*, Lexisnexis, 2^e éd., Collection objectif droit, 2014, p. 64.

¹⁸¹ PRIEUR M., *Projet de principes généraux relatifs à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable*, GR-C, Groupe de rapporteurs sur l'Education, la Culture, le Sport, la Jeunesse et l'Environnement, 26 août 2004. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=768073&Site=COE>

¹⁸² Article 3 de la loi constitutionnelle n° 2005-205, du 1^{er} mars 2005, préambule de la Constitution 1958.

¹⁸³ DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, éd. Bruylant-AUF, 1999, 437 p.

¹⁸⁴ « Les Parties contractantes, tenant dument compte des faits et des problèmes en cause, sont déterminées à protéger l'homme et son environnement contre la pollution atmosphérique et s'efforceront de limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance ». Article 2 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, conclue à Genève le 13 novembre 1979.

Nations Unies sur le droit de la mer¹⁸⁵, ou encore de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 7 mars 1992¹⁸⁶, pour ne citer qu'elles parmi les instruments conventionnels. L'anticipation, au cœur du droit international conventionnel de l'environnement, est également exprimée lors de l'activité juridictionnelle ; c'est le cas de la Cour internationale de justice (CIJ) affirmant que : « dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages »¹⁸⁷. La posture préventive et, pour ce qui nous intéresse davantage, la logique du principe de prévention, permet la reconnaissance, tôt, du caractère souvent irréversible des dégradations causées aux écosystèmes. « La biodiversité obéit à des effets de seuil et d'irréversibilité (...) causés par l'accumulation, dans le temps et dans l'espace, des effets négatifs sur un écosystème. Ils sont le résultat d'un dépassement d'une certaine « capacité de charge » de l'écosystème, amenant à la perte de sa capacité de récupération sur le très long terme, à l'échelle de plusieurs générations humaines »¹⁸⁸. Ceci justifie le privilège de l'action préventive sur l'action curative, cette dernière souvent incapable de recréer ces équilibres complexes.

Pour cette source du droit national qu'est devenu le droit de l'Union européenne pour l'État membre, il s'exprime notamment dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux termes duquel : « la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur »¹⁸⁹ ; il irradie le droit communautaire environnemental dérivé, celui-là qui participe le plus à l'instauration et au renforcement de procédures juridiques (procédures d'autorisation, évaluation environnementale, fixation de seuils, objectifs de qualité) nécessaires à sa mise en œuvre concrète.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier ¹⁹⁰, qui fut influencée par le droit communautaire, évoque « le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement »¹⁹¹. Si le principe de prévention, qui fut d'abord législatif, commande d'agir en amont des atteintes environnementales, la correction à la source sous-tend une action plus pragmatique à l'endroit de celui qui est l'émetteur de l'impact environnemental. Toutefois, le principe d'importance est, en droit interne, tempéré et conditionné à l'utilisation des « meilleures techniques disponibles » à un « coût économiquement acceptable »¹⁹² ; cette formulation laisse une grande marge de manœuvre

¹⁸⁵ Voir *infra*.

¹⁸⁶ Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, conclue à Helsinki le 17 mars 1992. Notamment les articles 2 et 3 dédiés à l'action préventive.

¹⁸⁷ Cour Internationale de Justice, Projet Gabcikovo-Nagymaros arrêt Hongrie c/ Slovaquie, 25 septembre 1997.

¹⁸⁸ Agence Française de développement, Cadre d'Intervention Transversal Biodiversité, 2013 -2016, Version du 14/06/2013, p.10.

¹⁸⁹ TFUE, article art 191.2.

¹⁹⁰ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p. 1840.

¹⁹¹ Article 1 al 4 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement,

¹⁹² « Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes

et d'influence aux secteurs industriels par exemple... Ce qui témoigne, comme le soulève Chantal CANS, que l'intégration des grands principes environnementaux en droit interne a été en grande partie parasitée, voire émasculée par une série de réserves¹⁹³, si on peut l'écrire en ces termes.

Dans sa rédaction nouvelle issue de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹⁹⁴, le principe de prévention et de correction des atteintes à la source, aujourd'hui à l'article L110-1 II° 2° du code de l'environnement, « implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées »¹⁹⁵, et « doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité »¹⁹⁶.

Déclinaison du principe de prévention, le triptyque moderne « éviter, réduire, compenser »¹⁹⁷ (ERC), dont les premiers jalons avaient été posés par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹⁹⁸, régit davantage le mécanisme compensatoire, qui commande la mise en œuvre d'actions écologiques pour contrebalancer les effets négatifs d'un projet, d'un plan ou programme sur l'environnement, qui n'ont pas pu être suffisamment évités ou réduits, par les mécanismes d'évitement et de réduction. Or, si la compensation se traduit « par une obligation de résultat » qui doit être effective pendant toute la durée des atteintes »¹⁹⁹, la pratique se réduit souvent à des mesures compensatoires d'une durée de trente ans. Pourtant, les aménagements sont souvent permanents, et si certains aménageurs rétrocèdent les biens acquis pour la compensation à des organismes chargés d'une mission de protection, aucune obligation juridique n'existe en ce sens²⁰⁰.

Justifiant partiellement un droit de détruire²⁰¹, contraire à la philosophie portée par le principe de prévention et la capacité de charge qui demande de respecter un plafonnement au développement

à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ». Article L110-1, II 2° du code de l'environnement.

¹⁹³ CANS C., « Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995 », *RJE*, n°2, 1995, p. 209.

¹⁹⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

¹⁹⁵ Article 2 II° 2° de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

¹⁹⁶ Article 2 II° 3° de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

¹⁹⁷ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*, 2012, 8 p. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Doctrine%20ERC.pdf>

¹⁹⁸ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976, p. 4203.

¹⁹⁹ Article L.163-1 al 2 du code de l'environnement.

²⁰⁰ Par ailleurs, la possibilité de réaliser des mesures compensatoires sur des terrains non foncièrement maîtrisés par le maître d'ouvrage prévu à l'article L.163-2 du code de l'environnement rend particulièrement difficile voire impossible cette proposition.

²⁰¹ « Compenser n'a pas comme effet de revenir à l'équilibre antérieur puisqu'il existe encore, c'est organiser une destruction future et certaine et en prévoir des contreparties ». CAMPROUX-DUFFRÈNE M.-P., « Le marché d'unités

des activités, sauf à ébranler la pérennité des fonctions des écosystèmes, la compensation nous paraît affaiblir et la portée du principe de prévention, et son intérêt pour le traitement de la capacité de charge en droit et par le droit.

L'intérêt de la compensation demeure, parfois faute de mieux, le principe de prévention qui s'apparente davantage à un devoir constitutionnel pourrait constituer un marchepied plus solide sur lequel la capacité de charge trouverait appui plus sûr.

2. Le devoir constitutionnel de prévention et l'obligation de vigilance

L'article 3 de la Charte Constitutionnelle de l'environnement qui dispose que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » appelle quelques courtes remarques. En premier lieu, le renvoi aux « conditions définies par la loi » fait largement dépendre la portée du principe de prévention de l'activité du législateur, ce qui entraîne « une réserve de compétence au bénéfice du législateur »²⁰².

On ne peut que regretter l'absence de reconnaissance d'un principe général de prévention, opposable directement à toute personne indépendamment du fait qu'existe ou non une législation. Les répercussions d'une applicabilité de ce genre auraient constitué un bouleversement sans doute profond pour le droit de l'environnement, car si « la précaution ne trouve à s'appliquer que dans des circonstances rares et face à des risques d'importance, (...) la prévention est le quotidien d'une action qui doit chercher à minimiser toute atteinte à l'environnement »²⁰³.

En second lieu, si les atteintes n'ont pu être prévenues, il convient « à défaut » d'en « limiter les conséquences », la formule retenue ici, laisse déjà envisager des dérogations au principe de prévention, renvoyant indirectement au triptyque éviter - réduire - compenser. En dernier lieu, l'absence de référence au principe de correction par priorité à la source, qui donne à l'action préventive plus de pragmatisme, conduisant à « une plus grande intervention des pouvoirs publics dans la lutte contre la dégradation de l'environnement »²⁰⁴, est à regretter. La correction par priorité à la source, par ailleurs, peut se révéler plus exigeante, « la prévention n'implique pas forcément une intervention à la source des pollutions lorsque le respect de normes de qualité du milieu ambiant, fondées sur l'auto-régénération de ce dernier, suffit »²⁰⁵.

de biodiversité, questions de principe », *RJE, numéro spécial, Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature*, 2008, p. 89.

²⁰² CORTOT-BOUCHER E., « Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement, Portée, contrôle. Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n°344522 », *RFDA*, 2014, p. 97.

²⁰³ COPPENS Y., Ministère de l'écologie et du développement durable, *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, avril 2005, p. 28.

²⁰⁴ OST F., GUTWIRTH S., *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* : Actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'Etude du Droit de l'Environnement-FUSL) et le CIRT (Centrum Interactive Recht en Technologie-VUB), Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 250.

²⁰⁵ CAUDAL S., « Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur », *Environnement*, avril 2005, p. 23.

Sans contester la pertinence de l'adoption d'un devoir constitutionnel de prévention, c'est plutôt sa portée qui doit être analysée, afin de saisir si et dans quelles mesures ce dernier peut constituer un vecteur d'appréhension de la capacité de charge.

La première difficulté résidait dans l'absence d'applicabilité directe de la Charte à l'administration, et plus particulièrement de l'impossibilité d'invocabilité directe du devoir de prévention à l'encontre d'un acte réglementaire²⁰⁶. Or, les seuils juridiques de nuisances acceptables, de normes de qualité, de valeurs limites d'émission (pour ne citer qu'eux) qui constituent la traduction juridique, concrète et positive de la capacité de charge en droit interne sont le plus souvent déterminés par la haute administration spécialisée d'abord et prennent la forme d'actes réglementaires divers, ensuite. Si ces derniers se trouvaient en inadéquation avec la réalité écologique, des requérants ne pouvaient utilement invoquer la méconnaissance des dispositions de l'article 3 de la Charte devant un juge administratif. En admettant une invocabilité élargie de la Charte de l'environnement par une application restrictive de la théorie de la loi-écran, le Conseil d'État remédie partiellement à ce point²⁰⁷.

En se prononçant sur l'invocabilité directe de l'article 3, dans un arrêt *Fédération nationale de la pêche en France*, du 12 juillet 2013²⁰⁸, le Conseil d'État affirme que « la conformité au principe énoncé par l'article 3 de la Charte de l'environnement de dispositions législatives définissant le cadre de la prévention ou de la limitation des conséquences d'une atteinte à l'environnement, ou de l'absence de telles dispositions, ne peut être contestée devant le juge administratif en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1²⁰⁹ de la Constitution ; qu'en revanche, il appartient à celui-ci, au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier si les mesures prises pour l'application de la loi, dans la mesure où elles ne se bornent pas à en tirer les conséquences nécessaires, n'ont pas elles-mêmes méconnu ce principe »²¹⁰.

Les mesures réglementant l'activité de pêche à l'anguille, en ce qu'elles étaient propres au texte réglementaire et ne se bornaient pas à tirer les « conséquences nécessaires » de la loi, pouvaient alors être examinées par le juge de la Haute juridiction en passant outre le contrôle de

²⁰⁶ PREVEL P., « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », *RFDA*, 2014, p. 773.

²⁰⁷ ROBLLOT-TROIZIER A., « Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2015, p. 493.

²⁰⁸ PISSALOUX J.-L., « Sur l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *Droit Administratif*, n° 12, décembre 2013, comm. 84.

²⁰⁹ « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ». Article 66-1 de la Constitution issue de l'article 29 de la loi Constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, JORF n°0171 du 24 juillet 2008, p.11890.

²¹⁰ CE, ass., 12 juillet 2013, n° 344522.

constitutionnalité²¹¹. Cette décision s'attache à « donner corps, autant que possible, à l'idée que la Constitution irradie, dans les limites de la théorie de la loi-écran, l'ensemble des actes »²¹².

Il résulte que le devoir de prévention, bien que très général, constitue un véritable cadre d'action. Le domaine relève de la loi, mais les mesures d'application, doivent, en s'imposant à toute personne, permettre cette prévention²¹³. Une distinction doit être opérée selon la nature des mesures édictées par le pouvoir réglementaire, si ces dernières font application de la loi et se bornent à en tirer les conséquences nécessaires, le juge vérifie seulement la légalité des dispositions d'application au regard de la loi, l'écran exercé par la loi demeure. En revanche, l'écran s'efface, dès que les mesures réglementaires d'application d'une loi ne se limitent pas à en tirer les conséquences mais vont au-delà, ici, dans cette hypothèse, le juge contrôle l'acte réglementaire directement vis-à-vis des normes constitutionnelles.

Une autre décision du Conseil Constitutionnel, celle du 8 avril 2011²¹⁴, renouvelle l'intérêt porté au devoir de prévention en consacrant une *obligation de vigilance* qui semble regrouper « tant un devoir de prévention des risques connus, qu'un devoir de prudence à l'encontre de risques incertains au vu des preuves scientifiques disponibles »²¹⁵.

Le Conseil constitutionnel – saisi le 27 janvier 2011 par la Cour de Cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité de l'article L.112-16 du code de la construction et de l'habitation aux droits et libertés que la Constitution garantit –, dégage un devoir de vigilance. L'article L.112-16 code de la construction et de l'habitation dispose que : « les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions ». Ce qui implique que les riverains ne peuvent légitimement demander une réparation pour troubles de voisinage, pour des activités qui préexistaient avant leur installation. Cette disposition, exonère, selon les requérants, « l'auteur de nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale, commerciale ou aéronautique de toute obligation de réparer le dommage causé par ces nuisances aux personnes installées après que l'activité dont il s'agit a commencé à être exercée et méconnaissent, dès lors, les articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement »²¹⁶.

Si le Conseil constitutionnel estime que « la disposition contestée (ici l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation) n'est contraire à aucun droit ou liberté que la Constitution

²¹¹ DOMINO X., BRETONNEAU A., « La pêche miraculée », *AJDA*, 2013, pp. 1737-1743.

²¹² CORTOT-BOUCHER E., Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n°344522.

²¹³ ROBBE J., « Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la charte de l'environnement. Portée, contrôle », *RFDA*, 2014, p.115.

²¹⁴ Conseil constitutionnel, décision du 8 avril 2011, n° 2011-116, QPC.

²¹⁵ CROTTET B., « Le Conseil constitutionnel et l'obligation de vigilance environnementale », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 90, n° 2, 2012, pp. 239-267.

²¹⁶ 2^{ème} considérant, Conseil constitutionnel, décision du 8 avril 2011, n° 2011-116, QPC.

garantit »²¹⁷, sa décision est riche de sens au regard de la Charte Constitutionnelle de l'environnement. Analysant simultanément les articles 1^{er} et 2^{ème} de la Charte, invoqués à l'appui de cette QPC, le Conseil constitutionnel, par fusion, dégage un principe selon lequel « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité » et donne habilitation au législateur pour disposer sur « les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation »²¹⁸. Par combinaison des articles 1^{er} et 2^{ème} de la Charte, il consacre un devoir général de vigilance au regard des risques et atteintes à l'environnement, s'appliquant à « chacun » et donc à la fois envers les « autorités publiques, les personnes privées, les entreprises publiques et privées et l'État lui-même »²¹⁹.

Si « cette obligation de vigilance constitue une obligation de moyen qui ne saurait imposer la garantie de toute atteinte à l'environnement »²²⁰, elle apparaît tout de même indépendamment des obligations de prévention et de réparation des atteintes à l'environnement, encadrées par la loi, et pourrait obliger les pouvoirs publics à se questionner sur la capacité de charge modifiée par des activités autorisées.

Cette obligation de vigilance a été regardée par une partie de la doctrine comme « une norme générale de conduite sociale imposant de se conduire en toutes circonstances avec prudence et diligence »²²¹ invitant « à se libérer de l'exigence d'un manquement à des règles impératives, législatives ou réglementaires »²²². La création d'une obligation de moyen de vigilance environnementale fonde, à notre sens, de nouvelles questions, formalisables en droit, sur l'acceptabilité environnementale d'activités de personnes privées et d'actions et inactions fautives des autorités administratives²²³. Dans une interprétation extensive, l'obligation de vigilance rend

²¹⁷ 8^{ème} considérant, Conseil constitutionnel, décision du 8 avril 2011, n° 2011-116, QPC.

²¹⁸ « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. ° Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » ; que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif, mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée». 5^{ème} considérant, Conseil constitutionnel, décision du 8 avril 2011, n° 2011-116, QPC.

²¹⁹ HUGLO C., « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? (Avertissement) », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2/2014 (N° 43), pp. 57-71.

²²⁰ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z. et autres, Troubles du voisinage et environnement.

²²¹ TRÉBULLE F.-G., « Le Conseil constitutionnel, l'environnement et la responsabilité : entre vigilance environnementale et pré-occupation », op. cit., p. 373.

²²² *Ibidem*.

²²³ CROTTET B., « Le Conseil constitutionnel et l'obligation de vigilance environnementale », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 90, no. 2, 2012, pp. 239-267.

possible la recherche de responsabilité²²⁴ de personnes publiques ou privées qui auraient manqué à cette obligation et commis une faute au regard de l'ignorance, par exemple, de données environnementales révélatrices d'un dépassement de la capacité de charge.

L'intérêt d'une telle obligation est double, d'une part, parce qu'elle concerne les atteintes à l'environnement *per se*, nul besoin d'identifier une quelconque victime physique pour pouvoir rechercher la responsabilité pour défaut de vigilance. D'autre part, elle implique potentiellement toutes les activités indépendamment des régimes juridiques auxquels elles sont astreintes et des personnes (publiques ou privées) qui les mettent en œuvre.

D'un point de vue contentieux, les requérants qui voudraient faire usage de « la capacité de charge » en contestant une décision administrative en contradiction avec cette dernière, pourraient faire valoir une interprétation combinée de la Charte constitutionnelle (article 1 et 3), avec l'obligation moderne de vigilance découlant de la jurisprudence constitutionnelle. Ceci ne préjuge nullement de la réception qui sera faite par le juge de cet argument.

On le sait, si le terme d'obligation de vigilance commence à devenir familier dans les intitulés des règles juridiques, et pour un exemple la « Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre et assignation », les efforts faits pour lui donner corps sont souvent contestés, la polarisation de la contestation se faisant actuellement autour de la non-réduction ou de l'insuffisant effort de réduction par des entreprises grandes émettrices de gaz à effets de serre et des assignations devant le juge judiciaire.

De ce qui précède et malgré des réserves, résulte quand même que tant le principe de prévention et de correction des atteintes à la source que le devoir de prévention offrent un socle juridique à la capacité de charge puisqu'il s'agit d'éviter les atteintes à l'environnement, de respecter les équilibres naturels et de considérer désormais le plus en amont possible les limites de l'environnement et des sols à supporter les effets des emprises humaines.

SECTION II. DES OBLIGATIONS JURIDIQUES DISSÉMINÉES

De manière plus spécifique, le droit sectoriel participe à l'appréhension et à la diffusion de la capacité de charge par l'édiction d'obligations juridiques plus techniques et pratiques basées sur une logique préventive et qui se matérialisent *via* la décision de seuils de nuisances acceptables, de normes de qualité, de valeur d'émission, de quotas de prélèvement. Cette classification de ce qui devient acceptable ou pas, d'un point de vue juridique, est issue d'actions de négociation et normatives engagées dans l'ordre international (§I) et européen (§II).

§I. Des obligations issues du droit international conventionnel

²²⁴ NESI F., « QPC et Charte de l'environnement : l'article L. 116-12 du CCH, qui institue une exception à la responsabilité pour trouble anormal de voisinage, est conforme aux articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement », *Constitutions*, 2011.

La reconnaissance de la nécessité de respecter une certaine capacité de charge est identifiable sous différentes formes dans certaines conventions internationales à but très différents. La Convention sur la diversité biologique (A) et la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite Convention Ramsar (B) comportent des recommandations concernant la capacité de charge axées sur l'utilisation durable des éléments de la biodiversité, et incitant les États parties qui exploitent des ressources renouvelables à faire respecter les rythmes et conditions de reproduction de la faune et de la flore. Pour un domaine totalement opposé, la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et ses protocoles additionnels, en établissant un cadre juridique international de lutte contre la pollution atmosphérique, a fondé l'obligation de limiter les rejets de polluants à des niveaux approchant la capacité d'assimilation écologique de ces écosystèmes (C).

A. Des prescriptions issues de l'intégration de la Convention sur la diversité biologique dans l'ordre juridique interne

La convention sur la diversité biologique (CDB)²²⁵, signée dans le sillon de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993, poursuit un triple objectif. Conformément à son premier article, il s'agit d'assurer la conservation de la diversité biologique, d'utiliser durablement ses éléments (de biodiversité) et de partager équitablement les avantages résultant de l'exploitation des ressources génétiques.

Elle est le premier instrument conventionnel à traiter de diversité biologique et « couvant à la fois les espaces, les espèces, et les relations entre eux, la diversité biologique sauvage et domestique, la conservation *in situ* et *ex situ*, les activités de planification, réglementation, recherche, éducation et information, etc., tout en ayant une vocation non régionale, mais universelle »²²⁶ ; elle appelle à une utilisation durable de la diversité biologique qui correspond selon l'article 2 à une « utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ». Pour ce faire, la Convention invite, les États parties à « intégrer les considérations relatives à la diversité biologique dans le processus décisionnel national »²²⁷ et à adopter « des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets »²²⁸. Pour satisfaire l'utilisation durable de la biodiversité, la Convention appelle de ses vœux les États à élaborer « des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ou adapté à cette fin ses stratégies, plans ou programmes existants qui

²²⁵ Nation Unies, Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, ouverte à la signature le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro, entrée en vigueur le 29 décembre 1993 et ratifiée par la France le 1^{er} juillet 1994.

²²⁶ MALJEAN-DUBOIS S., « La Convention de Rio sur la diversité biologique », *Actes du Colloque de Genève, La diversité dans la gouvernance internationale*, 22 février 2013, p. 6.

²²⁷ Article 10 a) de la Convention sur la diversité biologique.

²²⁸ Article 14 a) de la Convention sur la diversité biologique.

tiendront compte, entre autres, des mesures énoncées dans la présente Convention qui la concernent »²²⁹.

Cette volonté d'initier une utilisation différente de la biodiversité, énoncée dans la Convention forte de 193 États parties, diversement engagés dans l'intégration de ce texte dans leur ordre juridique national, entraîne irrémédiablement l'obligation de prise en considération de la « capacité de charge » des différents écosystèmes, limitant l'utilisation des ressources, et demandant aux États d'instituer la recherche et la fixation de seuils susceptibles d'alerter sur le risque de disparition et d'appauvrissement à long terme.

En tant qu'accord cadre, la Convention ne détermine pas d'obligation précise en la matière, elle énonce seulement « les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération »²³⁰.

On peut donner des précisions issues du droit dérivé adopté par les Conférences des Parties (CoP). Au rang des instruments juridiques assurant un plus haut niveau de précision se trouvent les protocoles additionnels et le droit dérivé issu des Conférences des Parties. C'est vers le second qu'il faudra se pencher pour rencontrer des précisions techniques sur la capacité de charge. À l'occasion de la sixième réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique organisée à La Haye, en 2002, la question de la capacité de charge s'est posée de manière explicite, en contexte particulier d'intégration de la diversité biologique dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement. Il a ainsi été préconisé : « compte tenu des objectifs de la Convention sur la diversité biologique en matière notamment de conservation, d'utilisation durable et de partage équitable des avantages tirés de la diversité biologique, les questions fondamentales auxquelles il faut répondre dans une étude d'impact sur l'environnement sont les suivantes : (...) b) Est-ce que l'activité envisagée dépasse (...) la capacité de charge d'un habitat/écosystème ou le niveau maximum et minimum permis de perturbation d'une ressource, d'une population ou d'un écosystème ? »²³¹.

La capacité de charge questionne ici l'incidence d'activités et d'emprises humaines sur la diversité biologique, mais de deux manières distinctes.

Dans une dimension spatiale et localisée, d'une part, il s'agit d'interroger le niveau de perturbation qu'une ressource, qu'une population ou qu'un écosystème pourrait supporter au regard du projet envisagé, *sur un territoire particulier*. Cette approche pragmatique sous-tend une analyse *in concreto* de la capacité de charge, et doit être menée face à différentes réalités sociales, écologiques, économiques, la capacité de charge devient un outil mobilisable par les décideurs publics ou privés, à l'échelle d'un projet.

Dans une dimension globale et temporelle, d'autre part, il faut interroger /étudier la durabilité sur un temps long, puisqu'il s'agit d'utiliser les ressources naturelles renouvelables « à un rythme qui

²²⁹ Article 6 de la Convention sur la diversité biologique.

²³⁰ KISS A.-C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, volume 39, 1993. pp. 792-797.

²³¹ UNEP/CBD/COP/6/20, *Rapport de la sixième réunion de la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique*, 23 septembre 2002, 377 p.

n'entraîne pas leur appauvrissement à long terme », l'identification de cette variable « durabilité » devient une question à intégrer dans un processus décisionnel national et de planification éventuelle. Cette approche du temps long doit permettre d'intégrer la diversité biologique dans un modèle de développement tourné vers les générations futures lointaines.

Cette seconde vision se retrouve à l'occasion de la huitième réunion de la CoP, tenue à Curitiba au Brésil du 20 au 31 mars 2006²³² dans le contexte thématique de l'aménagement intégré des zones côtières. Les États ont été encouragés à recourir à l'aménagement intégré des zones côtières, afin de « traiter non seulement les pressions anthropiques actuelles mais également les incertitudes futures concernant les changements climatiques, y compris la montée rapide du niveau de la mer et les modèles de tempêtes qui changent sans cesse » et y sont priés de respecter « la capacité de charge des écosystèmes côtiers » sur le long terme.

La temporalité est ici au cœur de la réflexion et a toujours été une inflexion problématique en droit. La capacité de charge est un moyen supplémentaire d'engager ce tournant. Elle a vocation à orienter l'intensité de l'utilisation ou des interventions, afin de maintenir l'intégrité de la diversité biologique, c'est très clair, mais « cela implique notamment de prendre en considération non seulement l'impact potentiel de toute activité sur tous les éléments et systèmes naturels susceptibles de connaître des perturbations, mais également de tenir compte du long terme des choix potentiels d'utilisations futures »²³³. Or, l'effectivité juridique de la capacité de charge sur ce point est bien moindre dans le contexte de la convention, il faut le reconnaître. Les États parties doivent « dans la mesure du possible (...) s'efforcer d'instaurer les conditions nécessaires pour assurer la compatibilité entre les utilisations actuelles et la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable de ses éléments constitutifs »²³⁴. Cette convention universelle qu'est la Convention sur la diversité biologique, quand elle « pose des obligations, il ne s'agit que d'obligations de moyens et encore sont-elles conditionnelles »²³⁵. Malgré cette faiblesse, qui est loin d'être propre à ce seul instrument conventionnel international, la Convention a engagé une dynamique d'appréhension de la capacité de charge, encore fort économique, notamment pour les espaces marins, puisqu'elle « se préoccupe plus de l'utilisation de la biodiversité que de sa conservation en tant que valeur vitale pour l'humanité »²³⁶, mais susceptible de convaincre les États de créer dans leur droit les règles et processus capables de modifier les conditions de l'exploitation des aménités environnementales et de certains territoires.

²³² UNEP/CBD/COP/8/26/Add.1, *Renforcement de l'aménagement intégré des zones marines et côtières* (AIZMC), 15 janvier 2006, 25 p.

²³³ MICHELOT A., « Utilisation durable et irréversibilité(s). Du « jeu » de la temporalité aux enjeux de la durabilité », *RJE, numéro spécial, L'irréversibilité*, 1998, p. 22.

²³⁴ Article 8 alinéa i de la Convention sur la diversité biologique, op.cit.

²³⁵ BEURIER J.-P., « La protection juridique de la biodiversité marine », *Neptunus revue en ligne*, 14 p. http://www.cdmo.univnantes.fr/servlet/com.univ.collaboratif.util.LectureFichiergw?CODE_FICHER=1342427685046&ID_FICHE=804157

²³⁶ GUILLOUX B., ZAKOVSKA K., « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 5, N°3, décembre 2004, 11 p. <https://vertigo.revues.org/3240>

Cette vision d'une capacité de charge plus orientée vers l'utilisation durable de ressources naturelles et de territoires-support se retrouve également au texte de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.

B. Des prescriptions issues de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite de RAMSAR

L'état critique des zones humides cumulé à la nécessité de préserver les fonctions écologiques essentielles jouées par ces milieux²³⁷, a fait proposer à la signature d'États concernés une convention internationale²³⁸ adoptée le 2 février 1971 à Ramsar en Iran, entrée en vigueur en 1975²³⁹, et amendée en 1987, regroupant aujourd'hui 169 États²⁴⁰. Son objectif global est « d'enrayer, à présent et dans l'avenir, les empiètements progressifs sur ces zones humides et la disparition de ces zones »²⁴¹. Sa compétence se concentre sur diverses zones humides qu'elle définit comme « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante, ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres »²⁴², zones qui comprennent une grande diversité d'habitats intérieurs, comme les marais, les tourbières, les plaines d'inondation, les cours d'eau, les lacs, et d'habitats côtiers, les marais salés, les mangroves, les vasières intertidales et les herbiers marins, mais aussi les récifs coralliens et autres zones marines n'excédant pas six mètres de profondeur à marée basse, ainsi que des zones humides artificielles comme les barrages, les retenues, les rizières, les bassins de traitement des eaux usées et les lagunes.

²³⁷ Dès 1962, l'Union internationale pour la conservation de la nature, le Conseil international pour la protection des oiseaux et le Bureau international de recherche sur les oiseaux d'eau ont lancé un projet conjoint, appelé projet MAR, pour la sauvegarde des zones humides d'importance internationale en Europe et en Afrique du Nord. C'est lors d'une conférence tenue la même année aux Saintes-Maries-de-la-Mer que ces trois organisations ont évoqué la possibilité de conclure une convention internationale pour la conservation des zones humides et notamment de celles qui sont indispensables aux oiseaux d'eau migrateurs. DE KLEMM C., « La Convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en Méditerranée », *RJE, L'aménagement et la protection du littoral*, n°4, 1990, p. 577.

²³⁸ DE KLEMM C., CRETEAUX I., *L'évolution juridique de la convention de Ramsar : Ramsar Convention*, Bureau, Gland 1995. http://archive.ramsar.org/cda/fr/ramsar-about-history-legal-development-of/main/ramsar/1-36-62%5E23880_4000_1

²³⁹ Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, Ramsar, Iran, du 02.02.1971 telle qu'amendée par le protocole du 3.12.1982 et les amendements de Regina du 28.05.1987.

²⁴⁰ « Depuis janvier 2016, 169 pays sont devenus Parties contractantes à la Convention et plus de 2220 zones humides, couvrant 214 millions d'hectares ont été inscrites sur la Liste des zones humides d'importance internationale », Secrétariat de la Convention de Ramsar, Introduction à la Convention sur les zones humides (anciennement Le Manuel de la Convention de Ramsar), *Manuels Ramsar 5^e édition*, Gland, Suisse, 2016, p. 2.

²⁴¹ Préambule de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau Ramsar, Iran, 1971.

²⁴² Article 1^{er} de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, Ramsar, Iran, 1971.

L'objectif premier de la Convention a été la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides avant tout pour leur fonction d'habitats pour les oiseaux d'eau. La Convention a ensuite élargi son champ d'application pour couvrir tous les aspects de la conservation et le besoin de gestion de l'utilisation de telles zones. Les surfaces disséminées sur les territoires nationaux ne sont pas petites : en 2016, plus de 2220 zones humides, couvrant 214 millions d'hectares avaient été inscrites sur la Liste des zones humides d'importance internationale.

Sa mise en œuvre repose sur trois principaux piliers, l'utilisation rationnelle des zones humides, la conservation des sites Ramsar et le développement de la coopération internationale²⁴³.

« Ressource de grande valeur économique, culturelle, scientifique et récréative, dont la disparition serait irréparable »²⁴⁴, la zone humide doit être utilisée de manière rationnelle, ce qui implique - pour la convention - une « utilisation durable au bénéfice de l'humanité, d'une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème »²⁴⁵, reprécisée ensuite comme suit « le maintien de leurs caractéristiques écologiques obtenu par la mise en œuvre d'approches par écosystème dans le contexte du développement durable »²⁴⁶.

Les principes « d'utilisation rationnelle »²⁴⁷ et de maintien des « caractéristiques écologiques » des zones humides sont inscrits et impliquent déjà indirectement de respecter une certaine capacité de charge. Ainsi, les Parties contractantes s'engagent à élaborer et appliquer « leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire »²⁴⁸. Assurément, la capacité de charge y est un instrument non remplaçable pour assurer l'utilisation durable des zones humides ; c'est un outil de mesure de la durabilité explicité en la Résolution VIII.14 du 18 novembre 2002²⁴⁹ : « *Lorsqu'on examine la capacité de charge d'un site pour une utilisation, activité ou exploitation (c'est-à-dire la durabilité de celle-ci) par l'homme, il devrait être établi, avec les meilleures preuves disponibles, que l'activité ne constituera pas une menace pour les caractéristiques écologiques du site* ».

²⁴³ BARNAUD G., « La Convention de Ramsar, genèse et principes fondateurs », *Zones humides infos*, n° 47-48, 1^{er} et 2^e trimestres 2005, p. 2.

²⁴⁴ Préambule de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau Ramsar, Iran, 1971.

²⁴⁵ Définition donnée lors de la troisième Conférence des Parties contractantes tenue à Regina au Canada du 27 mai au 5 juin 1987, qui a été révisée dans la Résolution IX.1 Annexe A (2005), comme suit « L'utilisation rationnelle des zones humides est le maintien de leurs caractéristiques écologiques obtenu par la mise en œuvre d'approches par écosystème dans le contexte du développement durable ».

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ Pour aider les États à appliquer le concept d'utilisation rationnelle, un groupe de travail établi à Regina, a préparé des Lignes directrices pour l'application du concept d'utilisation rationnelle, qui ont été adoptées par la COP à sa 4^{ème} Session, à Montreux (Suisse), en 1990.

²⁴⁸ Article 3.1 de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau Ramsar.

²⁴⁹ « *Lorsqu'on examine la capacité de charge d'un site pour une utilisation, activité ou exploitation (c'est-à-dire la durabilité de celle-ci) par l'homme, il devrait être établi, avec les meilleures preuves disponibles, que l'activité ne*

Comme une majorité de dispositions internationales, elle a besoin d'une intégration juridique et d'une traduction opérationnelle dans les législations nationales et les politiques publiques. Du point de vue des réelles obligations pesant sur les Parties contractantes, elles sont celles de :

- désigner *a minima* un site,
- et de faire part au bureau de la Convention de toute modification apportée aux sites, obligations dont la méconnaissance ne peut être sanctionnée.

La désignation nationale d'une zone en « site Ramsar » apparaît comme un simple label qui ne produit pas d'effets juridiques en lui-même²⁵⁰, ce sont les lois et règlements nationaux qui donnent ensuite un contenu à la protection juridique de la zone ; indirectement, cependant la désignation d'un périmètre Ramsar constitue un indice de haute valeur écologique pour le juge administratif français²⁵¹. Il permet, par exemple dans une affaire de 2006, de dégager l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation entachant d'illégalité une autorisation préfectorale d'exploiter une décharge d'ordures ménagères au cœur des zones humides²⁵². Dans une autre, en 2011, le Conseil d'État considère que « le site naturel de Portout a fait l'objet de classements et de projets de classements opérés au titre de la protection des zones humides au sens de la convention de », a confirmé le caractère remarquable d'un espace naturel, et l'injonction de démolir des installations portuaires²⁵³.

Dans le même sens, une « zone dont l'écosystème présente un intérêt particulier correspondant pour une grande partie à une ZNIEFF de type I, et à une zone proposée au titre de Natura 2000 et

constituera pas une menace pour les caractéristiques écologiques du site ». *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle*, 09/12/1996, Annexe à la Résolution 5.6, Kushiro, Japon, juin 1993, et Résolution VIII.14 18 novembre 2002, *Nouvelles Lignes directrices relatives aux plans de gestion des sites Ramsar et autres zones humides « Les zones humides : l'eau, la vie et la »*, 8^e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), Valence, Espagne, 18 au 26 novembre 2002.

²⁵⁰ CIZEL O., « Effets juridiques de la Convention de Ramsar », *Zones humides infos*, n° 47-48, 1^{er} et 2^e trimestres 2005, p. 6.

²⁵¹ « Elle aboutit à octroyer à une convention internationale les mêmes effets que de simples inventaires du patrimoine naturel qui, par principe, sont dénués de toute opposabilité juridique. En outre, quand bien même ce raisonnement serait acceptable, il n'est pertinent que lors du contrôle de la légalité d'actes individuels qui, par définition, ne sauraient constituer les plans d'aménagements visés par l'article 3.1 de la convention de Ramsar. Une décision d'annulation d'un plan d'aménagement (PLU, SAGE, etc.), au motif qu'il serait contraire à cette disposition, respecterait l'orthodoxie juridique : l'obligation d'élaborer et d'appliquer les plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la liste énoncée à l'article 3.1 signifiant très clairement et précisément l'obligation, pour les autorités élaborant ces plans, de ne pas porter atteinte à l'intégrité des zones humides ». LE CORRE L., « Zones humides – Protection et gestion », *op.cit.*

²⁵² TA Caen, 9 avril 1996, n° 95349, Association Manche nature. Dans le même sens le Conseil d'État en considérant que « le site naturel de Portout a fait l'objet de classements et de projets de classements opérés au titre de la protection des zones humides au sens de la convention de Ramsar », a confirmé le caractère remarquable d'un espace naturel et l'injonction de démolir des installations portuaires. CE, 20 mai 2011, n° 325552, n° 325553, n° 335931.

²⁵³ CE, 20 mai 2011, n° 325552, n° 325553, n° 335931. Le Conseil d'État considère que « le site naturel de Portout a fait l'objet de classements et de projets de classements opérés au titre de la protection des zones humides au sens de la convention de Ramsar », ce qui confirme le caractère « remarquable » d'un espace naturel et justifie l'injonction de démolir des installations portuaires.

identifiée par la France au titre de la convention Ramsar doit, pour partie, être qualifiée « espace remarquable » au sens de l'art. L. 146-6 »²⁵⁴.

C. Des prescriptions issues de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance

Au cours de la moitié du XXème siècle, l'air est devenu un objet juridique avec des règles dédiées à sa surveillance, au contrôle de sa qualité²⁵⁵. Qu'ils soient comptabilisés comme provenant de secteurs d'activité (l'industrie, les transports, le secteur résidentiel et tertiaire et l'agriculture), ou de sources distinguées, fixes (installations industrielles) ou mobiles (transports routiers, maritimes), les polluants atmosphériques génèrent conséquences sanitaires et environnementales, relevées depuis les années 1960. L'OMS estime que 7 millions de personnes sont décédées dans le monde du fait de l'exposition à la pollution de l'air²⁵⁶. Parmi les effets néfastes de la pollution atmosphérique pour l'environnement : on peut citer l'acidification de l'air et l'eutrophisation des eaux. On sait et décrypte désormais comment « certains polluants, lessivés par la pluie, contaminent les sols et l'eau, perturbant l'équilibre chimique des végétaux. D'autres, en excès, peuvent conduire à une modification de la répartition des espèces et à une érosion de la biodiversité »²⁵⁷.

Si les sources de pollutions sont d'abord celles à proximité, la signature le 13 novembre 1979 de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance²⁵⁸, dite Convention de Genève, est issue de la reconnaissance que les pollutions transportées par l'air peuvent parcourir de longues distances avant de se déposer et de causer des dommages²⁵⁹. De par la faiblesse des obligations qu'elle comporte, la Convention de Genève s'apparente davantage à une feuille de route organisant les principes généraux de la coopération internationale en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, qu'elle définit comme : « l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels, et à porter atteinte ou nuire aux

²⁵⁴ TA Caen, 12 mai 1998, n° 9714, Manche Nature, dans le même sens : CAA Nantes, 2ème Chambre, du 18 avril 2006, 04NT00242, CAA Nantes, 3ème Chambre, 30 décembre 2009, 08NT02583, CAA Nantes, 2ème Chambre, 10 décembre 2010, 09NT02090.

²⁵⁵ MOLINER-DUBOST., « ENVIRONNEMENT. – Air et climat. – Approche qualitative de la protection de l'air. – Protection intégrée de l'air et du climat », *JurisClasseur Civil Annexes*, fascicule unique, 2019.

²⁵⁶ <http://www.euro.who.int/fr/health-topics/environment-and-health/air-quality/news/news/2014/03/almost-600-000-deaths-due-to-air-pollution-in-europe-new-who-global-report>

²⁵⁷ <https://www.gouvernement.fr/risques/pollution-de-l-air>

²⁵⁸ Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, signée par 32 États et la Communauté européenne lors de la Conférence des ministres de l'environnement des États membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU) le 13 novembre 1979 à Genève, entrée en vigueur en France le 28 janvier 1988. Elle est aujourd'hui ratifiée par 46 États.

²⁵⁹ Liée aux épisodes d'acidification des lacs scandinaves et à la constatation qu'une importante masse de dioxyde de soufre était en permanence en suspension dans l'atmosphère de l'Europe.

valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement »²⁶⁰. Fondée principalement sur l'exigence de « limiter et, autant que possible, de réduire graduellement et de prévenir la pollution atmosphérique, y compris la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance », la Convention de Genève constitue la source d'un large dispositif de lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière, comportant huit protocoles additionnels, déclinaison plus technique des lignes directrices de la Convention cadre.

Afin de prévenir la pollution atmosphérique certains pays ont souhaité que la mise en œuvre des protocoles additionnels « s'appuie sur des travaux scientifiques utiles aux décideurs politiques pour disposer de données fiables »²⁶¹. Dans ce contexte se sont développées de nouvelles approches de la capacité de charge des milieux, et des individus (de faune et de flore) et leur résilience face à la pollution atmosphérique. Cette démarche appuyée sur les capacités de l'environnement à résister ou pas à la pollution a permis de faire émerger « des stratégies de réduction des émissions polluantes à l'échelle régionale fondées sur des seuils d'émission prenant en compte la sensibilité des différents écosystèmes récepteurs en sorte que les charges et niveaux critiques ne soient pas dépassés »²⁶². S'est développé ici le concept de « *charge critique* », basé sur des évaluations scientifiques ; qui permet d'identifier les niveaux de tolérance d'un écosystème par rapport à un polluant.

La charge critique se définit comme « une estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants au-dessous de laquelle, selon les connaissances actuelles, il n'y a pas d'effets nocifs appréciables pour des éléments sensibles déterminés de l'environnement »²⁶³, elle représente le taux de pollution que peut tolérer un écosystème sur le long terme et constitue une véritable traduction juridique du concept de capacité de charge adapté à un sujet particulier : la pollution de l'air.

« Élaboré au cours des années 1980-1990 pour fournir un cadre scientifique aux politiques de lutte contre la pollution de l'air »²⁶⁴, le concept de charge critique, à l'origine réduit aux seules émissions de soufre²⁶⁵ et aux retombées atmosphériques acides liées, a été progressivement étendu aux composés azotés²⁶⁶ et à la pollution oxydante (ozone), ainsi qu'à d'autres polluants. Par la suite, le

²⁶⁰ Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, article 1, al a).

²⁶¹ ELICHEGARAY C., GALSOMIES L., « Séminaire ADEME. Pollution atmosphérique et charges critiques : Bilan et perspectives des recherches menées en France », *Pollution atmosphérique*, En ligne, n° 173, mis à jour le 24/11/2015. URL <http://odel.irevues.inist.fr/pollutionatmospherique/index.php?id=2293>

²⁶² MOLINER-DUBOST M., « Air et climat. – Prévention et réduction de la pollution atmosphérique transfrontière », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3300, 2016.

²⁶³ Article 1 7° du Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou leurs flux transfrontières, Sofia, 31 octobre 1988, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1593, p. 287.

²⁶⁴ ELICHEGARAY C., GALSOMIES L., « Séminaire ADEME « Pollution atmosphérique et charges critiques : Bilan et perspectives des recherches menées en France » », *Pollution atmosphérique*, 2015, op. cit. URL <http://odel.irevues.inist.fr/pollutionatmospherique/index.php?id=2293>

²⁶⁵ Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre, Oslo, 14 juin 1994, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2030, p. 122.

²⁶⁶ *Ibidem*.

Protocole de Göteborg du 30 novembre 1999²⁶⁷ élargit à d'autres polluants le concept de charge critique et fixe des objectifs de qualité environnementale censés garantir qu'à long terme, les concentrations dans l'atmosphère ne dépassent pas les charges critiques d'acidité liées au soufre et à l'azote, d'azote nutritif ou les niveaux critiques d'ozone. Il faut ajouter que « les amendements de 2012 ont fixé de nouveaux objectifs de réduction pour les émissions d'ammoniac provenant de l'agriculture, les émissions de particules de soufre et des oxydes d'azote provenant des transports et de l'industrie, et les émissions de composés organiques volatils provenant, par exemple, des peintures et vernis »²⁶⁸.

Le concept a été repris par l'Union européenne qui visait un objectif de non-dépassement des charges et niveaux critiques dans la Communauté, à l'occasion de son 5ème programme d'action pour l'environnement (1992-2000)²⁶⁹. La Directive n° 2001/81/CE du 23/10/01 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques²⁷⁰, prise en application de cet objet, vise « à limiter les émissions des polluants acidifiants et eutrophisants et des précurseurs de l'ozone afin d'améliorer dans la Communauté la protection de l'environnement et de la santé humaine contre les risques d'effets nuisibles provoqués par l'acidification, l'eutrophisation des sols et l'ozone au sol, et de se rapprocher de l'objectif à long terme consistant à ne pas dépasser les niveaux et charges critiques et à protéger efficacement tous les individus contre les risques connus pour la santé dus à la pollution de l'air en fixant des plafonds nationaux d'émission avec pour référence les années 2010 et 2020 et en procédant à des révisions successives comme prévu aux articles 4 et 10 » doit être citée. Elle traduit juridiquement l'obligation de respecter cette charge critique en attribuant des plafonds nationaux d'émission à chaque État membre.

Pour répondre à ces obligations européennes de réduction des sources de pollutions atmosphériques, plusieurs mesures ont été adoptées par la France, notamment par voie de décret ²⁷¹ : un plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA), fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions anthropiques de polluants atmosphériques pour les années 2020 à 2024, 2025 à 2029, et à partir de 2030. Or, contrairement à ce que la directive européenne préconise, les engagements pris par la France ne sont pas des plafonds d'émission,

²⁶⁷ Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, Göteborg (Suède), 30 novembre 1999, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2319, p. 142.

²⁶⁸ CODDEVILLE P., NICOLAS M., MATHIAS E., PASCAUD A., SAUVAGE S., PROBST A., « Évolution des émissions, de la qualité de l'air et des dépôts atmosphériques dans les espaces ruraux (forestiers) », *Pollution atmosphérique*, En ligne, n°229 - 230, mis à jour le 03/05/2017, URL : <http://odel.irevues.inist.fr/pollution-atmospherique/index.php?id=5748>, <https://doi.org/10.4267/pollution-atmospherique.5748>.

²⁶⁹ Décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable «Vers un développement soutenable», OJ L 275, 10.10.1998, pp. 1-13.

²⁷⁰ Directive 2001/81/CE du 23/10/01 fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques, JOCE n° L 309 du 27 novembre 2001, abrogé par la Directive n°2016/2284 du Parlement Européen et du Conseil du 14/12/16 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE, JOUE L 344 du 17 décembre 2016.

²⁷¹ Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du code de l'environnement, JORF n°0110 du 11 mai 2017.

mais des objectifs de réduction, ce qui a donné lieu en mai 2020 à une mise en demeure transmise par la Commission européenne²⁷².

De manière bien répandue, si le droit international de l'environnement pose les premières bases juridiques pouvant servir à l'appréhension de la capacité de charge en droit français, ces dernières sont insuffisamment prescriptives tant par les instruments juridiques qui les portent (déclarations de principe) que par le contenu des dispositions (dispositions de fond de la convention internationale), l'ensemble est bien trop flou pour assurer une régulation, au niveau de l'enceinte internationale, du comportement des États. Celui-ci étant à évaluer au moment de l'intégration de ces dispositions en droit interne, et après cette étape. Pour les États qui sont États membres de l'Union européenne, ce serait plutôt à travers les textes de droit dérivé de l'Union européenne, mobilisés pour décliner à l'échelle européenne la mise en œuvre d'un accord international, que de réelles obligations de capacité de charge peuvent être bien identifiées.

§II. Les obligations issues du droit de l'Union européenne

En 1957, le Traité de Rome ne prévoyait aucune disposition susceptible de donner compétence à la Communauté Européenne en matière de protection de l'environnement²⁷³, deux dispositions seront toutefois utilisées pour permettre à la Communauté de se saisir des questions environnementales, l'article 100, qui traite de l'harmonisation des législations des États membres pour éviter les distorsions de concurrence ainsi que l'article 235 qui permet aux institutions communautaires de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté sans que le Traité ait expressément prévu une compétence en la matière. Consacrée par l'Acte unique européen en date du 17 février 1986, puis par les traités de Maastricht du 7 février 1992 et d'Amsterdam du 2 octobre 1997, la compétence juridique de l'Union européenne en matière d'environnement s'appuie désormais sur des bases non contestées²⁷⁴.

Pour s'assurer de la réalisation d'une politique publique communautaire de protection environnementale, l'Union européenne est amenée à utiliser divers actes juridiques. Certains relèvent de ce qu'en droit international on qualifie de *soft law*, ainsi en est-il des recommandations ou des avis, fixant de simples lignes de conduite aux États membres sans pour autant poser d'obligations juridiques ou de rails pour les atteindre. D'autres sont des actes juridiques comminatoires (le règlement) en tout cas contraignants, ainsi en est-il des directives européennes, actes législatifs à part entière, définissant des objectifs à atteindre, que les États membres se doivent de transposer en droit interne et de poursuivre. Une mauvaise transposition ou des insuffisances relatives à la mise en œuvre de politiques nécessaires pour parvenir aux résultats fixés par la Directive font encourir aux États membres une condamnation pour manquement par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

²⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_20_859

²⁷³ ROMI R., *Droit international et européen de l'environnement*, éd. LGDJ, 2017, 330 p.

²⁷⁴ MALJEAN-DUBOIS S., MABILE S., « Droit du Conseil de l'Europe et droit communautaire : actions et interactions normatives pour la protection de l'environnement », *Pour un droit commun de l'environnement, Études, mélanges, travaux - Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, éd. Dalloz, 2007, pp. 779-802.

Ainsi, la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau²⁷⁵, dite « Directive Cadre sur l'Eau » (DCE), a fixé l'objectif ambitieux d'atteindre le « bon état écologique » des eaux d'ici au plus tard 2027 ; elle permet une harmonisation des politiques européenne de l'eau qui devrait permettre de réduire les charges de polluants et leurs impacts sur les zones côtières (A). Parallèlement, et de manière complémentaire, la Directive n° 2008/56/CE du 17/06/08 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (Directive cadre « stratégie pour le milieu marin »)²⁷⁶ (B), pose l'objectif d'atteinte du bon état écologique des eaux marines européennes pour l'année 2020 ; ce qui implique par ricochet d'établir des mesures visant à réduire l'impact arrivant à la mer et de maintenir autant que cela se peut davantage les capacités de résilience des écosystèmes marins²⁷⁷.

²⁷⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1-73.

²⁷⁶ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) OJ L 164, 25.6.2008, pp. 19-40.

²⁷⁷ Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Pour un bon état écologique du milieu marin en 2020. La mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin*, 2013, p. 2.

A. Les obligations de la Directive cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000

Dans le seul domaine de l'eau, plus d'une vingtaine de directives européennes fixent le cadre juridique applicable à ce milieu et adoptent des normes de qualité, variables selon la typologie des eaux concernées (eaux de baignade, eaux destinées à la consommation humaine, etc.). La directive cadre sur l'eau 2000/60/CE²⁷⁸ – transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004²⁷⁹ – met en partie un terme à cette approche très segmentée du traitement juridique de l'eau et assure une harmonisation de la législation européenne en la matière.

Ayant pour objectif « d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines »²⁸⁰, la directive européenne s'intéresse à toutes les eaux, intérieures²⁸¹, de transition²⁸², côtières²⁸³ et souterraines²⁸⁴. Cette approche globalisante des milieux aquatiques qui intègre les zones côtières dans la politique communautaire de l'eau assure suivre une « logique prenant en considération l'impact des milieux terrestres sur les zones marines de proximité »²⁸⁵.

Cette approche intégrée est renforcée par les notions de bassin hydrographique (bassin versant) et de district hydrographique (grand bassin versant)²⁸⁶ développées dans la directive qui permettent de dépasser les mécanismes sectoriels et segmentés classiques de gestion des eaux (par exemple la division ancienne entre domaine fluvial et maritime). Le « district hydrographique » érigé en « échelon de droit commun de la politique de l'eau communautaire et par voie de conséquence nationale »²⁸⁷, est une unité géographique naturelle qui se définit comme « une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et

²⁷⁸ Il existe deux directives filles que sont la directive n° 2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration et la directive n° 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau.

²⁷⁹ Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JORF n°95, 22 avril 2004, p. 7327.

²⁸⁰ Article 1^{er} de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

²⁸¹ Les eaux sont considérées comme intérieures dès lors qu'elles sont « en amont de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales ».

²⁸² Les eaux de transition sont celles qui se trouvent à proximité des embouchures des rivières, et sont de ce fait partiellement salines.

²⁸³ Les eaux de surface situées en-deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marins au-delà du point le plus proche de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition.

²⁸⁴ THIEFFRY P., « Droit européen de l'eau », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2910, 2015.

²⁸⁵ DROBENKO B., « Directive eau : un cadre en trompe-l'œil ? », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2000, p. 389.

²⁸⁶ La France est divisée en 14 grands bassins versants (bassins hydrographiques européens), dont 9 en métropole et 5 en outre-mer.

²⁸⁷ GAZZANIGA J.-L., LARROUY-CASTERA X., OURLIAC J.-P., « Eaux- Administration et planification de l'eau », *JurisClasseur Rural*, fascicule 40, 2016.

eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de gestion des bassins hydrographiques »²⁸⁸. Le « bassin hydrographique », quant à lui, représente la « zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta »²⁸⁹. Les États membres doivent, aux fins de la directive, recenser les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national et les rattacher à des districts hydrographiques²⁹⁰.

Sur la base de cette gestion systémique, la Directive pose des objectifs très ambitieux tels l'atteinte du bon état des eaux pour l'année 2027 au plus tard²⁹¹, la non-détérioration des ressources en eau et des milieux, la réduction ou la suppression des rejets de substances, ou encore le respect des objectifs des zones protégées.

Pour y parvenir, un processus en quatre grandes étapes est prévu, il s'agit de l'évaluation de l'état initial ou état des lieux, du suivi de l'évolution de l'état des masses d'eau ou programme de surveillance, de la définition des objectifs et de la détermination des mesures à mettre en œuvre pour les atteindre, qui sont intégrés et détaillés dans un plan de gestion accompagné d'un programme de mesure.

En France, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) devient l'instrument français de la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'eau, et couvre chaque district hydrographique²⁹². Il est accompagné d'un programme de mesures qui définit les actions et mesures concrètes à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) peuvent s'appliquer à un sous-bassin, un aquifère ou à toute autre unité hydrologique cohérente.

²⁸⁸ Article 2 al 15) de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

²⁸⁹ Article 2 al 13) de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

²⁹⁰ Les petits bassins hydrographiques peuvent, si nécessaire, être liés à des bassins plus importants ou regroupés avec des petits bassins avoisinants pour former un district hydrographique. Lorsque les eaux souterraines ne correspondent pas complètement à un bassin hydrographique particulier, elles sont identifiées et intégrées au district hydrographique le plus proche ou le plus approprié. Les eaux côtières sont identifiées et rattachées au(x) district(s) hydrographique(s) le(s) plus proche(s) ou le(s) plus approprié(s). Article 3-1 de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

²⁹¹ Selon LESAGE M., *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »*, juin 2013, p.47, en 2013, l'état écologique des masses d'eau de surface : 6,5 % présentent un très bon état écologique, 35 % présentent un bon état écologique, près de 40 % sont dans un état moyen, 12,5 % sont dans un état médiocre, un peu plus de 4 % sont dans un mauvais état. Soit 56,5 % des masses d'eau de surface sont donc jugées dans un état inférieur à bon ; concernant l'état chimique des masses d'eau de surface : un peu plus de 43 % présentent un bon état, près de 23 % présentent un état inférieur à bon. 34,1 % des masses d'eau de surface sont dans un état chimique inconnu. LESAGE M., *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »*, juin 2013, p. 47.

²⁹² Certains grands bassins versants sont regroupés et dans un seul SDAGE, ainsi en est-il du SDAGE du bassin Rhin-Meuse, et du SDAGE du bassin Artois Picardie.

Obligation de résultat, la reconquête de la qualité des eaux et des milieux aquatiques, traduite par l'atteinte du *bon état* de toutes les eaux d'ici au plus tard 2027, est conditionnée par deux paramètres²⁹³ : le bon état écologique et le bon état chimique pour les eaux de surface, et le bon état quantitatif et le bon état chimique pour les eaux souterraines.

Pour les eaux de surface, l'état écologique est évalué en fonction de paramètres biologiques, hydromorphologiques, et physico-chimiques qui diffèrent selon qu'il s'agisse d'eaux de surface (douces, saumâtres ou salées) ; l'état chimique, fait référence à une liste de substances pour lesquelles des normes de qualité environnementale sont fixées. L'atteinte du bon état des eaux souterraines repose sur le bon état chimique (semblable à celui des eaux de surface) et sur le bon état quantitatif qui implique que les prélèvements en eau ne dépassent pas la capacité de renouvellement de la ressource²⁹⁴.

Pour atteindre le *bon état*, les États européens doivent *classifier* les différents milieux aquatiques qui caractérisent leur territoire. La « masse d'eau » constitue l'unité d'évaluation commune à tous les États européens. La Directive distingue les masses d'eau de surface définies comme « une partie distincte et significative des eaux de surface telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières », des masses d'eau souterraines qui correspondent à un volume distinct d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères »²⁹⁵. « L'état des eaux est évalué à cet échelon et des objectifs d'atteinte du bon état sont fixés pour chacune des masses d'eau. Les masses d'eau ont été classées selon une typologie nationale, afin de définir un bon état adapté à leurs caractéristiques »²⁹⁶.

Ainsi, pour chaque type de masse d'eau (lac, eaux côtières, rivières), un état est déterminé par rapport à des paramètres qui définiront l'état *très bon*, *bon*, *mauvais* ou *très mauvais* des masses d'eau. Cette étude est réalisée par rapport à un « état de référence » qui correspond à « l'état d'une masse d'eau pas, ou très peu impactée dans sa nature et son fonctionnement par les activités humaines »²⁹⁷.

Cette notion de *bon état* suppose donc une réduction de l'impact des activités humaines sur le milieu aquatique permettant le bon fonctionnement des écosystèmes²⁹⁸. Il s'agit ici de faire trouver

²⁹³ Article 2 al 18) et 20) de la Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

²⁹⁴ <https://www.eaufrance.fr/regles-devaluation-de-letat-des-eaux>

²⁹⁵ En France, 11523 masses d'eau superficielles et 574 masses d'eau souterraines ont été délimitées. Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, pour un bon état des eaux en 2015, p.16.

²⁹⁶ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, pour un bon état des eaux en 2015, p. 16.

²⁹⁷ L'évaluation est réalisée sur la base d'indicateurs de référence exposés en annexe V de la directive, qui se réfèrent à différents types d'organisme biologiques et chimiques.

²⁹⁸ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, pour un bon état des eaux en 2015*, 40 p.

un point d'équilibre²⁹⁹, et indirectement de respecter et ou restaurer la capacité de charge du milieu aquatique.

Les deux concepts, si on les admet comme tels, sont liés puisque « la capacité de charge définit les limites de pressions ou d'impacts à ne pas dépasser dans différents compartiments de l'environnement pour ne pas compromettre l'atteinte ou le maintien du bon état écologique »³⁰⁰. On en prend la mesure à la lecture de la proposition de directive relative à la qualité écologique des eaux, précédant l'élaboration de la directive cadre pour l'eau, où y était définie la qualité écologique d'une eau comme « une eau qui a conservé sa capacité d'autoépuration, lorsque la diversité des espèces qui y vivent à l'état naturel est préservée et lorsque la structure et la qualité des sédiments permettent la subsistance de la communauté biologique naturelle de l'écosystème »³⁰¹.

Il résulte que la capacité de charge est dépassée dès que le milieu aquatique ne peut plus assurer ses fonctions de manière convenable (disparition de certains services écologiques, telle que l'autoépuration.). En établissant des seuils limites et objectifs de qualité, la directive cadre sur l'eau engage les États à se saisir juridiquement de ce problème et surtout à évaluer indirectement la capacité de charge de leurs eaux.

B. Les obligations de la Directive cadre « stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008

En raison de l'accroissement des activités occupant les espaces marins et de leurs impacts cumulés d'origine tellurique ou maritime dont le milieu marin devient le réceptacle, l'Union européenne tente, en adoptant une politique maritime intégrée (PMI)³⁰², d'englober plus d'aspects affectant les mers et les océans qui bordent le territoire des États membres, dont ceux résultant du développement économique et les externalités négatives environnementales produites, selon une expression de l'économie des ressources naturelles. « Cette nouvelle politique porte donc en elle l'exigence de comprendre l'impact des activités humaines sur l'environnement marin, de protéger celui-ci pour en assurer les fonctions essentielles pour les générations à venir et, enfin, de comprendre les profondes interactions entre les océans et le climat pour mieux en gérer les conséquences »³⁰³.

²⁹⁹ EAU FRANCE, Note technique du secrétariat technique du SDAGE, qu'est-ce que le bon état des eaux ? Corse, 2011, 22 p.

³⁰⁰ Ministère de la transition écologique et solidaire, *Évaluation environnementale, Premiers éléments méthodologiques sur les effets cumulés en mer*, 2017, p. 32.

³⁰¹ Proposition de directive du Conseil relative à la qualité écologique des eaux, réf. 94 C 222/06, présentée par la Commission le 8 juillet 1994, JOCE du 10 août 1994.

³⁰² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne {COM(2007) 574 final} {SEC(2007) 1278} {SEC(2007) 1279} {SEC(2007) 1280} {SEC(2007) 1283} /* COM/2007/0575 final.

³⁰³ SAAB W., « Politique maritime et politique de recherche marine en Europe : entre la conquête de l'espace marin et la protection de son environnement », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 70, no. 2, 2013, pp. 88-94.

Volet environnemental de la politique maritime intégrée (PMI) dont ce n'est pas l'objet premier la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) 2008/56/CE du 17 juin 2008, transposée en droit national par la loi n°2010788 du 12 juillet 2010³⁰⁴, construite sur le même schéma que la DCE, vise l'atteinte d'objectifs ambitieux et communs à tous les États membres, tels que l'atteinte et le maintien du bon état écologique des eaux marines européennes d'ici l'année 2020.

Première directive spécialement dédiée au milieu marin et sa protection, la DCSMM permet à l'Union européenne d'investir un « nouveau champ d'action qu'elle laissait jusqu'à présent aux organisations intergouvernementales (Organisations de protection des mers régionales ou bien organisations chargées de la coopération interétatique pour lutter contre les pollutions de la mer, notamment par les hydrocarbures) ou bien à l'Organisation maritime internationale »³⁰⁵. Définissant une véritable politique européenne globale de protection de l'environnement marin axée sur une approche écosystémique de l'environnement³⁰⁶, la DCSMM implique une gestion intégrée : il ne s'agit plus traiter les activités de manière sectorisée mais de tendre vers une approche globale de leurs pressions et de leurs impacts cumulés sur le milieu marin. « Il n'existe pas de définition unique et internationalement reconnue de cette approche, mais elle a pour objectif global de veiller à ce que les pressions exercées collectivement par les activités humaines ne franchissent pas les seuils au-delà desquels l'écosystème pourrait perdre ses capacités de réaction »³⁰⁷.

Cette approche devient un principe, juridiquement contraignant, de gestion du milieu marin à travers l'article 1-3, afin de tendre vers le bon état écologique des eaux marines à l'horizon 2020. L'objectif prioritaire est de « parvenir à un bon état écologique du milieu marin de la Communauté ou de maintenir un tel état, de persévérer dans sa protection et sa préservation et de prévenir toute nouvelle détérioration »³⁰⁸, mais également d'assurer la viabilité des activités humaines, donc leur caractère pérenne.

La Directive est applicable aux « eaux marines », qu'elle définit comme :

³⁰⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF, n°0160, 13 juillet 2010, p. 12905.

³⁰⁵ AUFFRET Y., « La directive stratégie- cadre pour le milieu marin » : contenu et protégée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°2, 2009, p. 174.

³⁰⁶ Dans le cadre de l'application à la gestion des activités humaines d'une démarche fondée sur la notion d'écosystème tout en permettant une utilisation durable des biens et des services marins, il convient en priorité de parvenir à un bon état écologique du milieu marin de la Communauté ou de maintenir un tel état, de persévérer dans sa protection et sa préservation et de prévenir toute nouvelle détérioration (considérant 8).

Il convient que les programmes de mesures ainsi que les actions des États membres qui en résultent appliquent à la gestion des activités humaines une démarche fondée sur la notion d'écosystème et qu'ils soient fondés sur les principes visés à l'article 174 du traité, en particulier le principe de précaution (considérant 44).

³⁰⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport de la commission au conseil et au parlement européen Contribution de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE) à l'exécution des obligations, engagements et initiatives existants des États membres ou de l'Union européenne, au niveau de l'UE ou au niveau international, dans le domaine de la protection de l'environnement dans les eaux marines*, Bruxelles, le 16.11.2012 COM(2012) 662, final, p. 3.

³⁰⁸ Point 8 de la Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

les « eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa compétence, conformément à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'exception des eaux adjacentes aux pays et territoires mentionnés à l'annexe II du traité et des collectivités et départements français d'outre-mer ». Elle s'étend donc sur la zone économique exclusive, et les zones maritimes qui sont en amont de celle-ci, dont la colonne d'eau au-dessus du plateau continental, mais n'affecte pas, c'est une évidence, les espaces maritimes constitutifs de la haute mer.

Le « bon état écologique » s'entend précisément comme l'« état écologique des eaux marines tel que celles-ci conservent la diversité écologique et le dynamisme d'océans et de mers qui soient propres, en bon état sanitaire et productifs dans le cadre de leurs conditions intrinsèques, et que l'utilisation du milieu marin soit durable, sauvegardant ainsi le potentiel de celui-ci aux fins des utilisations et activités des générations actuelles et à venir, à savoir:

a) la structure, les fonctions et les processus des écosystèmes qui composent le milieu marin, combinés aux facteurs physiographiques, géographiques, géologiques et climatiques qui leur sont associés, permettent auxdits écosystèmes de fonctionner pleinement et de conserver leur capacité d'adaptation aux changements environnementaux induits par les hommes. Les espèces et les habitats marins sont protégés, le déclin de la biodiversité dû à l'intervention de l'homme est évité, et la fonction de leurs différents composants biologiques est équilibrée ;

b) les propriétés hydromorphologiques, physiques et chimiques des écosystèmes, y compris les propriétés résultant des activités humaines dans la zone concernée, soutiennent les écosystèmes de la manière décrite ci-avant. Les apports anthropiques de substances et d'énergie, y compris de source sonore, dans le milieu marin ne provoquent pas d'effets dus à la pollution ».

Celui-ci est défini, à l'échelle de la région ou de la sous-région marine, sur la base des *descripteurs qualitatifs* déterminés à l'annexe I prévoyant onze descripteurs, communs à tous les États membres de l'Union européenne³⁰⁹. La voie empruntée par la DCSMM pour définir le bon état des eaux marines diffère de celle adoptée par la DCE, dans la mesure où elle n'est pas fonction d'un état de référence antérieur mais est établie par rapport à *la capacité de résilience du milieu marin*.

³⁰⁹ D 1 : Biodiversité conservée.

D 2 : Espèces non indigènes contenues

D 3 : Stocks des espèces exploitées en bonne santé

D 4 : Éléments du réseau trophique abondants et diversifiés

D 5 : Eutrophisation réduite

D 6 : Intégrité des fonds marins préservée

D 7 : Conditions hydrographiques non modifiées

D 8 : Contaminants dans le milieu sans effet néfaste sur les écosystèmes

D 9 : Contaminants dans les produits consommés sans impact sanitaire

D 10 : Déchets marins ne provoquant pas de dommages

D 11 : Introduction d'énergie non nuisible

Annexe I de la Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

Cette directive-ci nous renvoie à la notion de résilience.

La démarche est perceptible à l'article 1) 3° de la DCSMM disposant que « les stratégies marines appliquent à la gestion des activités humaines une approche fondée sur les écosystèmes, permettant de garantir que la pression collective résultant de ces activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique et d'éviter que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par la nature et par les hommes soit compromise ».

L'arrêté ministériel français du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines françaises³¹⁰ adhère à cette approche et la renforce en déterminant le bon état écologique atteint lorsque « les activités humaines et les pressions induites sont à un niveau compatible avec la capacité de résilience écologique de l'écosystème ».

Défini à l'article 2 de la DCSMM comme « la capacité pour un habitat ou une population à maintenir ou recouvrer naturellement sa structure et ses fonctions, suite à une perturbation anthropique, sans dérive significative de l'équilibre dynamique des composantes de l'écosystème », la résilience implique des connaissances quant aux capacités d'adaptation des écosystèmes littoraux et marins, et de leur vulnérabilité³¹¹. De manière plus pragmatique, il s'agit de coexister et d'utiliser le milieu marin en adéquation avec ses capacités naturelles, en considérant sa capacité de charge.

Pour parvenir à ce « bon » état, supposant de respecter la capacité de résilience du milieu marin, la directive commande à chaque État membre d'élaborer une stratégie applicable à ses eaux marines. La transcription en droit français de la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin assurée par la loi du 12 juillet 2010³¹², parachevée par le décret du 5 mai 2011³¹³, fait du Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) la stratégie marine française exigée par la directive européenne.

Les plans d'action pour le milieu marin (PAMM) établis pour chacune des quatre sous-régions marines françaises³¹⁴, figurent aujourd'hui à la Sous-section 2 : *Plan d'action pour le milieu marin (Articles L.219-9 à L.219-18)* du Chapitre IX : *Politiques pour les milieux marins (Articles L.219-1 à L.219-18)* du Titre Ier : *Eau et milieux aquatiques et marins (Articles L.210-1 à L.219-18)* du Livre II : *Milieux physiques (Articles L.210-1 à L.229-54)* du code de l'environnement pour ce qui est de la partie Législative (cf. **Annexe II**). Ils sont élaborés par les autorités compétentes en association avec les acteurs locaux³¹⁵, et structurés par cinq éléments :

- Une évaluation initiale des eaux marines qui comprend une analyse des usages, des pressions et des impacts sur les milieux marins (1)³¹⁶ ;

³¹⁰ Arrêté du 17 décembre 2012 relatif à la définition du bon état écologique des eaux marines, JORF n°0304 du 30 décembre 2012, p. 21138, texte n° 89.

³¹¹ Cela suppose la production d'indicateurs afin de fixer des seuils de résilience.

³¹² Articles 166 et suivants.

³¹³ Décret n° 2011-492 du 5 mai 2011 relatif au plan d'action pour le milieu marin, JORF n°0105 du 6 mai 2011.

³¹⁴ Sous-région marine de la Manche-mer du Nord, Sous-région marine des mers celtiques sous-région marine du golfe de Gascogne, Sous-région marine de la Méditerranée occidentale.

³¹⁵ Articles L.219-9 à L.219-18 du code de l'environnement.

³¹⁶ Article 8 de la Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

- La définition du bon état écologique sur la base de 11 descripteurs qualitatifs listés dans la directive complétée avec les connaissances compilées issues de l'évaluation initiale (2)³¹⁷ ;
- La définition d'une série d'objectifs et d'indicateurs environnementaux visant à parvenir au bon état écologique (3)³¹⁸ ;
- L'établissement d'un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente et de la mise à jour périodique des objectifs (4)³¹⁹ ;
- L'établissement d'un programme de mesures destiné à parvenir au bon état des eaux marines ou à le conserver (5)³²⁰.

Le Décret du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade³²¹, met en cohérence et lie les dispositifs issus de la DCSMM et de la Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime en intégrant le PAMM au sein du document stratégique de façade (DSF)³²².

Le document stratégique de façade (DSF), document de planification pris en application de la directive du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, comprend quatre parties :

- 1- *La situation de l'existant dans le périmètre de la façade maritime ;*
- 2- *La définition des objectifs stratégiques et des indicateurs associés ;*
- 3- *Les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du document stratégique ;*
- 4- *Un plan d'action.*

Les objectifs stratégiques et indicateurs associés (2), que le code de l'environnement définit comme les objectifs « *environnementaux, sociaux et économiques, auxquels sont assortis la définition et la justification des conditions de coexistence spatiale et temporelle des activités et des usages considérés et de l'identification, dans les espaces maritimes, des zones cohérentes au regard des enjeux et objectifs généraux qui leur sont assignés, tant par le document que par ceux issus d'autres processus* »³²³ – on note l'intelligibilité d'une telle rédaction pour des administrateurs au passage – sont à rapprocher de la capacité de charge, au sens où ils assurent la traduction juridique de cette dernière, à travers des seuils environnementaux de coexistences spatiales et temporelles (mesurées dans le temps) acceptables. Ces seuils pour maintenir ensemble

³¹⁷ Article 9 de la Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

³¹⁸ Article 10 de la Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

³¹⁹ Article 11 de la Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

³²⁰ Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Pour un bon état écologique du milieu marin en 2020, La mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin*, 2017, p. 4.

³²¹ Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade, JORF n°0106 du 5 mai 2017.

³²² Articles R.219-1-7 à R.219-1-14 du code de l'environnement.

³²³ Article R.219-1-7 du code de l'environnement.

sur un même espace et sur un temps long ou fractionné dans l'année, diverses activités (difficilement compatibles), sont appuyés sur des données scientifiques, qui, une fois analysées, révèlent l'état écologique au moment de la mesure et les vulnérabilités des milieux littoraux et marins ici scrutés.

Depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ces seuils environnementaux de coexistence sur un espace défini et dans un temps établi sont opposables, dans un rapport de comptabilité, aux plans, programmes et schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.219-1³²⁴, aux projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée et situés dans ces mêmes espaces, aux schémas de mise en valeur de la mer ainsi qu'aux schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L.923-1-1 du code rural et de la pêche maritime³²⁵.

Le rapport de compatibilité³²⁶ qui s'entend en droit de l'urbanisme, de l'absence de contrariété entre la norme supérieure – ici le document stratégique de façade –, et les normes inférieures, en laissant certes une marge de manœuvre, augure de nouvelles possibilités de voir appropriées les mesures de capacité de charge tant par les autorités publiques chargées d'élaborer les documents d'urbanisme ou de les modifier, que par le juge administratif chargé du contrôle juridictionnel de cette compatibilité.

³²⁴ Façades maritimes métropolitaines et bassins maritimes ultramarins.

³²⁵ Article L.219-4 du code de l'environnement.

³²⁶ COULET M., « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA*, 1976, pp. 291-299.

CHAPITRE II. LA CAPACITÉ DE CHARGE LIÉE AUX TEXTES RELATIFS À LA ZONE CÔTIÈRE

Espaces convoités et à la croisée d'emprises contradictoires, les zones côtières, initialement bien dotées du point de vue de la biodiversité présente, se caractérisent également par les pressions et déformations subies qui s'accroissent sur les divers bassins, au point de réamorcer de manière permanente des phénomènes de dégradations répétées des écosystèmes avec une perte de biodiversité localisée ou régionalisée. Depuis deux décennies, des stratégies de gestion durable des zones côtières n'ont cessé de se succéder, défendues au niveau international, européen et régional, « toutes à la recherche du développement durable *du* littoral, celui-là même qui s'appuie sur la présence *des* littoraux géographiques qu'offre le trait de côte qui borde le département, la région ou la façade maritime »³²⁷. Le développement durable interrogé sous l'angle de problématiques littorales a fait naître le concept de gestion intégrée des zones côtières qui s'entend souvent comme « l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer, tout en sauvegardant pour les générations futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages ». C'est dans ce contexte géographique et administratif particulier que la capacité de charge trouve sa traduction juridique la plus aboutie, les références y sont explicites et bien plus nombreuses que dans d'autres domaines ou portions du territoire national, laissant à supposer que les zones côtières sont des territoires privilégiés pour l'appréhension juridique de la capacité de charge (**Section I**). Ces suppositions se confirment en 2011, avec l'entrée en vigueur du Protocole relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières en Méditerranée qui consacre juridiquement la notion de capacité de charge (**Section II**).

SECTION I. LES TERRITOIRES DE LA ZONE CÔTIÈRE, TERRITOIRES PRIVILÉGIÉS POUR L'APPRÉHENSION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE

La protection des zones côtières, si on la pense comme un bien commun des peuples, s'est vite révélée comme l'un des grands problèmes de société du XX^e siècle auquel l'Europe fait face. Le Conseil de l'Europe a ainsi été amené à accorder une place particulière à cette question³²⁸ dès les

³²⁷ GALLETTI F., *Cours de droit du littoral*, Master Droit de l'environnement et de l'urbanisme, Université de Perpignan, 2019.

³²⁸ En ce sens, DEJEANT-PONS M., « Les activités du Conseil de l'Europe en faveur des zones côtières : gestion durable du territoire et du paysage », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, 16 p ; DEJEANT-PONS M., « Le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et le Code de conduite européen des zones côtières », *Aménagement du territoire pour le développement durable des espaces européens particuliers : montagnes, zones côtières, zones rurales, bassins fluviaux et vallées alluviales*, éd. du Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire, 2003, n° 68, pp. 47-57 ; PRIEUR M., « La conservation des zones côtières en droit comparé », in *La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique*, actes du colloque organisé dans le cadre de l'année européenne de la conservation de la nature 1995, en collaboration avec le ministère de la santé et de l'environnement de l'Albanie, Tirana, Albanie, 24-27 octobre 1994, Rencontres environnement n°23, éd. du Conseil de l'Europe, 1995, pp. 139-149 ; CHEVALÉRIAS C., *Le Conseil de l'Europe et l'environnement*, Thèse de droit public, Université de

années 1970 (§I). La construction d'une approche communautaire de la problématique côtière (§II) par les institutions de la Communauté européenne, devenue Union européenne, a été plus sinueuse. Discrète mais présente, on la découvre parfois abordée, au travers de documents européens de communication et de politiques publiques nationales, aux objets diversifiés (mesures liées à la gestion de la sécurité et des risques relatifs aux activités maritimes, stratégie européenne pour l'environnement marin, plan d'action environnemental, par exemple...), qui - par effet retour - vont influencer une pensée politique européenne dynamique dédiée à la gestion intégrée des zones côtières des États membres.

§I. Des précisions issues des travaux du Conseil de l'Europe

Organisation internationale intergouvernementale distincte de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe fondé par le traité de Londres du 5 mai 1949³²⁹, comprend 47 États membres³³⁰, en 2020, dont les 28 États membres de l'Union européenne. Sur le plan organique, composé d'un Comité des Ministres, d'une Assemblée parlementaire, et de trois institutions que sont la Cour Européenne des Droits de l'Homme, le Commissaire aux Droits de l'Homme et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, le Conseil de l'Europe œuvre pour « une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social »³³¹. En lui reconnaissant des compétences aussi étendues, les statuts offrent au Conseil de l'Europe la possibilité d'intervenir dans des domaines aussi divers que la protection des droits de l'homme, l'éducation, la promotion de la diversité culturelle de l'Europe, la lutte contre les problèmes sociaux ou la protection de l'environnement³³².

Dès les années 1970, le Conseil de l'Europe se saisit de questions relatives à la protection et à la conservation des zones côtières européennes et pose les premiers jalons conceptuels d'une gestion intégrée des zones côtières (A). Plus tard, au milieu des années 1990, l'action du Conseil de l'Europe en faveur de la gestion intégrée des zones côtières prend de l'envergure avec l'élaboration d'un instrument modèle dédié intégralement à ce nouveau mode de gouvernance, et ces nouvelles manières d'administrer intègrent explicitement la capacité de charge (B).

Limoges, 2002, 666 p.

³²⁹ Signé par dix pays fondateurs : la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni.

³³⁰ Albanie (1995), Allemagne (1950), Andorre (1994), Arménie (2001), Autriche (1956), Azerbaïdjan (2001), Belgique (membre fondateur), Bosnie-Herzégovine (2002), Bulgarie (1992), Chypre (1961), Croatie (1996), Danemark (membre fondateur), Espagne (1977), Estonie (1993), Finlande (1989), France (membre fondateur), Géorgie (1999), Grèce (août 1949), Hongrie (1990), Irlande (membre fondateur), Islande (1950), Italie (membre fondateur), Lettonie (1995), Liechtenstein (1978), Lituanie (1993), Luxembourg (membre fondateur), Macédoine (1995), Malte (1965), Moldavie (1995), Monaco (2004), Monténégro (2007), Norvège (membre fondateur), Pays-Bas (membre fondateur), Pologne (1991), Portugal (1976), République tchèque (1993), Roumanie (1993), Royaume-Uni (membre fondateur), Russie (1996), Saint-Marin (1988), Serbie (2003), Slovaquie (1993), Slovénie (1993), Suède (membre fondateur), Suisse (1963), Turquie (1949), Ukraine (1995).

³³¹ Article 1 a du statut du Conseil de l'Europe.

³³² MALJEAN-DUBOIS S., MABILE S., « Droit du Conseil de l'Europe et droit communautaire : actions et interactions normatives pour la protection de l'environnement », in *Pour un droit commun de l'environnement, Études, mélanges, travaux - Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, éd. Dalloz, 2007, pp. 779-802.

A. Les premiers jalons conceptuels d'une gestion intégrée des zones côtières

C'est donc tôt, par rapport à l'inertie d'autres institutions, que le Conseil de l'Europe s'est engagé pour un droit du développement durable des zones côtières et a accentué la nécessité d'une gestion systémique des littoraux européens (1), qui pose d'intégrer les réalités écologiques de territoires particulièrement vulnérables (2).

1. La promotion d'une gestion systémique des littoraux européens

En tant qu'organisation de coopération intergouvernementale, le Conseil de l'Europe a un rôle à jouer dans l'harmonisation d'un droit européen dédié aux zones côtières en édictant un ensemble de règles cohérentes, relayées dans l'ordre juridique interne des États membres³³³. Sources de droit en Europe, les textes émanant des organes du Conseil de l'Europe sont principalement des recommandations, résolutions, déclarations et restent donc peu ou pas contraignantes. Leur caractère de *soft law* ne leur assure, certes, pas le même niveau de normativité que les instruments conventionnels du Conseil de l'Europe, mais ils contribuent dans une autre mesure à la construction d'un droit articulé autour d'un territoire géographique spécifique qu'est la zone côtière. Le poids de ces textes émanant des organes du Conseil de l'Europe, se prêtant davantage à une valorisation vers des bonnes pratiques, qu'à des injonctions impératives et contraignantes ne doit pas pour autant être marginalisé, dans un processus de sensibilisation et de diffusion d'un vocabulaire juridique qui intègre la notion de capacité de charge, et participe à « une forme de consensus de l'ensemble des gouvernements européens sur un sujet donné »³³⁴.

La lecture et l'étude de certaines résolutions et recommandations adoptées par les organes du Conseil de l'Europe dans le champ de la protection et de l'aménagement des zones côtières souligne une appréhension explicite de la capacité de charge, sans créer pour autant d'obligations à la charge des États en la matière.

Il convient de citer en premier lieu, la Recommandation de l'Assemblée relative à la protection des côtes en Europe soulevant, déjà le 21 janvier 1971, que « la protection des côtes, aspect particulièrement brûlant de la protection de l'environnement, doit être placé dans le contexte d'un aménagement systématique et rationnel de toutes les côtes en Europe, en déterminant une répartition judicieuse de ses vocations les mieux appropriées »³³⁵.

La Résolution du Comité des Ministres 29 (73) du 26 octobre 1973 relative à la protection des zones côtières³³⁶, y faisant suite, proposait des solutions concrètes pour remédier à la dégradation

³³³ BENOIT-ROHMER F., KLEBES H., *Le droit du Conseil de l'Europe - Vers un espace juridique paneuropéen*, Conseil de l'Europe, 2005, 267 p.

³³⁴ « Au sein du Conseil de l'Europe, il est souvent dit qu'il vaut mieux, pour faire progresser le droit, une bonne recommandation qu'une mauvaise convention ». BENOÎT-ROHMER F., KLEBES H., *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique européen*, éd. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, p. 123.

³³⁵ Conseil de l'Europe, Recommandation du 21 janvier 1971 (627) relative à la protection des côtes en Europe, p.4.

³³⁶ La résolution du Comité des Ministres 29 (73) du 26 octobre 1973 relative à la protection des zones côtières.

esthétique et biologique continue des côtes européennes. Parmi elles, figure la suggestion de traitement global des problèmes de protection du littoral, en préconisant à cette fin, entre autres, *la répartition* des utilisations à l'intérieur de ces zones littorales en tenant compte de leurs influences réciproques et des diverses composantes de l'environnement (point 2), *la création de servitudes* en bordure de mer (point 5), *la création de réserves naturelles*, et également *l'adoption de mesures générales de protection et de conservation* de la flore et de la faune sauvages ainsi que des biotopes du littoral (point 8)³³⁷.

Dès 1973, le Conseil de l'Europe proposait à ses États membres un ensemble cohérent de principes et de mesures juridiques innovants, loin d'être mis en œuvre encore aujourd'hui sur la totalité des côtes européennes³³⁸. Parmi eux, la question de la « capacité de charge » est présente et abordée sous l'angle de mesures générales de protection et de conservation de la flore et de la faune sauvages ainsi que des biotopes du littoral, il s'agit plus précisément de faire limiter la circulation du public dans les zones côtières à un niveau compatible avec la capacité du milieu.

Cette référence, bien que très sectorisée, et limitée à un seul usage de la côte, demande aux États membres de considérer les possibilités d'*accueil* de la zone côtière sans dommage physique pour le milieu, et illustre déjà l'intégration des paramètres écologiques au cœur des politiques publiques attachées aux zones côtières.

Au fil des recommandations et des résolutions, les références à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) et à la capacité de charge s'affinent et s'affirment. La GIZC devient une approche publique qu'il convient de répandre et de conforter juridiquement pour tendre vers le développement durable et rationnel des zones littorales.

2. La promotion d'une gestion des zones côtières intégrant les réalités écologiques

La recommandation relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes, adoptée le 23 septembre 1985, préconise une approche globale de la zone côtière³³⁹, un contrôle des « politiques visant leur transformation et une définition des limites des charges supportables par ces espaces ». La capacité de charge, question publique, transparait en demi-teinte, il s'agit d'établir des seuils de pressions supportables par ces espaces naturels pour pouvoir définir les limites à leurs transformations artificielles.

³³⁷ BLANQUET M., DE GROVE-VALDEYRON N., « Zones côtières et droit communautaire », *RJE, numéro spécial, Aménagement et gestion intégrée des zones côtières*, 2001, pp. 53-84.

³³⁸ PRIEUR M., « La conservation des zones côtières en droit comparé », *op. cit.*, p. 139.

³³⁹ Les « multiples politiques sectorielles qui s'exercent sur cet espace provoquant des conflits qui ne peuvent être résolus que par une approche globale d'une politique d'aménagement du territoire basée sur une planification intégrée à différentes échelles et conçue sur des objectifs à long terme, étant donné que la protection et le développement des régions maritimes sont étroitement interdépendants et ne peuvent être considérés isolément définissant les orientations qui doivent régir à l'avenir toute politique d'aménagement du territoire des régions maritimes ».

Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation n° R (85) 189 du Comité des ministres aux États membres relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes (adoptée par le Comité des ministres le 23 septembre 1985, lors de la 388^e réunion des délégués des ministres).

Recommandation issue de la 6^{ème} Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), Torremolinos, Espagne, 19-20 mai 1983, sur les perspectives du développement et de l'aménagement des régions maritimes européennes.

Cette idée directrice est retrouvée dans le guide d'action élaboré par les ministres à l'issue de la 4^{ème} conférence ministérielle européenne sur l'environnement tenue à Athènes du 25 au 27 avril 1984 qui a porté sur « les zones côtières, rives fluviales et lacustres, leur planification, aménagement et gestion en compatibilité avec l'équilibre écologique ».

Ce guide de la gestion et de la protection des zones côtières, préconise de fonder les procédures de planification « sur la compréhension des caractéristiques écologiques et des exigences des zones concernées, sur une approche intégrée et à long terme des divers intérêts, souvent contradictoires, que présentent ces zones et sur une évaluation de l'impact sur l'environnement ». Le texte met l'accent sur la capacité de charge en prônant « d'éviter de surcharger la capacité des écosystèmes côtiers par des activités touristiques, des constructions de logements, ou l'exploitation de ressources minières ».

La diffusion de la notion de « capacité de charge » témoigne ici d'une volonté d'intégrer ces préoccupations environnementales-ci à la planification du littoral qu'il faut administrer.

Constituant déjà un point de référence, les travaux du Conseil restent néanmoins muets quant à la définition d'une telle notion, n'emportant aucun consensus sur l'expression utilisée, reflet d'une forme de confusion certaine. Cet amalgame terminologique appelle une clarification, préalable au développement de cette notion dans les règles de droit applicable sans délai (*hard law*). Ceci étant, un instrument juridique promu comme un modèle de loi spécialement dédié aux zones côtières, apte à faciliter l'adoption et/ou la modification des législations nationales relatives au littoral, est promu (B).

B. Un instrument juridique modèle dédié à la zone côtière

Un groupe de spécialistes dédié à la protection des littoraux, constitué sur décision du comité des ministres, réuni pour la première fois du 6 au 7 juin 1996 a formalisé qu'en dépit des nombreux efforts entrepris pour la protection des zones côtières, celles-ci continuaient indéniablement de se dégrader. Le groupe « a reconnu que ceci était dû aux difficultés tenant à la mise en œuvre du concept de « gestion intégrée » et qu'il devenait nécessaire de proposer des instruments permettant de mieux appliquer les principes d'une gestion et d'une planification intégrées, essentielles en tant qu'instruments opérationnels de l'usage durable des zones côtières »³⁴⁰. Il a été proposé au Conseil de l'Europe de mener une action en collaboration avec l'Union européenne et le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) afin d'élaborer un modèle de loi sur la protection des côtes (1) et un code de conduite (2). Le 9 septembre 1999, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté ces deux instruments qui contiennent des recommandations *précises et concrètes* pouvant aider les États membres dans leur politique de développement durable des zones côtières, pour peu que la zone côtière soit établie comme une portion spéciale du territoire national.

³⁴⁰ Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen des zones côtières, Comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et paysagère, Sauvegarde de la Nature, n°101, éd. du Conseil de l'Europe, 1999, p. 1.

1. Le modèle de loi type sur la gestion durable des zones côtières

Composé de quatre-vingt-trois articles, le modèle de Loi type sur la gestion durable des zones côtières, entend « servir de source d'inspiration aux gouvernements qui élaborent une loi, amendent une loi existante relative aux zones côtières, aux plans d'occupation des sols, à la conservation de la nature ou concernant d'autres questions ayant une incidence sur l'utilisation du littoral »³⁴¹.

Le texte propose une longue définition de la zone côtière, qui s'entend comme « l'espace géographique portant à la fois sur la partie maritime et la partie terrestre du rivage et intégrant les étangs salés et les zones humides en contact avec la mer. Cet espace inclut au minimum tout ou partie des eaux territoriales (on comprendra mer territoriale ici) ainsi que le domaine public maritime de l'État et le territoire des communes riveraines des mers et océans. La zone côtière sera précisément délimitée au niveau national. Elle pourra être étendue, selon des nécessités locales spécifiques de nature économique et/ou écologique, aux collectivités locales contiguës aux communes riveraines des mers et océans ainsi qu'aux collectivités riveraines des estuaires et deltas situés en aval de la limite de salure des eaux »³⁴².

Le concept de gestion intégrée des zones côtières est défini par le modèle de loi comme « l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages. La mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières exige la création d'instruments institutionnels et normatifs assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, à la fois sur le plan territorial et décisionnel »³⁴³.

La définition proposée par le Conseil de l'Europe constitue l'une des plus précises et complètes, permettant de toucher les objectifs majeurs du concept de gestion intégrée des zones côtières ; ils se résument en trois points : l'adoption systématique d'une approche holistique destinée à encadrer les analyses, les politiques et les actions sectorielles ; la prise en compte des interactions existant entre les ressources côtières et les activités installées ou pratiquées dans cette zone, dans une perspective de développement durable ; la nécessité de disposer d'un dispositif institutionnel, administratif et juridique, assurant la participation de l'ensemble des acteurs concernés et la coordination des politiques territoriales et sectorielles³⁴⁴.

Si aucune définition n'est donnée à la capacité de charge, les dispositions du Titre 10, dédiées à la planification et l'aménagement apportent quelques précisions.

L'article 50 énonce que « la zone côtière devra faire l'objet d'une planification intégrée c'est-à-dire qui porte sur les espaces terrestres et marins quels que soient leurs statuts juridiques ainsi que sur

³⁴¹ DEJEANT-PONS M., « Les activités du Conseil de l'Europe en faveur des zones côtières : gestion durable du territoire et du paysage », op. cit., p. 5.

³⁴² Article 1^{er} du modèle de loi type sur la gestion durable des zones côtières.

³⁴³ Article 2 du modèle de loi type sur la gestion durable des zones côtières.

³⁴⁴ LOZACHMEUR O., « Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » : le point de vue du juriste », *Océanis*, vol. 30, n°1, 2004, p. 54.

toutes les activités et tous les milieux. Le plan réalisé à l'échelle d'une ou plusieurs régions, à travers un schéma régional ou interrégional, fixera les orientations de l'aménagement du territoire et du développement des diverses activités économiques et infrastructures, établira des priorités et des objectifs en accord avec la capacité environnementale de l'espace considéré et arrêtera les zones à conserver pour des raisons environnementales et les zones nécessaires à la sécurité des côtes ».

La capacité de charge y apparaît comme un outil de gestion, au service de la planification intégrée des zones, permettant de moduler le déploiement des activités économiques et infrastructures en fonction des paramètres écologiques. Elle est instrumentalisée, et fait office d'indice écologique guidant les options de développement. Reste à savoir comment intégrer l'évaluation de la capacité de charge dans les processus de planification sur la zone côtière.

2. Le Code de conduite européen applicable aux zones côtières

Découpé en quinze chapitres, comportant une partie sur la protection des littoraux mais dont une majorité est consacrée aux secteurs socio-économiques, *le code de conduite européen applicable aux zones côtières* complète le modèle de loi type sur la gestion durable des zones côtières, et intervient « afin d'aider les autorités, les promoteurs, les aménageurs et autres personnes participant au processus décisionnel à trouver des solutions satisfaisantes, y compris du point de vue environnemental, à un certain nombre de problèmes concrets »³⁴⁵.

Le code définit certains principes directeurs pour gagner la gestion intégrée des zones côtières et leur aménagement équilibré ; ils sont applicables à l'ensemble des aménagements côtiers. Parmi eux, on découvre le principe « d'intégrité écologique » prévoyant que chaque fois que possible, il sera nécessaire de « favoriser le développement des secteurs socio-économiques de manière intégrée en tenant dûment compte de la capacité de charge locale. Ce développement devra toujours être subordonné à une évaluation minutieuse de l'impact sur l'environnement pour veiller à ce que la capacité de charge locale ne soit pas dépassée ni à court ni à long terme »³⁴⁶.

Le recours à l'évaluation environnementale, considérée par le code comme l'étape la plus importante du processus d'aménagement de la zone côtière, semble conditionner l'appréhension et le respect de la capacité de charge dans le cadre des transformations qui reconfigurent la zone côtière.

Le modèle de loi prévoit *une généralisation des études d'impact* afin que tous « les travaux et projets, publics ou privés, ainsi que les plans et programmes pouvant porter atteinte de manière sérieuse à l'environnement de la zone côtière, doivent obligatoirement être soumis à une étude d'impact sur l'environnement, avant d'être approuvés. Le contenu scientifique de l'étude d'impact

³⁴⁵ Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen ses zones côtières* op. cit., p. 52.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 34.

devra prendre spécialement en considération la fragilité de l'écosystème des zones côtière »³⁴⁷, celle-ci n'est pourtant pas systématique en droit français.

Dès lors, afin de « s'efforcer d'établir la capacité de charge de l'environnement côtier et marin, compte tenu de la vulnérabilité des paysages et des habitats côtiers, et assurer la limitation de l'aménagement de manière à ne pas dépasser cette capacité »³⁴⁸, il semble nécessaire d'envisager, et donc d'évaluer la capacité de charge même en dehors de toute obligation d'établir une étude d'impact.

§II. Des précisions issues de l'action de l'Union européenne

Les travaux du Conseil de l'Europe ont clairement renforcé la nécessité de se saisir de cette capacité de charge sur la zone côtière, comme question d'intérêt public. Ils n'ont pas pour autant entraîné une harmonisation, ni quant à l'expression utilisée, ni quant aux définitions qui en découlent, ils amènent toutefois une appréhension différente centrée non exclusivement sur l'utilisation des ressources naturelles mais sur la question de l'aménagement durable des zones côtières. C'est porté par ce mouvement que s'est lentement développé le processus européen de gestion intégrée des zones côtières (A). À travers les politiques européennes relatives à la pêche, l'eau, la police sanitaire, la prévention de la pollution marine, ou encore la protection des milieux naturels³⁴⁹, des approches sectorielles de la zone côtière ont d'abord été privilégiées par l'Union européenne. Elle reconnaît assez tôt la nécessité de mettre en œuvre un aménagement intégré des zones côtières européennes au sein d'une stratégie annoncée et à édifier, mais il faut attendre 1996 pour que les principes d'une gestion intégrée des zones côtières soient posés et qu'ils intègrent explicitement la question de la capacité de charge (B).

A. La progression lente vers une stratégie européenne dédiée aux zones côtières

Dès les années 1970 paraît le souci pour la Communauté européenne de réussir un aménagement intégré du littoral³⁵⁰, mais c'est à travers le troisième programme d'action pour l'environnement (1982-1986)³⁵¹ que l'accent est mis sur la nécessité d'« assurer une gestion intégrée des régions particulièrement sensibles, du fait de leur importance environnementale d'une part, et de leur attrait pour le développement économique de l'autre, telles que les régions côtières ou certaines zones de montagne ».

³⁴⁷ Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen ses zones côtières* op. cit., Article 52.

³⁴⁸ Conseil de l'Europe, *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen ses zones côtières* op. cit., p. 112.

³⁴⁹ En ce sens, BLANQUET M., DE GROVE-VALDEYRON N., « Zones côtières et droit communautaire », *RJE, Numéro spécial*, 2001, pp. 53-84.

³⁵⁰ Commission des communautés, Environnement et qualité de la vie, Direction générale Marché de l'information et innovation, l'aménagement intégré du littoral dans la Communauté européenne, Conférence des Régions Périphériques Maritimes, Rennes (France) et *Centra studi ed applicazioni in tecnologia avanzate*, Bari (Italia), 2ème édition, 1980, 131 p.

³⁵¹ Conseil des Communautés européennes, Résolution 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986), *Journal officiel* n° C 046 du 17/02/1983, p. 0001.

Parallèlement, ce 3^{ème} programme aborde la question de la capacité de charge sous l'angle de l'action préventive sans faire le lien avec la gestion intégrée des zones côtières. Y est préconisée « une approche de prévention qui permettrait d'élaborer et d'introduire des procédures d'arbitrage assurant la prise en compte des connaissances appropriées en amont des processus de décision relatifs à toute activité susceptible de produire des effets significatifs sur l'environnement. De telles procédures devraient s'effectuer dans un cadre écologique à définir progressivement et qui indiquerait les limites à ne pas dépasser sans mettre en cause la capacité de régénération des écosystèmes et la disponibilité des ressources naturelles » ; si ceci est valable pour la gestion de l'environnement cela l'est encore davantage pour la gestion des zones côtières, milieu naturel fragilisé.

La Résolution du Conseil du 25 février 1992 dédiée à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne³⁵² reconnaît la zone côtière comme « patrimoine commun vital et fragile (...), qu'il est essentiel de sauvegarder sa diversité biologique, sa valeur en tant que site naturel, sa qualité écologique et sa capacité en tant que base de vie, de santé, d'activités économiques et de bien-être social ». Ce texte conclut que « compte tenu du principe de subsidiarité, il est manifestement nécessaire de disposer d'une stratégie communautaire pour la gestion et l'aménagement intégré des zones côtières, fondée sur les principes de la durabilité et de la bonne pratique écologique et environnementale ».

Ce besoin rappelé dans le 5^{ème} programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement «Vers un développement soutenable, Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux » (1992-2000)³⁵³, puis par la Résolution du Conseil du 6 mai 1994 pour une « stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières »³⁵⁴, va se trouver partiellement concrétisé en 1996 par le biais d'un programme de démonstration pour un aménagement intégré des zones côtières fondé sur trente-cinq projets pilotes³⁵⁵. Le programme est basé sur « une série d'analyses thématiques horizontales et de travaux de recherche, complétés de rencontres régulières avec un groupe d'experts (composé d'experts nationaux et de représentants des administrations locales, des partenaires socio-économiques et d'ONG) et de multiples contacts avec d'autres opérateurs extérieurs »³⁵⁶.

³⁵² Résolution du Conseil, du 25 février 1992, relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne, Journal officiel n° C 059, 06/03/1992, p. 0001.

³⁵³ Commission des communautés européenne, Direction générale XI, Environnement, sécurité nucléaire et protection civile, *Vers un développement soutenable, Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993, 162 p.

³⁵⁴ Résolution du Conseil, du 6 mai 1994, concernant une stratégie communautaire, de gestion intégrée des zones côtières, Journal officiel n° C 135, 18/05/1994, p. 0002.

³⁵⁵ Les 35 projets sont répartis sur les rivages des pays côtiers membres de l'Union européenne, dont trois sont situés en France (la Côte d'Opale, la rade de Brest, et le bassin d'Arcachon). Voir : Commission européenne, *Les enseignements du programme de démonstration de la Commission Européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières*, 1999, 98 p.

³⁵⁶ Commission européenne, *Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) Principes généraux et options politiques*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 5.

Destiné à guider les États membres vers une gestion durable des zones côtières, il a permis la « description d'exemples concrets de bonnes pratiques en matière d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) dans des contextes socio-économiques, culturels, administratifs et physiques très divers, et se veut le point de départ et d'appui d'une stratégie européenne d'AIZC visant à promouvoir le développement soutenable des zones côtières de l'UE »³⁵⁷.

Les expériences pilotes qui en ont découlé ont laissé des enseignements sur les éléments indispensables à la mise en œuvre de la GIZC³⁵⁸, elles représentent les premiers produits de la stratégie européenne de gestion intégrée des zones côtières.

B. Les principes d'une gestion intégrée des zones côtières intégrant la capacité de charge

C'est à partir des enseignements de ce programme de démonstration pour un aménagement intégré des zones côtières que la conscience a été renforcée qu'« un développement sauvage, qu'il soit initié par le tourisme ou d'autres secteurs, risque de surcharger rapidement la capacité limite naturelle des zones côtières et de provoquer, partant, la pollution et la dégradation des ressources naturelles, la destruction des paysages et la diminution de la qualité de vie des résidents »³⁵⁹.

La Commission Européenne émettait le 20 octobre 2000, il y a vingt ans, une communication à destination du Conseil et du Parlement sur l'aménagement intégré des zones côtières, comportant « une série de conclusions et de recommandations dont la somme constitue une stratégie de l'UE en matière d'AIZC »³⁶⁰ ; elle faisait état de « l'impossibilité à contenir le développement dans les limites de la capacité de tolérance du milieu local ce qui constitue « le problème biophysique fondamental auquel les zones côtières sont confrontées ». Ce dépassement d'une capacité de charge se manifeste – d'après la Commission européenne – par l'extension de l'érosion côtière, la destruction de l'habitat, la diminution de la diversité biologique, la contamination des ressources en sols et en eaux, ou encore des problèmes de qualité des eaux et d'approvisionnement en eau aggravés par une demande supérieure aux capacités d'alimentation en eau ou de traitement des eaux usées³⁶¹.

L'aménagement « intégré » des zones côtières apparaît donc comme une des voies de droit public à suivre pour garantir une gestion équilibrée des zones côtières, en passe de respecter les limites écologiques de ces dernières. « Processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir la

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ Une bonne gestion des zones côtières intègre nécessairement : une approche large des zones côtières, la prise en compte des conditions spécifiques prévalant dans la région visée, une bonne compréhension des systèmes naturels et de la dynamique des systèmes littoraux, des prises de décisions qui ne ferment aucune porte pour l'avenir, le recours à une planification participative pour forger un consensus, un soutien et une participation de toutes les instances administratives compétentes, et l'utilisation conjointe de plusieurs instruments.

³⁵⁹ Commission européenne, *Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) Principes généraux et options politiques*, op.cit., p. 8.

³⁶⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 27 octobre 2000, COM (2000) 547 final.

³⁶¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, op. cit.

gestion durable des zones côtières, l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) vise, à long terme, à approcher le juste équilibre entre les bénéfices du développement économique par exploitation des territoires de la zone côtière autorisée légalement, et les avantages liés à la protection, la sauvegarde et la régénération des zones côtières plus exposées que le territoire terrestre, les avantages inhérents à des pertes minimales en vies humaines et biens matériels, et les avantages offerts par le principe du libre accès à une grande part de la zone côtière, côté terre et côté mer – le tout dans les limites fixées par la dynamique et la capacité du milieu naturel »³⁶².

L'adoption de la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe³⁶³, fixe la volonté de faire user de l'outil de GIZC et d'y avoir recours comme constitutive de la politique européenne des zones côtières. Pour tendre vers ce mode de gouvernance des littoraux de l'Europe, d'ailleurs différents, l'Union européenne, par la voix de la Communication de la Commission sur « l'aménagement intégré des zones côtières a développé huit principes³⁶⁴. Elle invite les États membres à littoral à s'y appuyer pour élaborer les textes des stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières. Parmi eux, le principe de « synergie avec les processus naturels » implique expressément le respect de la capacité de charge par l'État dans ses politiques d'exploitation des territoires formés sur le littoral. La recommandation de 2002 l'affirme en termes explicites, « la gestion des zones côtières devrait notamment être fondée sur (...) le respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme ».

La Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe marque dans l'histoire des textes un changement de paradigme. Le renvoi à la capacité de charge s'émancipe du giron de conceptions conversationnistes établies sur des bases patrimoniales et naturalistes, pour intégrer une perspective plus utilitariste de la zone côtière et de ses ressources, devant être maintenues en situation d'être exploitées et de continuer de rendre des services écologiques et économiques. Il ne s'agit plus seulement d'appréhender la capacité de charge comme une contrainte environnementale de l'action publique, mais d'envisager cette limite comme un moyen d'assurer une meilleure et plus vertueuse rentabilité économique des activités que législation, réglementations et autorités acceptent sur la zone côtière.

³⁶² Commission européenne, *Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) Principes généraux et options politiques*, op. cit., p.16.

³⁶³ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JO L 148 du 06.06.2002, pp. 24–27.

³⁶⁴ La recommandation reprend les huit principes de gestion énoncés par la *Communication de la Commission sur « l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe »*: Perspective "holistique" élargie, Perspective à long terme, Gestion adaptative dans le cadre d'un processus graduel, Prise en compte des spécificités locales, Synergie avec les processus naturels, Planification participative, Soutien et participation de toutes les instances administratives compétentes, Utilisation conjointe de plusieurs instruments.

Le « Livre vert, vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers », défendant une véritable politique maritime communautaire³⁶⁵, marque aussi cette tendance³⁶⁶. Les préoccupations environnementales s'estompent au profit d'une vision plus économique des zones côtières et du milieu marin. L'énoncé suivant nous permet d'en prendre la mesure: « un milieu marin sain est une condition indispensable à une bonne exploitation des océans », ce qui revient à dire que « le milieu marin n'a pas à être protégé pour lui-même mais en raison de son utilité économique »³⁶⁷.

Certes le Livre vert tente d'associer la protection de l'environnement au développement économique, mais l'organisation générale du document est tout à fait significative de la prédominance des préoccupations économiques³⁶⁸, dissimulant mal les priorités³⁶⁹.

Vingt ans après, la Recommandation 2002/414/CE du 30 mai 2002 du Parlement et du Conseil, c'est un succès en demi-teinte³⁷⁰ qui demeure à l'échelle de l'Union européenne, le seul instrument juridique dédié exclusivement à la gestion intégrée des zones côtières, intégrant explicitement la capacité de charge comme principe fondateur. La faible normativité de l'instrument employé n'a pas permis à cette dernière de traverser, par capillarité, les ordres juridiques des États membres de manière suffisamment uniforme, pour être connue. Elle est fonction des régions où de territoires qui s'y sont intéressés, souvent dans une approche par projet. La région maritime Méditerranée fait cependant exception avec une juridicisation plus marquée.

³⁶⁵ Commission des communautés européennes, *Livre vert, Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers*, 2006, Bruxelles, COM (2006) 275 final, 55 p.

³⁶⁶ LE MORVAN D., « Livre vert et le développement durable des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009. <http://vertigo.revues.org/8487> ; BILLET P., « Aspects environnementaux du Livre vert de la Commission sur les mers et océans et de la communication sur la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009.

³⁶⁷ DROBENKO B., « De la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la politique maritime intégrée (PMI) : un nouveau droit pour le littoral ? », *RJE, n° spécial*, 2012/5, p. 238.

³⁶⁸ L'ordre européen se distingue ici de ce qui est produit par l'ordre juridique international. La perspective économique portée par l'Union européenne à l'intérieur du Livre vert, dans cette volonté de construire une politique maritime de l'Union européenne qui se poursuit à travers la politique maritime intégrée (PMI), n'est pas en total accord avec la perspective environnementale prônée par la communauté internationale et ses sphères d'influences (grandes ONG de protection de la nature, prescrivant une approche par le droit de l'environnement *stricto sensu*, voire une approche par les sciences naturalistes empruntée aux experts auditionnés en marge des conférences internationales, Conférences des Parties (CoP) etc...).

³⁶⁹ « Si la nouvelle politique cherche à appréhender les mers et les océans en se fondant sur une bonne connaissance de leur fonctionnement et de la manière dont il est possible de préserver la durabilité de leur milieu et de leurs écosystèmes, elle devrait surtout permettre de comprendre comment la prise de décision et la conciliation d'intérêts concurrents dans les régions marines et côtières pourraient déboucher sur un climat plus propice aux investissements et au développement d'activités économiques durables». BILLET P., « Vers une politique maritime de l'Union européenne. À propos du Livre vert de la Commission sur les mers et océans », *Environnement*, n° 8-9, août 2006, alerte 44, p. 1.

³⁷⁰ Communication de la Commission, *Rapport au Parlement européen et au Conseil : évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe*, du 7 juin 2007, COM/2007/0308 final, JOUE C 191 du 17.8.2007.

SECTION II. LA JURIDICISATION PROPRE À LA RÉGION MARITIME MÉDITERRANÉE

En Méditerranée comme dans une majorité des mers semi-fermées du monde la situation des écosystèmes y est plus critique qu'en configuration océanique. Bordée par 21 États riverains, (cf. **Annexe IV**) les côtes méditerranéennes concentrent 7 % de la population mondiale, 13 % du PIB mondial, et 31% du tourisme international³⁷¹ ; populations permanentes et populations touristiques y sont en augmentation graduelle, et cette pression démographique élevée sur le littoral se traduit par une urbanisation parfois incontrôlée, toujours mal contrôlée et une augmentation de l'artificialisation des sols (cf. **Annexe XIV**). Du point de vue, non du foncier mais de l'écosystème qui borde le trait de côte, « l'écosystème marin méditerranéen est hautement diversifié. En tant que tel, il est très sensible aux perturbations de l'environnement et l'incidence des pressions qu'il subit est beaucoup plus significative »³⁷². Les richesses biologiques patrimoniales de la côte méditerranéenne et de ses bassins supportent une dégradation continue, affectant écosystèmes et espèces, espèces propres à cette région et espèces migratrices. Dans l'histoire du droit international, une réunion intergouvernementale convoquée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement³⁷³ (PNUE), tenue le 4 février 1975, à Barcelone est restée célèbre car elle permit l'élaboration du plan d'action pour la Méditerranée (PAM), premier plan d'action d'une mer régionale sous les auspices du PNUE. Un an plus tard, à Barcelone, à l'occasion de la Conférence de plénipotentiaires des États côtiers de la région méditerranéenne sur la protection de la mer Méditerranée, trois accords régionaux seront adoptés, dont la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution³⁷⁴, pilier d'un ordre juridique écologique régional méditerranéen (§I). En effet, en 1995, la révision de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution « a ouvert la voie - géographique et juridique - à une réglementation normative des zones côtières à l'intérieur du cadre régional »³⁷⁵. C'est ainsi qu'en

³⁷¹ COURTEAU R., *La pollution de la Méditerranée : état et perspectives à l'horizon 2030*, Rapport n° 652 au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 21 juin 2011, p. 22.

³⁷² AEE/UNEP, *Le milieu marin et littoral méditerranéen : état et pressions*, Copenhague, 1999, p. 29.

³⁷³ Le PNUE est un organisme créé par la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1972.

« L'un des résultats concrets de la Conférence de Stockholm a été la création du PNUE. Le premier Conseil d'administration du PNUE s'est réuni en juin 1974 et a identifié la pollution marine comme un domaine d'action prioritaire. Dans le cadre d'un programme général pour les mers, il a été décidé de se concentrer sur la Méditerranée comme région dans laquelle il fallait aider les États à mettre en place un programme global de coopération en vue de protéger et améliorer l'environnement marin ». MIFSUD P., « Le parcours du PAM », *MedOndes, Numéro spécial : 30^{ème} Anniversaire*, N° 53/54, 2005, p. 4.

³⁷⁴ Les deux autres auxquels on fait référence étant : Le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs signé à Barcelone le 16 février 1976, entré en vigueur le 12 février 1978 et le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique, signé à Barcelone le 16 février 1976, entré en vigueur le 12 février 1978.

³⁷⁵ ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, op. cit., p.111.

2001, à l'occasion de la douzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, les États méditerranéens, parties à la Convention, se sont engagés « à élaborer une étude de faisabilité concernant un protocole régional sur la gestion durable des zones côtières »³⁷⁶. Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, signé sept ans plus tard s'inscrit « incontestablement dans l'évolution naturelle du système régional »³⁷⁷. Instrument inédit, il consacre pour la première fois la notion de « capacité de charge » au sein d'un protocole international et même d'un traité³⁷⁸ (§II).

§I. Les textes issus d'un ordre juridique régional méditerranéen

On parle de construction juridique à vocation régionale en s'appuyant sur la Convention de Barcelone, adoptée le 16 février 1976 par la Conférence des plénipotentiaires des États côtiers de la région méditerranéenne sur la protection de la mer Méditerranée³⁷⁹, qui constitue le cadre juridique pour les États méditerranéens parties (A). Entrée en vigueur le 12 février 1978, elle est modifiée par amendements adoptés le 10 juin 1995, puis entre en vigueur le 9 juillet 2004, dénommée désormais « Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ». Cette évolution répond à une double exigence « l'une naissant de la volonté d'adapter l'agenda 21 à la Méditerranée ; de répondre aux défis de Rio, l'autre de la nécessité de corriger certaines faiblesses du système de Barcelone qui empêchaient sa mise en œuvre, tout en préservant ces acquis »³⁸⁰ (B).

A. L'apport de la version de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions du 12 février 1978

Le système régional est constitué autour de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions d'une part, qui fonde un cadre juridique général pour les États du pourtour méditerranéen, énonçant des obligations et principes généraux incombant aux États parties (1), et d'autre part, de Protocoles additionnels qui permettent d'appliquer avec davantage de précisions les dispositions générales de la Convention (2), mais qui s'imposent à un nombre plus restreint d'États (ceux qui les ont acceptés).

1. Des obligations et principes généraux prévus par la Convention

Les facteurs d'exception de la mer Méditerranée sont dus à la richesse écologique mais également à sa vulnérabilité particulière. Les richesses biologiques patrimoniales qui constituent la côte

³⁷⁶ PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/3, Athènes, 24 octobre 2001, Annexe I, p. 23.

³⁷⁷ ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, op. cit., p. 143.

³⁷⁸ Sur le concept de traité, cf. BARBERIS J., « Le concept de « traité international » et ses limites », *Annuaire français de droit international*, vol. 30, 1984, pp. 239-270.

³⁷⁹ PNUE/PAM, Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions, 16 février 1976.

³⁸⁰ PNUE, « La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions et le développement durable », *MAP technical reports series*, n°117, UNEP, Athènes, 1997, 109 p.

Méditerranéenne supportent une dégradation continue, affectant les habitats et les espèces. Chiffres et pourcentages abondent donc dans les communiqués et tableaux de bords mis à disposition des autorités publiques. 19 % des espèces connues de Méditerranée sont menacées³⁸¹, 63 % des poissons et 60 % des mammifères inscrits dans le Protocole relatif aux Aires Spécialement Protégées et à la Diversité Biologique entré en vigueur le 12 décembre 1999 sont passés sous statut particulier signalé du fait des menaces sur l'espèce. Il ne peut être question de les aborder ici. Dans le même temps, le cadre normatif international général posé par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, bien qu'il considère le statut des mers semi-fermées, comporte une majorité de dispositions élaborées pour une application à des espaces océaniques. Les insuffisances du droit international de la mer conventionnel pour ces particularités écologiques et géographiques à satisfaire, seul, la protection des espaces marins méditerranéens a fait naître des initiatives d'États riverains. Elles répondent de manière plus spécifique aux nécessités d'un droit régional de l'environnement ciblé sur cette mer et ses bassins.

L'évolution des conditions écologiques fait écrire dès 1975, le Plan d'action pour la Méditerranée³⁸² (PAM), premier plan d'action adopté dans le cadre du Programme des mers régionales sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement³⁸³. Divisé en quatre chapitres³⁸⁴, il énonce des objectifs et principes généraux afin d'« aider les gouvernements méditerranéens dans l'évaluation et le contrôle de la pollution marine, pour formuler leurs politiques environnementales nationales et pour améliorer leurs capacités à identifier les meilleures options pour le développement et les solutions les plus judicieuses pour l'allocation des ressources »³⁸⁵.

Cadre juridique du PAM, la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions du 16 février 1976³⁸⁶, engageait seize pays riverains³⁸⁷ dans un processus

³⁸¹ Selon les mises à jour fournies par l'UICN, « 1912 espèces d'amphibiens, d'oiseaux, de poissons cartilagineux, de poissons d'eau douce endémiques, de crabes et d'écrevisses, de mammifères, de libellules et de reptiles ont été évaluées à ce jour dans la région méditerranéenne. Près de 19% de ces espèces sont classés en statut de menacées d'extinction 5% sont en danger critique d'extinction, 7% En danger et 7% sont vulnérables », IUCN, *la Méditerranée : menace sur un haut lieu de la biodiversité*, 2008, p. 1.

³⁸² ASSEMBONI A., « Le plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2002, pp. 384-389.

³⁸³ DEJEANT-PONS M., « Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales », *Annuaire français de droit international*, vol. 33, 1987, pp. 689-718.

³⁸⁴ 1. Le Programme de surveillance continue de la pollution et de recherche en Méditerranée ; 2. la Convention-cadre pour la protection de l'environnement méditerranéen et ses protocoles, et leurs annexes techniques ; 3. La planification intégrée du développement et la gestion des ressources du bassin méditerranéen ; 4. les incidences institutionnelles et financières du Plan d'action.

³⁸⁵ <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/9745/retrieve>

³⁸⁶ KISS A-C., « La Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution », *RJE*, n°2, 1977, pp. 151-157.

³⁸⁷ Les seize États méditerranéens ayant signé la Convention en 1976 sont Chypre, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Liban, Malte, le Maroc, Monaco, la République arabe libyenne, la République arabe syrienne, la Tunisie, la Turquie, la Yougoslavie.

commun : « réduire et combattre la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et à protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone³⁸⁸. La Convention invite les États signataires à instaurer un système de coopération et d'information afin de réduire ou d'éliminer la pollution provenant d'une situation critique en Méditerranée³⁸⁹ ; à instituer un système de surveillance continue de la pollution³⁹⁰ ; à coopérer dans les domaines de la science et de la technologie et à échanger des données scientifiques³⁹¹ ; à élaborer des procédures appropriées concernant la détermination de la responsabilité et la réparation des dommages en cas de pollution résultant de la violation des termes de la convention³⁹². La Convention prévoit la possibilité d'établir des mécanismes de règlement des différends et d'arbitrages pour régler d'éventuels conflits entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la Convention³⁹³.

Son champ d'application comprend les eaux maritimes de la Méditerranée et des golfes et mers qu'elle comprend, ainsi à l'exception des eaux intérieures³⁹⁴ (en-deçà de la ligne de base), la compétence s'étend jusqu'à la haute mer, qui n'est jamais à la même distance des côtes (lignes de base) nationales, selon l'État, mais ignore toutefois le littoral terrestre (qui se trouve en-deçà des lignes de base).

Comme nombre de conventions cadres en droit international, la Convention de Barcelone ne fait qu'énoncer des principes généraux dont la portée n'est « pas suffisamment précisée pour qu'ils puissent être mis en œuvre tels quels en tant qu'engagements dans le cadre de la coopération entre États »³⁹⁵. Par les obligations très générales qu'elle édicte, elle reste trop évasive seule pour fournir une véritable protection juridique à la Méditerranée. C'est à travers la ratification des protocoles additionnels traitant chacun d'une thématique particulière et nécessitant souvent des accords sur des annexes techniques et chiffrées que se traduit l'application des obligations générales³⁹⁶. Si les protocoles additionnels n'engagent pas nécessairement tous les États parties à la convention, il résulte que nul ne peut devenir Partie à la Convention s'il ne devient pas en même temps Partie à l'un au moins des protocoles (article 29)³⁹⁷.

2. Des obligations précises issues des protocoles additionnels

³⁸⁸ Article 4 al 1 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁸⁹ Article 9 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁹⁰ Article 10 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁹¹ Article 11 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁹² Article 12 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁹³ Article 22 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁹⁴ « sauf disposition contraire de l'un quelconques des protocoles relatifs à la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des parties contractantes ». Article 1-2 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions.

³⁹⁵ KISS A.-C., « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », op. cit., p. 795.

³⁹⁶ PNUE, *La Convention de Barcelone pour la Protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, MAP Technical Reports Series, n° 117, UNEP, Athènes, 1997, p. 8.

³⁹⁷ MIFSUD P., « Le parcours du PAM », op. cit., p. 5.

Les protocoles additionnels, véritables traités internationaux au sens de la Convention de Vienne du 23 mai 1969,³⁹⁸ apportent précisions et compléments aux principes énoncés de manière générale par la Convention de Barcelone. Intervenant sur des thématiques étroites ou sur certaines formes de pollutions (quatre types de pollution sont mises en exergue par les protocoles : la pollution par rejet des navires et aéronefs ou d'incinérations en mer, la pollution des navires, la pollution résultant de l'exploration et l'exploitation du plateau continental, du fond des mers et de son sous-sol et la pollution d'origine tellurique), ils emportent pour l'État partie des obligations concrètes et précises : elles constituent en ce sens un faisceau de réglementations admises comme nécessaires à la préservation écologique du milieu marin méditerranéen dont chaque État a la responsabilité.

Ainsi en est-il du *Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion*³⁹⁹ ; qui interdit l'immersion de certains types de déchets ou matières tels que les composés organo-halogènes et organo-siliciés toxiques, le mercure, le cadmium, le plastique ... et parallèlement organise un régime d'autorisation visant à limiter l'immersion d'autres matières ou types de déchets et rejets comme l'arsenic, le plomb, le cuivre, le zinc, le chrome, le nickel...

À plus forte raison, « l'utilisation de cette législation dérivée a permis d'élargir le champ initial de la Convention-cadre ; elle a ainsi permis l'intervention des pays méditerranéens dans d'autres secteurs ignorés originellement par les textes comme ce fut le cas pour le Protocole relatif aux aires spécialement protégées »⁴⁰⁰.

Comblant quelque peu les lacunes du droit international dans le domaine des pollutions d'origine tellurique⁴⁰¹, le *Protocole pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique*⁴⁰² adopté en 1980 étend la compétence spatiale du système de Barcelone en prévoyant que les parties contractantes prennent toutes les mesures nécessaires à la lutte contre les pollutions dues aux déversements par les fleuves, émissaires, canaux ou autres cours d'eau, ou émanant de toute autre source ou activité située sur le territoire des États Parties. Le présent Protocole dresse

³⁹⁸ Article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, Faite à Vienne le 23 mai 1969. Entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1155, p. 331.

³⁹⁹ Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, signé à Barcelone le 16 février 1976, entré en vigueur le 12 octobre 1978 et amendé par le Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires ou aéronefs ou d'incinération en mer, signé à Barcelone le 10 juin 1995.

⁴⁰⁰ MONOD K., « Les Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne, un accouchement réussi », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n°2, 2003, p.172.

⁴⁰¹ DEJEANS-PONS M., *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, CERIC, Economica, 1987, 374 p. Cité par PNUÉ, *La Convention de Barcelone pour la Protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, op. cit., p. 20.

⁴⁰² Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, signé à Athènes le 17 mai 1980, en vigueur le 17 juin 1983, amendé par le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, signé à Syracuse le 7 mars 1996, est entré en vigueur en 2011, les amendements sont entrés en vigueur en 2008.

une liste des substances dont le rejet est interdit et celles dont le rejet est soumis à la délivrance d'une autorisation par les autorités nationales compétentes. Cette autorisation doit tenir compte des caractéristiques et de la composition du déchet, des caractéristiques des constituants du déchet quant à sa nocivité, du lieu de déversement et du milieu marin récepteur et notamment de la capacité du milieu marin récepteur à absorber sans effets défavorables les déchets rejetés, des techniques disponibles concernant les déchets, ainsi que des atteintes possibles aux écosystèmes marins et aux utilisations de l'eau de mer (annexe III).

Circonscrit pour l'essentiel à la lutte contre les pollutions marines, le système juridique régional méditerranéen s'ouvre, avec le *Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée* – dit Protocole Aires marines protégées⁴⁰³ – à la protection de l'environnement en mer et zones d'intérêt scientifique, historique ou culturel. Aux termes des dispositions du Protocole les parties s'engagent à créer des aires protégées et à mener les actions nécessaires pour en assurer la protection (article 3), à élaborer des lignes directrices et, le cas échéant, des normes ou critères communs en ce qui concerne, le choix, la création et la gestion des aires protégées. Les parties sont invitées à prendre des mesures pour la protection des aires protégées : elles concernent l'organisation d'un système de planification et de gestion, l'interdiction de la pollution, la réglementation du passage des navires et de tout arrêt ou mouillage, la réglementation de la pêche, de la chasse, de la capture d'animaux et de la récolte de végétaux, l'interdiction ou la réglementation de tout acte de nature à nuire à la faune ou à la flore ou à les perturber, y compris l'introduction d'espèces zoologiques ou botaniques autochtones, celle de toute activité impliquant l'exploration ou l'exploitation du fond de la mer ou de son sous-sol ou une modification de la configuration du fond de la mer aussi bien que du sol ou du sous-sol de la partie terrestre d'une aire marine protégée, la réglementation de toute activité archéologique et, enfin, des mesures concernant le commerce d'animaux, de végétaux et d'objets archéologiques provenant des aires protégées. Les États se doivent d'encourager et d'intensifier leurs activités de recherche scientifiques à l'intérieur des aires protégées (article 11).

Trois autres protocoles, le premier *relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer, et de son sous-sol*⁴⁰⁴ dit « offshore », le deuxième *relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination*⁴⁰⁵, et le troisième *relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*⁴⁰⁶, vont compléter ce droit méditerranéen de l'environnement.

⁴⁰³ Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, signé le 3 avril 1982 à Genève, en vigueur le 23 mars 1986 et remplacé par le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, dit Protocole Aires marines protégées et diversité biologique, signé le 10 juin 1995 à Barcelone, en vigueur depuis le 12 décembre 1999.

⁴⁰⁴ Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer, et de son sous-sol, dit Protocole Activités offshore, signé à Madrid le 14 octobre 1994, entré en vigueur le 24 mars 2011.

⁴⁰⁵ Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, dit Protocole Déchets dangereux, signé à Izmir le 1^{er} octobre 1996, entré en vigueur le 19 janvier 2008.

⁴⁰⁶ Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, signé le 21 janvier 2008 et entré en vigueur le 24 mars 2011.

Alors que le système de Barcelone ne couvrait initialement que le milieu marin, son champ de compétence matérielle se voit étendu en 1995 aux « zones côtières » en raison du risque persistant de pollution du milieu marin et du littoral méditerranéen⁴⁰⁷.

B. L'apport de la version de la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée du 10 juin 1995

Considérant que « les tendances socio-économiques, associées à une planification et une gestion médiocre du développement, étaient la cause de la plupart des problèmes environnementaux »⁴⁰⁸, le Plan d'action pour la Méditerranée est remplacé en 1995 par le « Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée (PAM Phase II). En a découlé l'amendement de la Convention de Barcelone. Devenue « Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la mer Méditerranée »⁴⁰⁹ le 10 juin 1995, la Convention (version amendée) étend considérablement son champ d'intervention (1) et renforce les obligations qui incombent aux États parties (2).

1. Un champ d'intervention étendu

Tournée vers la mer et circonscrite d'abord, pour l'essentiel, à traiter la problématique de la pollution, la nouvelle version de la Convention, avec vingt-deux parties contractantes, dispose d'une compétence spatiale et matérielle qui la qualifie pour traiter des zones côtières (1), et élargit sa compétence matérielle au développement durable des États de la Méditerranée (2).

a. Une compétence spatiale et matérielle dédiée aux zones côtières

La Convention de Barcelone, nouvelle version, établit les prémices d'une gestion qui se veut plus commune des bassins formant la Méditerranée en englobant la frange marine et littorale, « le lien entre milieu marin et littoral qui était jusqu'alors une évidence pour les seuls scientifiques devient également, et pour la première fois une évidence juridique »⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ PNUE/PAM Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, 22 parties contractantes, 1995. Parties contractantes : l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Communauté européenne, la Croatie, l'Égypte, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, le Liban, la Libye, Malte, le Maroc, Monaco, le Monténégro, la Slovénie, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

⁴⁰⁸ <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001002>

⁴⁰⁹ La Convention originelle a été modifiée par des amendements adoptés le 10 juin 1995 par la Conférence de plénipotentiaires sur la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et ses Protocoles, tenue à Barcelone les 9 et 10 juin 1995 (UNEP(OCA)/MED IG.6/7). La Convention modifiée, figurant désormais sous le titre de « Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée » est entrée en vigueur le 9 juillet 2004.

⁴¹⁰ PRIEUR M., « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », *Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 903.

Ainsi, la zone géographique et juridique dont la convention peut se préoccuper comprend les eaux territoriales (on comprendra ici « eaux intérieures » au sens du droit international de la mer) des États parties⁴¹¹, et pourra être étendue au littoral⁴¹². L'extension n'est pas une idée nouvelle, puisque la Convention initiale prévoyait déjà la possibilité, dans le cadre des protocoles additionnels, une extension aux eaux intérieures des États parties. Et selon les États celles-ci ont une surface importante.

Le nouveau Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique⁴¹³ voit également sa compétence spatiale étendue. Il devient applicable à toutes les eaux marines méditerranéennes, indépendamment de leur statut juridique, ainsi qu'aux fonds marins, à leur sous-sol et aux zones terrestres côtières ce qui inclut les zones humides du territoire⁴¹⁴. La possibilité offerte aux États de « créer des aires spécialement protégées d'importance Méditerranéenne dans les zones côtières donne une certaine consistance à la protection du littoral méditerranéen »⁴¹⁵.

Le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant des sources et activités situées à terre se voit adjoindre, au titre de sa compétence, le bassin hydrologique ; ceci permet d'inclure la situation de certains fleuves arrivant à la Méditerranée comme le Rhône ou le Pô qui traversent des régions particulièrement industrialisées⁴¹⁶ et charrient des polluants nombreux et multiformes jusque loin et profond en mer.

b. Une compétence matérielle élargie aux prescriptions du développement durable

Déclinaison régionale du droit international, perméable à des principes produits par la Conférence de Rio de 1992 et diffusée après celle-ci, la Convention a intégré les principes de précaution⁴¹⁷, du

⁴¹¹ En effet l'article 1 alinéa 1 de Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable ne dispose plus, comme dans sa version antérieure, que "sauf disposition contraire de l'un quelconque des protocoles relatifs à la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée ne comprend pas les eaux intérieures des parties contractantes.

⁴¹² Article 1 alinéa 2, Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable.

⁴¹³ Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique signé le 10 juin 1995 à Barcelone, en vigueur depuis le 12 décembre 1999.

⁴¹⁴ SCOVAZZI T., « Les récents développements du système de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution », *Aménagement et nature*, 1996, pp. 110-115.

⁴¹⁵ MONOD K., « Les Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne, un accouchement réussi », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°2, 2003, p. 182.

⁴¹⁶ EHRMANN C., Rapport n° 2762 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur les projet de loi, adoptés par le sénat, autorisant l'approbation des amendements à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, autorisant l'approbation des amendements au Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, autorisant l'approbation du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (ensemble trois annexes adoptées à Monaco le 24 novembre 1996), autorisant l'approbation des amendements au Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, op. cit., p. 9.

⁴¹⁷ Article 4 al 3 a) Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable.

« pollueur-payeur »⁴¹⁸, l'obligation de réaliser des études d'impact sur l'environnement⁴¹⁹, et l'affichage des objectifs de développement durable⁴²⁰ à poursuivre à l'échelle des États.

Afin de répondre aux objectifs et prescriptions du développement durable⁴²¹ les parties s'engagent à « prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et pour protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone en vue de contribuer à son développement durable⁴²². Telle que modifiée par amendement, la Convention de Barcelone intègre « une nouvelle approche de la protection de l'environnement marin conforme à l'idée de développement durable »⁴²³, qui présume une vision intégrée du territoire, dictée par la réalité scientifique et géographique⁴²⁴.

L'importation des objectifs du développement durable dans le système régional a induit la création d'une Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD). Créé en 1996, cet organe consultatif du plan d'action pour la Méditerranée, composé de trente-six membres comprenant des représentants de chaque partie contractante à la Convention, auxquels s'ajoutent quinze représentants des collectivités locales, des acteurs sociaux-économiques et des organisations non-gouvernementales, formule des recommandations aux pays dans l'objectif « de jeter un pont entre le désir de développement durable et sa réalisation effective »⁴²⁵.

Si le PAM « disposait déjà d'organes consultatifs (les comités permanents), d'un organe visant l'évaluation des problèmes liés au développement et à la protection de l'environnement (Plan bleu), d'un organe définissant des solutions concrètes pour un développement durable (le programme d'actions prioritaires), il manquait un organe qui puisse faire la synthèse de ces différentes approches afin de définir une stratégie régionale de développement durable en Méditerranée »⁴²⁶. À ce titre, la Commission méditerranéenne du développement durable est chargée d'adopter la Stratégie méditerranéenne de développement durable (SMDD), document stratégique d'orientation pour toutes les parties contractantes, qui fixe les défis et mesure les actions à adopter.

Cette stratégie⁴²⁷, « élaborée autour de la vision suivante : une Région Méditerranée prospère et pacifique dans laquelle les habitants bénéficient d'une grande qualité de vie et où le développement

⁴¹⁸ Article 4 al 3 b), *Ibidem*.

⁴¹⁹ Article 4 al 3 c), *Ibidem*.

⁴²⁰ Dès le préambule les parties se déclarent « Pleinement conscientes qu'il leur incombe de préserver et de développer durablement ce patrimoine commun dans l'intérêt des générations présentes et futures ».

⁴²¹ PNUE/PAM, *La révision du cadre juridique du PAM, la Convention de Barcelone et ses protocoles*, PNUE/PAM Athènes, 2002, p. 11.

⁴²² Article 4 al 1 Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable.

⁴²³ TAVASO M.-A., *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, op.cit., p. 75.

⁴²⁴ *Ibidem*.

⁴²⁵ PNUE/PAM, *La Commission méditerranéenne du développement durable*, PNUE/PAM Athènes, Grèce, juillet 2001, p. 2.

⁴²⁶ TAVASO M.-A., *La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, op. cit., p. 68.

⁴²⁷ Dont la dernière version a été adoptée lors de la 19^{ème} réunion ordinaire, Athènes, Grèce, 9-12 février 2016.

durable s'inscrit *dans les limites de la capacité de charge d'écosystèmes sains* »⁴²⁸, n'emporte aucun effet juridique direct. Les actes émanant de la Commission méditerranéenne du développement durable contribuent tout du moins de manière indirecte, à l'évolution de législations internes des États méditerranéens⁴²⁹.

2. Des obligations renforcées

Lors de la césure de 1995, les engagements généraux font place à des obligations générales, indice du renforcement du niveau de contraintes qu'acceptent les États parties. À cela s'adjoint l'élargissement du champ d'obligations à la charge d'États désormais tenus de « prendre des mesures appropriées » pour mettre en œuvre le Plan d'action pour la Méditerranée et s'attacher à protéger le milieu marin et les ressources comme partie intégrante du processus de développement, « en répondant d'une manière équitable aux besoins des générations présentes et futures ». La dynamique de densification des obligations se répercute dans les amendements des protocoles additionnels.

L'exégèse des textes nous révèle les évolutions suivantes.

Le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, signé à Syracuse le 7 mars 1996⁴³⁰, ne prévoit plus simplement la réduction de certaines substances mais vise leur interdiction progressive. Les parties « s'engagent à éliminer la pollution d'origine tellurique de la zone du protocole par les substances énumérées à l'annexe I au présent protocole »⁴³¹. Le régime d'autorisation est considérablement étendu et concerne désormais « les rejets de sources ponctuelles dans la zone du Protocole, et les rejets dans l'eau ou les émissions dans l'atmosphère qui atteignent et peuvent affecter la zone de la Méditerranée telle que délimitée à l'article 3 a), c) et d) du présent Protocole, (ils) sont strictement subordonnés à une autorisation ou réglementation de la part des autorités compétentes des Parties »⁴³², alors qu'il était limité auparavant aux substances ou sources énumérées à l'annexe II.

Le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, est amendé et s'intitule désormais « Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations

⁴²⁸ PNUE/PAM, *Stratégie méditerranéenne pour le développement durable 2016-2025*, Valbonne, Plan Bleu, Centre d'Activités Régionales, 2016, p.8.

⁴²⁹ ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière*, op. cit., p. 95.

⁴³⁰ Le Protocole originel relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique adopté le 17 mai 1980 par la Conférence de plenipotentiaires des États côtiers de la région méditerranéenne sur la protection de la mer Méditerranée, tenue à Athènes Le Protocole est entré en vigueur le 17 juin 1983, il modifié par des amendements adoptés le 7 mars 1996 par la Conférence de plenipotentiaires sur le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, tenue à Syracuse les 6 et 7 mars 1996 (UNEP(OCA)/MED IG.7/4).

⁴³¹ Article 5-1 « Les Parties entreprennent d'éliminer la pollution provenant de sources et activités situées à terre et en particulier d'éliminer progressivement les apports des substances toxiques, persistantes et susceptibles de bioaccumulation énumérées à l'annexe I ». Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre.

⁴³² Article al 1 du Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre.

d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer ». Visant à présent les incinérations en mer le présent Protocole fait du régime d'interdiction la règle générale et du régime d'autorisation l'exception alors que l'inverse était préconisé par l'ancienne version⁴³³. De sorte que toute immersion nécessite une autorisation spéciale, l'article 4 dresse une liste des déchets et autres matières qui peuvent éventuellement faire l'objet d'une immersion, quant aux incinérations, l'article 7 est clair « l'incinération en mer est interdite ».

Pour la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable qui a enrichi son champ d'action à la conservation et la sauvegarde des ressources naturelles⁴³⁴, à la conservation de la diversité biologique⁴³⁵ et à la promotion de la gestion intégrée du littoral⁴³⁶, il y a une obligation générale de promouvoir la gestion intégrée des zones côtières. En faire la promotion vient parfaire la volonté des États méditerranéens de se lier dans ce texte international et de tourner leurs législations et leurs politiques publiques vers cet outil de gestion des littoraux. La Convention la définit comme un « processus continu proactif et adaptatif de gestion des ressources visant le développement durable des zones côtières, en se focalisant sur les liens entre les activités sectorielles pour atteindre les objectifs de développement durable »⁴³⁷.

La gestion intégrée des zones côtières est devenue une des thématiques phare du système de Barcelone, en témoigne les nombreuses séries de séminaires et ateliers organisés sur cette question et les foisonnantes études et rapports publiés⁴³⁸ par le PAM à ce sujet. Plus qu'un sujet de discours, ou de recherche, la préservation et la gestion durable des zones côtières méditerranéennes (elles voisinent dans l'activité administrative et peuvent être traitées par les mêmes personnes ou institutions d'ailleurs), s'est ancrée peu à peu au cœur des pratiques régionales, nationales ou locales. La création du Centre d'activités régionales dédié au programme d'actions

⁴³³ Article 4-1 : « L'immersion de déchets ou autres matières est interdite, à l'exception des déchets ou autres matières énumérés au paragraphe 2 du présent article ». Protocole relatif à la prévention et à l'élimination de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ou d'incinération en mer.

⁴³⁴ Article 4-2, Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable.

⁴³⁵ Article 10, *ibidem*.

⁴³⁶ Article 4-3 e), *ibidem*.

⁴³⁷ TRUMBIC I., « Zones côtières : de la gestion à la gouvernance », *Le magazine du Plan d'action pour la Méditerranée numéro spécial 30ème Anniversaire du PAM*, p. 12.

⁴³⁸ PNUE/PAM, *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*, PNUE, Rapports et études des Mers régionales n°161, Split, Croatie, PAP/CAR (PAM-PNUE), 1995, 89 p ; PNUE/PAM/PAP, *Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée*, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, 76 p ; PRIEUR, M., GHEZALI M., *Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices*, Split, PAP/RAC, 2000, 88 p ; PNUE/PAM/PAP, *Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, 54 p.

prioritaires⁴³⁹ (CAR/PAP)⁴⁴⁰ basé à Split en Croatie, a fait concevoir et financer des programmes d'aménagement côtier⁴⁴¹ qui ont été suivis de réalisation de projets concrets⁴⁴² dans différents États. Ces projets opérationnels constituant les premières expériences de gestion intégrée des zones côtières dans le cadre normatif et diplomatique du système de Barcelone. Elles ont contribué à faire de la Méditerranée une des régions les plus avancées en la matière, en tout cas la plus commentée sur cette notion de GIZC, que l'on sait d'ailleurs un peu mise à la marge depuis quelques années dans les ministères.

Reste que l'amendement de la Convention de Barcelone et la redéfinition du Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM Phase II)⁴⁴³ en 1995 proposent la gestion intégrée des zones côtières comme direction, si c'était le développement durable des littoraux méditerranéens que les gouvernements poursuivent. L'adoption d'un Protocole ultérieur relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, le 21 janvier 2008, vient parachever cette dynamique. Il manifeste une juridicisation plus avancée de la notion de capacité de charge.

⁴³⁹ Décision de la réunion intergouvernementale (UNEP/IG.5/7, paragraphe 54) de 1977 d'aider à la mise en œuvre de la composante "planification intégrée" du Plan d'action pour la Méditerranée adopté à Barcelone en 1975.

⁴⁴⁰ Il « a pour tâche la gestion intégrée des zones côtières à travers des actions prioritaires menées dans divers domaines en vue d'introduire des pratiques de gestion écologiquement rationnelle. Il fournit une assistance technique et coordonne des projets qui impliquent le plus souvent la participation de nombreux organismes au niveau local ». ASSEMBONI A., « Le plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2002, p. 386.

⁴⁴¹ Dès 1988, seront lancés par le CAR/PAP quatre projets pilotes nationaux de gestion des zones côtières, remplacés en 1989 par les Programmes d'aménagement côtier. Le PAC est un programme du PAM pour l'aménagement littoral durable qui intègre les préoccupations environnementales dans la planification du développement. Il est centré sur la compréhension et la résolution des problèmes d'environnement, de développement et de gestion aux niveaux local et national dans les régions littorales méditerranéennes.

⁴⁴² Le PAC intervient à plusieurs niveaux administratifs :

- a. au niveau local - en mettant en œuvre des projets visant à résoudre des problèmes prioritaires en matière d'environnement et de développement dans les zones choisies;
- b. au niveau national - en contribuant à la formulation et la mise en œuvre de politiques et de stratégies nationales à partir des résultats des projets et des solutions proposées et, indirectement, en apportant des méthodologies et des procédures testées dans les conditions nationales et locales spécifiques ;
- c. au niveau régional - en diffusant les résultats et l'expérience acquise, et en contribuant à la formulation et la mise en œuvre des politiques et stratégies régionales;
- d. au niveau international - par la coopération, l'échange d'expériences et l'apport de résultats, méthodologies et procédures mises à la disposition d'autres régions, notamment celles du Programme du PNUE pour les mers régionales.

http://www.pap-thecoastcentre.org/about.php?blob_id=22&lang=fr

⁴⁴³ Le PAM dans sa Phase II consacre à la GIZC un développement particulier au terme duquel :

« les stratégies de gestion des régions côtières méditerranéennes doivent veiller à ce que les ressources limitées et fragiles soient utilisées d'une manière durable grâce à une planification et une réglementation qui garantissent la préservation de leur valeur écologique ainsi que le développement d'activités et la qualité de vie des populations côtières. Une compréhension des relations existant entre les ressources côtières, leur usage et les impacts réciproques du développement et de l'environnement, est essentielle pour la gestion intégrée des régions côtières. La gestion intégrée des zones côtières devrait progressivement devenir l'approche normale des problèmes de gestion du littoral méditerranée ».

§II. La juridicisation plus avancée : le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée

En 2001, à l'occasion de la douzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, les États se sont engagés « à élaborer une étude de faisabilité concernant un protocole régional sur la gestion durable des zones côtières »⁴⁴⁴. Signé sept ans plus tard, le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, s'inscrit dans l'évolution du système régional⁴⁴⁵. Instrument juridique un peu inédit (A), il vient consacrer juridiquement la notion de capacité de charge (B).

A. L'apport du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée du 21 janvier 2008

Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, premier traité international consacré spécialement à la gestion intégrée des zones côtières nommées avec le sigle et parfois l'acronyme de GIZC, (1), représente l'instrument juridique majeur pour le devenir de celles-ci, souvent très proches les unes des autres de par la physionomie des bassins. Conçu comme instrument de droit souple⁴⁴⁶ plus que dirigiste, il est respectueux des spécificités territoriales et des spécificités des ordres juridiques et suggère des mises en œuvre privilégiées à l'échelle locale. Si « le texte clarifie les buts et moyens juridiques de la gestion intégrée des zones côtières »⁴⁴⁷, le contenu inspiré directement des législations les plus avancées en matière de protection et de gestion des littoraux, reste contrasté (2).

1. Le premier instrument international consacré à la GIZC régionale

Issu d'un processus de discussions et de négociations long (a), le Protocole⁴⁴⁸ instaure pour les administrations des États riverains un cadre d'influence et d'action commun pour une gestion intégrée des zones côtières nationales, voire transfrontalière (b).

⁴⁴⁴ PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/3, Athènes, 24 octobre 2001, Annexe I, p. 23.

⁴⁴⁵ ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière*, op. cit., p. 143.

⁴⁴⁶ PRIEUR M., « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », op. cit., p. 6.

⁴⁴⁷ PRIEUR M., *ibidem*, p. 9.

⁴⁴⁸ « Texte largement consensuel, tenant compte des réserves émises par certaines parties demandant plus de flexibilité et de respect des conditions locales des zones côtières ». VAUZELLE. M., *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le sénat, autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, op. cit., p. 17.

a. Un processus long de négociations entre les vingt-et-un États parties

À Monaco, du 14 au 17 novembre 2001, en réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, est approuvée une recommandation (II-C-4) invitant explicitement les États à préparer une étude de faisabilité concernant « un instrument juridique régional sur la gestion durable des zones côtières »⁴⁴⁹.

L'étude de faisabilité publiée en février 2003⁴⁵⁰, fait état « d'un tournant qui impose de franchir une nouvelle étape pour rendre effective, tant à l'échelle régionale que nationale, la politique de préservation du littoral », et soulève que de « tous les rapports et bilans concernant les expérimentations de gestion intégrée des zones côtières sont unanimes pour constater *l'important déficit juridique* en la matière. Si de nombreux États ont bien une législation applicable sur le littoral (France, Espagne etc.), peu disposent d'instruments juridiques adaptés et complémentaires permettant une gestion intégrée tant au plan territorial (rompre la barrière juridique artificielle entre terre et mer et droit de la mer et droit de la terre) et institutionnel, qu'au plan de l'élaboration de stratégies et programmes globaux et au niveau de la prise de décision.

L'étude de faisabilité, proposait trois *scénarii* possibles :

- un protocole-cadre ou protocole ayant un contenu général avec un minimum de principes et de règles, mais traduisant seulement la volonté formelle de donner une consistance juridique aux lignes directrices et recommandations énoncées jusqu'alors dans le domaine de la gestion intégrée des zones
- un protocole le plus complet possible avec un contenu plus développé et plus précis que le précédent, tout en restant limité aux préoccupations de GIZC liées à la préservation du milieu marin
- et enfin un protocole intermédiaire s'efforçant de formuler les principes essentiels et ne conservant que les mesures paraissant les plus opportunes.

Ayant épuisé leurs effets d'influence, les instruments de *soft law* ne sont plus à même de satisfaire une volonté de gestion durable appliquée pour ce qui est des zones côtières des États parties membres ou non membres de l'UE⁴⁵¹. C'est la solution d'un protocole intermédiaire qui fut donc retenue par l'étude de faisabilité, satisfaisant les Parties contractantes lors de la treizième réunion de novembre 2003 tenue à Catane, Italie⁴⁵². Les parties ont acté de « demander au Secrétariat d'élaborer le projet de texte d'un protocole régional sur la gestion intégrée du littoral, sur la base d'un large processus de consultation des experts et de toutes les autres parties intéressées en vue de

⁴⁴⁹ PNUE/PAM, Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, 177 p.

⁴⁵⁰ PNUE/PAP, Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, PAP/RAC, 2003, 68 p.

⁴⁵¹ « Les États sont désormais conscients que les nouveaux progrès ne peuvent venir que d'une pression internationale qui aura pour effet de contribuer à faciliter et accélérer les réformes nationales en cours sur ce sujet ». PRIEUR M., « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », op. cit., p. 219.

⁴⁵² PNUE/PAM, Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, 131 p.

son examen par les Parties contractantes »⁴⁵³. Rédigé en 2004 et rendu public en 2005, le projet de Protocole⁴⁵⁴ a été soumis à la réunion conjointe des points focaux à Nice en mai 2005. La quatorzième réunion des Parties à Portoroz (Slovénie) en novembre 2005⁴⁵⁵ prend note du projet de Protocole et engage des négociations officielles par la constitution d'un groupe d'experts gouvernementaux⁴⁵⁶ chargé de préparer un texte final à soumettre aux États. Avec les délais et longueurs finalement habituels dans les enceintes des conventions internationales ou régionales, le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières est adopté à l'occasion de la 15^{ème} conférence des Parties à Almería (Espagne) en janvier 2008⁴⁵⁷ après un processus complexe de négociation⁴⁵⁸, et entre en vigueur le 24 mars 2011, à l'issue de la signature de la Syrie. Il devient le 7^{ème} Protocole à la Convention de Barcelone.

b. La disponibilité d'un cadre d'action pour un contrôle Étatiste de côtes nationales ou partagées

⁴⁵³ PNUE/PAM, *Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, op. cit., p. 55.

⁴⁵⁴PNUE/PAM, *Projet de Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, Réunion des Points focaux du PAM, Athènes (Grèce), 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, 56 p.

⁴⁵⁵ PNUE/PAM, *Rapport de la Quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles*, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13 30 novembre 2005, 155 p.

⁴⁵⁶ Ce groupe d'experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières s'est réuni à cinq reprises :

PNUE/PAM, *Rapport de la première réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Split (Croatie), 27-29 avril 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.287/4, 1^{er} juin 2006, 41 p ; PNUE/PAM, *Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Loutraki (Grèce) 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG 298/4, 5 octobre 2006, 46 p ; PNUE/PAM, *Rapport de la troisième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Loutraki (Grèce), 12-15 février 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.305/3, 19 janvier 2007, 52 p ; PNUE/PAM., *Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Split (Croatie), 13-16 juin 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.318/4, 6 septembre 2007, 55 p ; PNUE/PAM, *Rapport de la cinquième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Loutraki (Grèce), 10-11 décembre 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.324/4, 18 décembre 2007, 32 p.

⁴⁵⁷ PNUE/PAM, *Rapport de la Quinzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles*, Almeria (Espagne), 15-18 janvier 2008, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10, 18 janvier 2008, 554 p.

⁴⁵⁸ « les délégations nationales ont examiné et discuté chacune des dispositions proposées par les experts, avant qu'un consensus puisse se faire jour et conduire à l'adoption du Protocole le 21 janvier 2008 ». ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLÉ R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, op. cit., p. 6.

Instrument juridique original, le Protocole⁴⁵⁹ synthétise la méthodologie de la gestion intégrée des zones côtières qu'il définit comme : « *un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre* »⁴⁶⁰, et marque une étape clef pour la protection internationale des littoraux, y compris par intégration directe dans l'ordre juridique national, jusqu'ici cantonnée à des instruments de droit souple.

De manière pragmatique, la GIZC impose une vision systémique des littoraux et le dépassement des approches sectorielles classiques, au profit d'une compréhension très large, donc de l'ensemble des utilisations, en acceptant de recevoir et de traiter des informations tant écologiques, que politiques ou économiques. Le Protocole établit un cadre d'action qui repose sur des définitions claires et des principes généraux communs, qui s'imposeront aux États parties, ceux-ci ayant accepté de se les voir imposer⁴⁶¹.

En droit international, comme en droit interne français, la définition du littoral constitue une gageure ; l'amendement de la Convention de Barcelone de 1995 avait permis d'étendre le champ d'intervention du système régional méditerranéen au « littoral » mais il s'était contenté de renvoyer sa délicate définition aux Législateurs des États. Le Protocole consacre néanmoins juridiquement l'espace de la zone côtière⁴⁶², qu'il définit telle « l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie marine et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques et systèmes de ressources complexes comprenant des composantes biotiques et abiotiques coexistant et interagissant avec les communautés humaines et les activités socio-économiques pertinentes »⁴⁶³.

Les territoires administratifs sur lesquels sont applicables les dispositions du Protocole comprennent la zone maritime en mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention de Barcelone⁴⁶⁴ qui est bornée vers la mer, par la limite de la zone côtière définie par la *limite extérieure de la mer territoriale des Parties* laissant hors de son champ les eaux dites « eaux sous juridiction » des États parties, souvent problématiques en Méditerranée⁴⁶⁵ ; vers la terre, par la limite de la zone côtière définie par la limite des entités côtières compétentes telles que définies

⁴⁵⁹ « répond à la nécessité de développer une coopération régionale entre les États riverains de la Méditerranée en se donnant les moyens juridiques permettant d'appliquer le principe de la gestion intégrée du littoral, tel que posé par la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée BLANC J., Rapport n° 526, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Sénat, 2009, p. 5.

⁴⁶⁰ Article 2 f) du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁶¹ PRIEUR M., « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », op. cit., pp. 908-909.

⁴⁶² « pour lequel il n'existe aucun précédent de réglementation globale à l'échelle internationale ». SCOVAZZI T., ROCHETTE J., « Le projet de Protocole méditerranéen relatif à la gestion intégrée des zones côtières », *ADMO*, 2007, p. 309.

⁴⁶³ Article 3-1 du Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁶⁴ Article 3-1 du Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁶⁵ GALLETI F., CAZALET B., « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée : du droit de la mer et de la situation d'indétermination des « eaux sous juridiction » en Méditerranée, à l'invention des nouveaux zonages écologiques », in SOBRINO HEREDIA J.-M., RIOS J., FERAL F. (Dir.), *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance*, PUP, Coll. Études, Perpignan, 2012, pp. 765-791.

par les Parties, soit, pour le territoire français : les limites administratives des communes « littorales » françaises.

Afin de s'adapter aux spécificités de chaque zone côtière l'article 3-2⁴⁶⁶ autorise les États, sous condition de déclarer préalablement au depositaire, à instaurer des limites *différentes* de celles envisagées par l'article 3-1 précitées. Côté mer, les États peuvent mettre en œuvre les dispositions du présent Protocole sur une superficie plus restreinte que celle de leur mer territoriale. Côté terre, le champ peut être étendu ou restreint afin « d'appliquer notamment l'approche écosystémique et des critères économiques et sociaux, de prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques, et de tenir compte des effets négatifs des changements climatiques ». Cette flexibilité géographique, liée à la définition pluridisciplinaire de la « zone côtière » établie, permet une dilatation de la compétence du Protocole. Elle autorise à concevoir le littoral au-delà de purs découpages administratifs traditionnels qui le fondent – en droit administratif –. Il faut aller au-delà des territoires administratifs du littoral et favoriser, par extension, une action publique plus rhizomique, justifiée par l'approche écologique, sociale et économique.

Au-delà de clarifier des notions fondamentales, le Protocole pose les principes de la GIZC à l'article 6 que sont notamment l'intégration terre-mer, le respect du principe d'équilibre, l'approche écosystémique, la participation des populations locales, l'intégration institutionnelle, la priorité aux activités dépendant directement de la mer, la prise en compte systématique des effets du changement climatique et des catastrophes naturelles dans les projets d'aménagement, la répartition harmonieuse des activités dans la zone côtière, l'évaluation préalable des risques, la prévention des dommages à l'environnement. Ce sont autant de principes à respecter pour construire un développement plus durable de ces portions du territoire national.

2. Un texte inspiré de la loi française relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986

De façon générale, il faut reconnaître que le Protocole reprend de nombreuses dispositions juridiques d'ores et déjà développées dans notre loi française relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite loi Littoral du 3 janvier 1986 et codifiées au sein du code de l'urbanisme et de l'environnement (2) (Cf. **Annexe I**), dont la plus emblématique est certainement constituée par l'institution d'une bande côtière inconstructible (1).

⁴⁶⁶ « Si, dans la limite de sa souveraineté, une Partie fixe des limites différentes de celles prévues au paragraphe 1 du présent article, elle doit adresser une déclaration au depositaire au moment du dépôt de son instrument de ratification, acceptation, approbation ou adhésion relatif au présent Protocole ou à tout autre moment par la suite, dans la mesure où : a) la limite vers la mer est en deçà de la limite extérieure de la mer territoriale; b) la limite vers la terre est différente, en plus ou en moins, de la limite du territoire des entités côtières telles que définies ci-dessus en vue d'appliquer notamment l'approche écosystémique et des critères économiques et sociaux, de prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques, et de tenir compte des effets négatifs des changements climatiques ».

a. La reprise d'une disposition pivot de la « loi Littoral » française : la nécessité d'une bande côtière inconstructible

Représentant la partie la plus sensible de la zone côtière, la frange littorale à l'interface entre milieu terrestre et marin, abrite une biodiversité précieuse, mais extrêmement fragile, ainsi plages, dunes, ou encore zones humides se trouvent particulièrement exposées aux processus d'érosion, ou d'élévation du niveau de la mer. La bande côtière par nature particulièrement sensible aux pressions anthropiques, nécessite à ce titre une réglementation spécifique de la part des États parties, tenus aux termes de l'article 8 d'instituer « une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer »⁴⁶⁷.

Cet article, directement inspiré par l'article L.121-16 du Code de l'urbanisme français⁴⁶⁸, issu de la loi Littoral, disposant qu' : « en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L.321-2 du code de l'environnement », l'inconstructibilité de la bande des 100 mètres joue « un rôle clé dans la protection des habitats naturels, des paysages, des ressources naturelles et des écosystèmes »⁴⁶⁹ et participe également au maintien des services écosystémiques comme la purification des eaux assurée par les zones humides⁴⁷⁰.

Cette disposition vient régir un domaine traditionnellement monopole des États, le droit de l'urbanisme, ce qui est plus inédit encore, est que cette pénétration soit issue d'une Convention à vocation maritime⁴⁷¹.

En droit interne français, cette interdiction opposable aux autorisations d'urbanisme ainsi qu'aux documents d'urbanisme⁴⁷², s'applique tout autant aux constructions et installations nouvelles qu'à l'extension des constructions existantes⁴⁷³. En outre, la distance de 100 mètres est une distance minimale potentiellement extensible lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient⁴⁷⁴.

⁴⁶⁷ Article 8 a) du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁶⁸ Ancien article L.146-4 III du code de l'urbanisme.

⁴⁶⁹ PAP/RAC., *Instauration de zones non-constructibles dans les zones côtières : Rapport explicatif sur l'article 8 – 2 du Protocole GIZC. Éléments à prendre en considération Split*, PAP/RAC, 2013, 30 p.

⁴⁷⁰ ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, op. cit., p. 80.

⁴⁷¹ PRIEUR M., « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », op.cit.

⁴⁷² CE, 20 octobre 1995, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, n° 151282.

⁴⁷³ Le Conseil d'État a ainsi pu juger : « qu'il n'y a pas lieu de distinguer, pour l'application de ces dispositions, entre les constructions ou installations nouvelles et celles portant extension d'une construction ou d'une installation existante ». CE, 21 mai 2008, Min. des Transports n° 297744.

⁴⁷⁴ Article L.121-19 du code de l'urbanisme.

Cette possibilité d'extension est remplacée dans les dispositions internationales par des possibilités d'adaptations autorisées « pour des projets d'intérêt public ou dans des zones présentant des contraintes géographiques particulières, ou d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux, lorsque les habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement sont prévus par des instruments juridiques nationaux »⁴⁷⁵ qui s'apparentent davantage à des possibilités de dérogations. Point majeur de discordance des États parties, l'institution d'une bande inconstructible, fait état des difficultés à voir intégrer dans un traité international des contraintes juridiques fortes dans un domaine traditionnellement monopole des États.

b. Les autres dispositions inspirées par la « loi Littoral » française

Un certain nombre d'autres mesures sont largement empreintes et inspirées du droit français applicable au littoral.

Ainsi, en est-il de la nécessité de limiter le développement linéaire des agglomérations le long de la côte⁴⁷⁶, tandis que le code de l'urbanisme français prévoit plus strictement que dans les espaces *proches du rivage* ou des *rives des plans d'eau intérieurs*, l'extension de l'urbanisation doit être *limitée*, et être *justifiée* et *motivée* dans le plan local d'urbanisme selon des critères liés à la *configuration des lieux* ou à l'accueil d'activités économiques *exigeant la proximité immédiate de l'eau*⁴⁷⁷.

Sont également à limiter selon les dispositions internationales, les nouvelles infrastructures de transport le long de la côte, alors que le droit français prévoit une *interdiction des nouvelles routes de transit localisées à une distance inférieure à 2 000 mètres du rivage*, ainsi que la création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche, les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer⁴⁷⁸.

Afin d'assurer la protection et l'utilisation durable des zones côtières, le Protocole invite les États à limiter ou, si nécessaire, interdire la circulation et le stationnement des véhicules terrestres ainsi que la circulation et l'ancrage des véhicules marins sur les espaces naturels terrestres ou maritimes

⁴⁷⁵ Article 8 b) du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁷⁶ Article 8-3 b du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁷⁷ Article L.121-13 du code de l'urbanisme.

⁴⁷⁸ Article L.121-6 du code de l'urbanisme. Toutefois, les dispositions présentées ne s'appliquent pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites est alors consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature. L'aménagement des routes dans la bande littorale en dehors des espaces urbanisés est quant à lui possible dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

fragiles⁴⁷⁹, y compris sur les plages et les dunes et à reconnaître et à organiser l'accès libre⁴⁸⁰ et gratuit⁴⁸¹ du public à la mer et le long du rivage.

Le Protocole appelle les États parties à user de l'outil de maîtrise foncière pour la protection des écosystèmes littoraux⁴⁸², « afin de promouvoir la gestion intégrée des zones côtières, de réduire les pressions économiques, de conserver des espaces libres et de permettre l'accès du public à la mer et le long du rivage, les Parties adoptent des instruments et mesures appropriés de politique foncière, y compris lors du processus de planification ». Cette disposition n'est pas sans rappeler le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) français⁴⁸³, établissement public de l'État à caractère administratif (EPA) dont la mission principale est de mener une politique foncière afin de retirer du marché privé les terrains du littoral, de s'assurer de la sauvegarde publique du littoral, du respect des équilibres écologiques et de la préservation des sites naturels ainsi que de celle des biens culturels qui s'y rapportent principalement dans les cantons côtiers et les communes littorales⁴⁸⁴.

Des similitudes peuvent encore être trouvées avec la législation française à l'article 8-3 a) du Protocole qui exhorte les Parties contractantes à « identifier et délimiter, en dehors des aires protégées, des espaces libres où l'urbanisation et d'autres activités sont limitées ou, si nécessaire, interdites », de manière à assurer une protection adaptée des écosystèmes littoraux, en repensant en quelque sorte la zone côtière au-delà des seuls régimes juridiques existants pour davantage s'appesantir sur les aspects environnementaux et les équilibres écologiques.

L'article L.121-3 du Code de l'urbanisme prévoit de manière comparable que les documents et décisions relatifs à la *vocation des zones* ou à *l'occupation et à l'utilisation des sols* préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, et ceux nonobstant leur emplacement sur le territoire de la commune littorale⁴⁸⁵.

Si le Protocole ne se réfère aucunement à la notion d'*espace remarquable du littoral*, il consacre tout du moins un long développement à la protection d'« écosystèmes côtiers particuliers », tels que les zones humides et estuaires⁴⁸⁶, les espèces et habitats marins⁴⁸⁷, les forêts et zones boisées

⁴⁷⁹ L'article L.321-9 alinéa 3 du code de l'environnement français dispose que « Sauf autorisation donnée par le préfet, après avis du maire, la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation sont interdits, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public ».

⁴⁸⁰ L'article L.321-9 alinéa 1 du code de l'environnement français prévoit que « l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières ».

⁴⁸¹ L'article L.321-9 alinéa 2 du code de l'environnement français pose le principe selon lequel « L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines ».

⁴⁸² Article 20-1 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁸³ Articles L.322-1 et suivants du code de l'environnement.

⁴⁸⁴ Article L.322-1 du code de l'environnement français.

⁴⁸⁵ CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n° 275923.

⁴⁸⁶ Article 10-1 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁸⁷ Article 10-2 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

du littoral⁴⁸⁸ ou encore les dunes⁴⁸⁹ qui devront faire l'objet d'une protection et d'une attention particulière indépendamment de tout statut juridique particulier.

Afin de protéger l'intégrité des écosystèmes côtiers, certains articles égrainent des objectifs ambitieux, ainsi en va-t-il des articles 6-b, 9-1-e, 18-3 et 19-3, mettant en avant une « exigence fondamentale, à savoir, la *nécessité de mesurer la capacité de charge du milieu en tant que limite physique au développement incontrôlé et non durable* »⁴⁹⁰.

B. L'étape de la consécration juridique de la notion de capacité de charge

Dans la lignée des travaux précédents sur le développement durable des zones côtières, le Protocole lie le concept de gestion intégrée des zones côtières et la notion de capacité de charge.

La notion de capacité de charge, telle qu'exprimée juridiquement à l'intérieur du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (1) indique que la conciliation a ses limites, et qu'il est parfois nécessaire d'avoir recours à des règles imposées, ou du moins plus dirigistes, et en tout cas à des éléments de mesure, capables de fonder et de justifier des décisions publiques certainement douloureuses ou de les réorienter. Si les moyens de sa mise en œuvre restent souvent encore obscurs, le Protocole apporte quelques lueurs d'éclaircissement ; elles méritent d'être exposées et analysées (2).

1. La notion juridique de capacité de charge diffusée par le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières

Pour que son application ne soit pas compromise par manque de définition et de précision, il est nécessaire d'effectuer une clarification sur ce que recouvre la notion de capacité de charge (A) dans le contexte spécifique du Protocole. Le flou qui entoure une telle notion laisse à craindre que les États puissent facilement se dérober dès que se pose la question de son application concrète et de son évaluation ; or, en sa qualité d'outil de mesure au service d'une gestion durable des littoraux (B), elle constitue une plus-value considérable pour le Protocole, qu'il est vital de voir intégré dans le droit interne des États signataires (C).

a. La clarification de la notion du point de vue de ce droit régional

Le Protocole a consacré juridiquement la notion de capacité de charge, prévoyant à plusieurs reprises des *obligations* concernant sa prise en compte et son évaluation. Néanmoins, le silence gardé sur sa définition laisse à penser qu'un manque de consensus persiste ; souvent envisagée comme une notion pluridimensionnelle ($\alpha.$), la capacité de charge du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée est à comprendre comme une limite de nature environnementale (β).

⁴⁸⁸ Article 10-3 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁸⁹ Article 10-4 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁴⁹⁰ PRIEUR M., « Le protocole de Madrid à la convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la méditerranée », *RJE*, n° spécial, 2012, p. 221.

α. La capacité de charge, notion pluridimensionnelle

D'après les auteurs, L. Brigand et S. Leberre⁴⁹¹, dans une étude consacrée à l'Île d'Yeu, la notion de capacité de charge recouvre la *capacité d'accueil en termes d'hébergement et d'infrastructure*, la *capacité physique relative aux inquiétudes de sécurité*, la *capacité écologique* au regard des ressources naturelles disponibles et de l'état de fragilité du milieu écologique, la *capacité psychologique* des habitants et des visiteurs.

Trois dimensions semblent prédominantes.

La dimension écologique, ou naturaliste recouvrant l'environnement naturel de la zone côtière, la capacité des systèmes naturels, ou encore appelée, capacité assimilatrice, capacité d'absorption... Cet angle écologique permet de répondre à la question : à partir de quel type et taux de pression, des dommages surviennent pour les écosystèmes côtiers, et avec quel seuil de réversibilité ou d'irréversibilité.

La dimension sociale, liée aux visiteurs du territoire ou du site, à la communauté locale, en d'autres termes : l'acceptabilité sociale. Cette dimension se rattache à la question : à partir de quel moment, le flux de visiteurs est si important qu'il fait naître une gêne dans le ressenti des visiteurs du territoire, et dans la population locale autochtone ou résidente. Cette question souvent peu formulée dans le champ juridique, a été abordée, hors contexte de la zone côtière, par des auteurs juristes⁴⁹². Elle nous semble importante à mentionner.

La dimension économique, qui peut s'attacher à évaluer les bénéfices tirés de l'exploitation d'activités économiques sur une zone, ou de sa mise en défens, et qui cherche à évaluer à partir de quel moment, des visiteurs ou résidents au regard de la gêne ressentie par une surpopulation ou une sur exportation vont désertier le site, entraînant une réduction des retombées économiques pour le territoire boudé.

Il faut également tenir compte de la capacité de charge des infrastructures à répondre aux besoins comme l'approvisionnement en eau, le système de collecte des eaux usées, l'électricité, les transports, tous en rapport avec une demande d'accueil en augmentation, en nombre et exigences.

Il résulte de cette approche pluridimensionnelle que la capacité de charge peut être définie comme « la limite de développement qu'un espace ne peut dépasser sans aller irrémédiablement à l'encontre des objectifs environnementaux et/ou sans occasionner des perturbations socioculturelles ou socioéconomiques néfastes pour l'équilibre des communautés humaines en présence »⁴⁹³. Cette définition semble peu adaptée à la capacité de charge, telle que consacrée par le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières.

⁴⁹¹ LE BERRE S., BRIGAND L., *Approche de la capacité de charge de l'île d'Yeu*, Rapport Laboratoire Géomer, Université de Bretagne Occidentale, Association des Îles du Ponant, 2006, 28 p.

⁴⁹² STEICHEN P., « Interdiction d'emménager dans un quartier pour raison de cohésion sociale », *La revue foncière*, 2016, p. 48.

⁴⁹³ ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée* op. cit., p. 26.

β. La capacité de charge, limite environnementale

L'insertion de la notion de « capacité de charge » au sein d'un traité international ne pouvait se faire de manière trop rigide, à savoir sans laisser libre cours à une intégration dynamique dans les politiques étatiques. Si « un tel instrument inédit est condamné à être souple »⁴⁹⁴, bannissant toute obligation trop stricte ou précise, il est regrettable qu'aucune précision n'ait été apportée pour uniformiser la compréhension de la notion, pourtant considérée comme une condition d'une bonne application du Protocole. Pour être opérationnelle dans la sphère des sciences juridiques, la capacité de charge doit être précisée et définie.

L'article 6 relatif aux principes généraux de la gestion intégrée des zones côtières invite les États parties à l'*utilisation* de la notion de capacité de charge dans l'élaboration des politiques côtières⁴⁹⁵. Ainsi, « dans la mise en œuvre des dispositions du présent Protocole, les Parties sont guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières (...) prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels *pour ne pas dépasser la capacité de charge* de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement ».

Apparaissant comme un principe général de gestion des espaces du littoral, pour lequel une approche systémique de la zone côtière est requise, la capacité de charge tend, pour les autorités qui l'appliquent, à faire reconnaître et à pallier la vulnérabilité écologique de la zone côtière, en fixant par volonté publique des limites au développement de celles-ci.

Perçue comme « une barrière que les États ne devraient pas franchir lors des opérations de transformation de la frange côtière du fait des activités humaines »⁴⁹⁶ dans le projet de Protocole, elle désigne, selon le professeur M. Prieur, « un seuil au-delà duquel des activités humaines auraient des effets irréversibles sur la biodiversité »⁴⁹⁷. Si ce seuil est scientifiquement délicat à établir, il doit quand même induire une réflexion sur la planification des activités des territoires littoraux.

Telle que consacrée par le droit international décliné régionalement, la capacité de charge, notion, se compose d'une forte proportion écologique, mais doit-elle être appréhendée comme une limite de nature purement environnementale ?

⁴⁹⁴ PRIEUR M., « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », op. cit., p. 6.

⁴⁹⁵ ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, op.cit.

⁴⁹⁶ POTTIER P., *Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée*, 2005, fiche n°67, DREAL, pp. 189-191. http://www.pays-de-la-loire.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche67_cle25fc5b-1.pdf

⁴⁹⁷ PRIEUR M., « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », op. cit., p.17.

Dans le cadre des travaux du PAM, la capacité de charge a pu être définie comme « étant la capacité d'un écosystème ou d'un environnement à *accepter* une *activité* d'une certaine intensité sans préjudice pour la santé humaine et/ou pour l'environnement. L'expression "activité" dans ce contexte peut signifier : (i) le rejet de polluants ou de déchets ; (ii) des rejets thermiques ; (iii) l'intensité d'une activité agricole en relation avec un type donné de sol ou de zone ; (iv) le trafic routier dans un environnement fragile ; (v) un certain nombre de visiteurs et certaines formes et intensités d'utilisation d'une destination touristique fragile et sensible, etc. »⁴⁹⁸.

Véritable mesure métrique de la capacité de l'environnement à accueillir une activité, ou une charge de polluant, il s'agit de déterminer des niveaux de pressions absorbables par le milieu naturel, afin de trouver un équilibre entre pressions engendrées et capacité d'assimilation⁴⁹⁹, et diminuer la vulnérabilité des espaces littoraux, et des sociétés qui s'y adossent, aux effets des catastrophes..

Dans le contexte du Protocole, elle emporte pour les États signataires l'obligation générale d'adapter leurs activités à la capacité limitée des milieux, ce qui implique une connaissance des milieux naturels côtiers approfondie et un suivi de l'état de l'environnement régulier et bien conduit. Le développement des connaissances exhorté par l'article 16⁵⁰⁰ devient une condition essentielle de la compréhension et de l'appréhension de la capacité de charge par les États parties, et leurs institutions.

b. Une capacité de charge, au service de la durabilité de littoraux exploités

Si le Protocole n'expose pas explicitement les étapes de mise en œuvre de la capacité de charge comme conduite de l'action publique, certaines dispositions permettent d'aiguiller les États vers des utilisations ; dans sa caractéristique de mode de prévention des risques naturels littoraux d'une part (α) et de mode de programmation des activités littorales admises d'autre part (β).

α . Le respect de la capacité de charge, mode de prévention des risques naturels littoraux de Méditerranée

Érosion côtière, recul du trait de côte, submersion marine, tempêtes, les risques littoraux s'amplifient sous l'influence de l'urbanisation croissante et des rejets et déchets induits, et de

⁴⁹⁸ PAM/PNUE, Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide pratique, CAR/PAP-PAM, Athènes-Split, 2000, p. 75.

⁴⁹⁹ BOULEAU G., Des indicateurs pour contrôler des équilibres, Conférence Internationale, usages des indicateurs de développement durable, Montpellier, France. 2006, 12 p.

⁵⁰⁰ « 1. Les Parties utilisent et renforcent les mécanismes appropriés de suivi et d'observation qui existent, ou en créent de nouveaux, si nécessaire. Elles établissent et tiennent à jour régulièrement des inventaires nationaux des zones côtières qui devraient comprendre, autant que possible, des informations sur les ressources et les activités ainsi que sur les institutions, les législations et les plans qui peuvent exercer une influence sur les zones côtières. 2. Afin de promouvoir l'échange d'expériences scientifiques, de données et de bonnes pratiques, les Parties participent, au niveau administratif et scientifique approprié, à un réseau méditerranéen de zones côtières, en coopération avec l'Organisation. 3. En vue de faciliter l'observation régulière de l'état et de l'évolution des zones côtières, les Parties mettent au point un formulaire de référence et un processus agréés pour collecter les données destinées aux inventaires nationaux ».

causes naturelles, parmi lesquelles les effets du changement climatique sur les zones côtières⁵⁰¹. Bien que d'origines naturelles, ces événements se voient nettement aggravés par les emprises humaines, l'artificialisation des sols empêchant l'absorption de l'eau, augmentant le risque de crue, par exemple. De notoriété scientifique et publique, le développement incontrôlé de l'urbanisation conduit à un accroissement des phénomènes d'érosion et à une diminution des capacités de charge, mécanismes insuffisamment pris en considération par les pouvoirs publics⁵⁰².

L'article 6b du Protocole met en étroite relation capacité de charge et prévention des risques naturels littoraux.

Les littoraux figurent au rang des espaces les plus vulnérables aux catastrophes naturelles, soulevant d'épineuses interrogations au rang desquelles notamment : peut-on encore continuer à urbaniser ces territoires ? Peut-on encore accueillir de nouvelles activités et de nouveaux flux démographiques sur un trait de côte fragile, et sur des espaces publics et privés soumis à des contraintes de plus en plus fortes ?

Le Protocole met particulièrement l'accent sur la prévention des risques naturels pesant sur les zones côtières méditerranéennes. Dès les premières lignes du texte, les parties se déclarent « inquiètes des risques qui pèsent sur les zones côtières du fait des changements climatiques susceptibles d'entraîner, entre autres, une élévation du niveau des mers, et conscientes de la nécessité d'adopter des mesures durables pour réduire les effets négatifs des phénomènes naturels ». À ce titre, le Protocole prévoit la prise en considération des risques dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques de gestion intégrées : « la gestion intégrée des zones côtières a pour but (...) de prévenir et/ou de réduire les effets des aléas naturels et en particulier des changements climatiques, qui peuvent être imputables à des activités naturelles ou humaines »⁵⁰³. L'approche préventive, c'est-à-dire l'anticipation, doit être privilégiée, « l'évolution du *droit des risques littoraux* fait apparaître que ce dernier a émergé dans un contexte marqué essentiellement par l'absence de stratégie. Le droit répond au coup par coup à la réalisation des divers risques »⁵⁰⁴. Or, la prévention des risques naturels littoraux exige des *moyens opérationnels de prévention* qui

⁵⁰¹ VAN GAMEREN V., WEIKMANS R., ZACCAI E., *L'adaptation au changement climatique*, éd. La Découverte, Paris, 2014, 123 p.

⁵⁰² « Que ce soit dans le Var ou sur la façade atlantique, la démographie et l'urbanisation de ces dernières décennies ont profondément modifié le contexte et l'impact de tels événements météorologiques exceptionnels. La pression démographique s'exerce fortement sur les zones littorales et dans la partie la plus méridionale du pays. La saison touristique entraîne un afflux considérable de population sur des territoires aux capacités limitées. Il existe dans ces régions une véritable « soif » de construire, entretenue par les propriétaires et les promoteurs et relayée par les élus locaux ». COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport, juillet 2012, pp. 19- 20.

⁵⁰³ Art 5 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, op, cit.

⁵⁰⁴ DROBENKO B., « Risques littoraux : entre stratégie et droit », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21, avril 2015, p. 14. <http://vertigo.revues.org/15787> ; dans un autre contexte, GALLETI F., « Le droit des activités maritimes devant le risque de pollution maritime », *L'appréhension juridique du Risque*, DARCY G., FEVRIER J.-M., FERAI F., SEGUR P. (dir.), éd. Presses de l'université de Perpignan P.U.P, 2005, pp. 189-206.

supposent d'organiser l'action préventive en dehors des crises d'urgence et d'évaluer scientifiquement les risques qui pèsent sur les territoires côtiers et la probabilité de leur survenance.

Ces exigences transparaissent clairement au sein du Protocole, au titre duquel les Parties « élaborent des politiques de prévention des aléas naturels. À cette fin, ils entreprennent, pour les zones côtières, des évaluations de la vulnérabilité et des aléas, et prennent des mesures de prévention, d'atténuation et d'adaptation pour faire face aux effets des catastrophes naturelles et, en particulier, des changements climatiques »⁵⁰⁵. De manière plus pragmatique, les États s'engagent à « procéder à l'évaluation *préalable* des risques associés aux diverses activités humaines et infrastructures afin de prévenir et de réduire leurs impacts négatifs sur les zones côtières » (6i), ainsi qu'à prendre en considération les effets négatifs sur l'érosion côtière de toutes nouvelles activités et ouvrages dans la zone côtière, y compris les ouvrages maritimes et travaux de défense côtière (23-2).

Cette politique de prévention⁵⁰⁶ des risques littoraux se traduit dans notre droit interne plus spécifiquement à travers la lutte contre le recul du trait de côte, essentiellement *via* la restauration des dunes qui constituent des protections naturelles, mais également par le biais de constructions d'ouvrages de protection et encore davantage *via* la cartographie de zones exposées aux risques ; cette dernière régleme l'occupation des sols en fonction du niveau d'aléa (PPRI, PPRL...). Reste que la maîtrise de l'urbanisation nécessaire à l'application des politiques publiques de prévention des risques naturels se heurte souvent à la pression foncière présente sur l'ensemble du littoral méditerranéen, *quelles que soient les différentes formes d'occupation*. L'inertie et le laxisme des pouvoirs publics français, mais on pourrait évoquer aussi les autorités et la législation espagnole etc., face aux risques littoraux, peuvent être lourds de conséquences en matière pénale ; en témoignent les poursuites engagées à l'encontre du maire de la Faute-sur-Mer, à la suite de la tempête Xynthia, et les peines qui ont suivi notamment pour s'être rendu coupable de délivrance de permis de construire dans une zone inondable et vulnérable⁵⁰⁷. La responsabilité pénale des agents publics, esquissée comme une mutation du droit administratif en 2000⁵⁰⁸ est entrée dans le champ des possibles. Ce risque juridique fait partie du quotidien des autorités réglementaires.

L'appréhension de la capacité de charge pour prévenir les effets des catastrophes et du développement doit inciter les États à stopper l'implantation de biens et d'activités dans les secteurs où les risques littoraux (submersion marine et érosion côtière) sont forts et favoriser un recul

⁵⁰⁵ Art. 22 3° du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, *op. cit.*

⁵⁰⁶ ⁵⁰⁶ La politique de prévention s'appuie sur les 7 piliers de la prévention, complémentaires, qui sont : La connaissance des aléas et des enjeux ; La surveillance, la prévision, la vigilance et l'alerte ; L'éducation et l'information préventive des citoyens ; La maîtrise de l'urbanisation et du bâti par la réglementation et les plans de prévention des risques ; La réduction de la vulnérabilité ; La protection ; La préparation aux situations d'urgence. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Introduction,24018.html>

⁵⁰⁷ Tribunal correctionnel des Sables d'Olonne 12 décembre 2014 ; CA Poitiers, 4 avril 2016, n° 16/00199. Plus largement MICHELOT A., LARONDE-CLERAC C., et MAZEAUD A. (dir.), *Les risques naturels en zones côtières : Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Presses universitaires de Rennes, 2015, *L'univers des normes*, 210 p.

⁵⁰⁸ GALLETTI F., *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, éd. L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, Paris, Montréal, Milan, p. 19.

stratégique⁵⁰⁹ ; ce qui signifie « organiser le repli des constructions existantes derrière une nouvelle ligne de défense naturelle ou aménagée. Lorsque des installations humaines, trop proches du rivage, sont soumises à un risque lié à l'érosion marine, le repli stratégique vers les terres doit être envisagé. Cela se traduit par un déplacement des infrastructures et une restauration du système littoral »⁵¹⁰.

Alors que le cadre juridique français reste encore lacunaire pour appréhender cette dernière question malgré des travaux parlementaires récents⁵¹¹, et des thèses sur la question⁵¹², les collectivités locales françaises peuvent tendre à réduire la vulnérabilité des littoraux de leur circonscriptions administratives, soumises à un risque d'aléa, en usant des dispositions offertes par l'article L.121-19 du code de l'urbanisme aux termes desquelles « le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article L.121-16 à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient ». Si dans la pratique administrative concrète une telle approche reste peu usitée, sa pertinence se trouve réaffirmée à l'aune des exigences internationales cumulatives de non-dépassement de la capacité de charge de la zone côtière et de prévention des effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement⁵¹³, qui supposent de renouveler les réflexions publiques de l'occupation des littoraux.

β. Le respect de la capacité de charge, mode de programmation des activités admissibles sur les espaces littoraux nationaux

L'espace littoral méditerranéen, s'il est devenu le siège de multiples activités économiques et récréatives dont l'effet sur les écosystèmes littoraux et marins est conséquent, a connu et connaît des crises écologiques dont certaines amènent les autorités à réglementer. Le Protocole GIZC s'intéresse à cette problématique en invitant les États à une régulation de ces activités en soumettant leur développement à certains principes généraux⁵¹⁴.

L'article 9 du Protocole accorde une attention spécifique à des activités économiques à un impact telles que l'agriculture et l'industrie, la pêche côtière, l'aquaculture, le tourisme et les activités

⁵⁰⁹ LAMBERT M.-L., « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, En ligne, Hors-série 21, avril 2015. <http://journals.openedition.org/vertigo/15812>

⁵¹⁰ COUSIN A., *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2011, p. 14.

⁵¹¹ LE ROUX B., GOT P., BERTHELOT C., *Proposition de loi n° 176 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, déposé à l'Assemblée Nationale le 13 juillet 2016.

⁵¹² Cf. par exemple CALVET F. *L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière*, BOUIN F., (Dir.), 17 décembre 2014, Thèse en droit public, université de Perpignan, Fac. de Narbonne, UVPD.

⁵¹³ Article 6 b) Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁵¹⁴ ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, op. cit.

sportives et de loisir, l'utilisation de ressources naturelles spécifiques, les infrastructures, installations énergétiques, ports et ouvrages maritimes, et enfin les activités maritimes qui naturellement rencontrent la terre à un moment du déroulé de l'activité (ex. les croisières).

Si certaines dispositions sont peu contraignantes, et engagent simplement la prise en considération d'exigences environnementales, comme les articles réservés à la pêche qui stipulent que « les pratiques de pêche doivent être compatibles avec une utilisation durable des ressources marines naturelles », d'autres dispositions sont plus avancées. Ainsi en est-il des dispositions engageant à soumettre certaines activités à des autorisations préalables, ou à réglementer et/ou interdire certaines pratiques telles que les extractions de sable par exemple.

La vulnérabilité de sites, inclus sur des espaces, étant accrue par le nombre d'activités économiques, l'article 9 insiste sur la nécessité « d'adapter l'économie côtière et maritime à la nature fragile des zones côtières et de protéger les ressources de la mer contre la pollution » (9-1d) et demande de définir « des indicateurs de développement des activités économiques en vue d'assurer l'utilisation durable des zones côtières et de réduire les pressions excédant la capacité de charge de celles-ci ».

Le Protocole rend nécessaire la mise en place d'indicateurs scientifiquement fiables et pertinents pour guider l'action publique vers la durabilité de l'exploitation. Le processus de développement se doit d'intégrer la capacité de charge environnementale pour être durable.

Au-delà de la construction d'indicateurs, le respect de la capacité de charge peut être en partie assuré par l'application du principe d'équilibre, qui vise à faciliter, « par une planification rationnelle des activités, le développement durable des zones côtières en garantissant la prise en compte de l'environnement et des paysages et en la conciliant avec le développement économique, social et culturel » (5a), mais également en établissant une répartition harmonieuse des activités sur toute la zone côtière en évitant une concentration et un étalement urbains non souhaitables (6h).

Ceci trouve place dans le cadre de la gestion des usages mais nécessite une vision la plus globale des activités tant côtières que marines, en tenant dument compte des effets cumulés de ces activités directes *sur la zone côtière* ou dont les reliquats s'y retrouvent indirectement après un temps variable (apports telluriques amenés par les fleuves et le ruissellement et dérives marines ...).

2. Les formules d'application de capacité de charge posées par le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée

Le Protocole identifie deux axes de mise en œuvre de la capacité de charge : dans le cadre des évaluations environnementales d'une part (1), et dans le contexte de la planification stratégique d'autre part (2).

a. L'appréhension de la capacité de charge dans les évaluations environnementales nationales

Déjà prévues par la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (Convention de Barcelone) à l'art. 4-3-c et d), les *évaluations environnementales* constituent des

mécanismes d'aide à la décision pertinents pour intégrer l'environnement et soumettre les activités côtières au respect des écosystèmes, dès les phases amont de réflexions.

L'article 19 consacré exclusivement aux évaluations environnementales comporte des innovations majeures⁵¹⁵, qui ne visent que la zone côtière. Il dispose que « compte tenu de la fragilité des zones côtières, les Parties font en sorte que le processus et les études d'évaluation de l'impact environnemental des projets publics et privés pouvant avoir d'importants effets sur l'environnement des zones côtières, et notamment sur leurs écosystèmes, prennent en compte la sensibilité particulière de l'environnement et les interrelations entre les parties marines et terrestres de la zone côtière ». Le présent article impose aux États d'*étoffer* le contenu des évaluations environnementales pour prendre en considération la sensibilité particulière de l'environnement littoral ainsi que les interrelations entre les parties marines et terrestres. L'article 19-2 élargit l'obligation de recourir aux évaluations environnementales pour les plans et programmes qui affectent la zone côtière. Dès lors, le recours aux évaluations environnementales est envisagé de deux manières qui se distinguent. Les *études d'évaluation de l'impact environnemental* d'une part, pour les projets publics et privés pouvant avoir des effets notables sur l'environnement littoral, et les *évaluations environnementales stratégiques* d'autre part, pour les plans et programmes susceptibles d'avoir des effets notables sur les zones côtières⁵¹⁶. Enfin avec l'article 19-3, les États parties « devraient tenir compte des impacts *cumulatifs* sur les zones côtières, notamment en accordant une attention particulière à leurs capacités de charge » ; cette obligation s'applique aux études d'évaluation de l'impact environnemental et aux évaluations environnementales stratégiques et accentue l'obligation de prendre en considération la sensibilité particulière des zones côtières.

L'article 17-1 du projet de Protocole engageait à cet effet les États à renforcer « le contenu des études d'impact des travaux et des activités publiques et privées pouvant affecter l'environnement de la zone côtière ». Le Protocole en vigueur fait toujours référence à la sensibilité particulière des zones côtières dans le cadre des évaluations environnementales, mais l'exigence de renforcer son contenu a manifestement disparu.

Les commentaires de la doctrine sont intéressants : à l'occasion de la deuxième réunion du groupe de travail sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, le représentant de la France, appuyé par celui de l'Italie, « a estimé que le contenu des études d'impact sur l'environnement ne devrait pas être "renforcé" mais plutôt adapté à la sensibilité particulière du milieu côtier »⁵¹⁷. Pour ce faire, l'utilisation de la capacité de charge apparaît essentielle, ainsi M. Trumbić précisait à l'occasion de la deuxième réunion du groupe de travail sur le projet de

⁵¹⁵ PRIEUR M., « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », op. cit.

⁵¹⁶ ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, op. cit.

⁵¹⁷ PNUE/PAM., Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, op.cit., p. 16.

protocole GIZC « que la capacité de charge était un élément indispensable de l'évaluation environnementale »⁵¹⁸.

S'il a été spécifié que le calcul de la capacité de charge était une technique d'évaluation dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement et que celle-ci n'était pas synonyme de l'analyse des impacts cumulatifs⁵¹⁹, l'étude des réunions de négociation amène à penser que son utilisation dans le contexte particulier de l'évaluation environnementale reste encore à clarifier (*cf. infra*).

b. L'appréhension de la capacité de charge dans une planification stratégique des zones côtières nationales

Une des dispositions modernes du Protocole réside dans l'obligation d'élaborer des stratégies nationales de GIZC ainsi que des plans et programmes côtiers⁵²⁰, à concevoir dans le respect des objectifs et principes de gestion intégrée énoncés par le Protocole⁵²¹.

L'article 18-2 précise le contenu de la stratégie nationale qui « à partir de l'analyse de la situation existante, fixe des objectifs, détermine des priorités en les justifiant, identifie les écosystèmes côtiers nécessitant une gestion ainsi que tous les acteurs et les processus concernés, énumère les mesures à prendre et leur coût ainsi que les instruments institutionnels et les moyens juridiques et financiers disponibles, et arrête un calendrier d'application »⁵²².

Véritables instruments de déclinaison de la stratégie nationale, les plans et programmes côtiers, « précisent les orientations de la stratégie nationale et la mettent en œuvre à un niveau territorial approprié en déterminant, entre autres et au besoin, les capacités de charge et les conditions d'affectation et d'utilisation des parties marines et terrestres correspondantes des zones côtières »⁵²³.

L'élaboration de « plans et programmes côtiers » apparaît comme une exigence essentielle pour le pilotage public des emprises en zones côtières. Elle permet d'astreindre les États parties à un calendrier de programmation pour assurer la gestion (désormais plus intégrée) des activités et installations. Ils apparaissent comme des instruments de droit public et de gestion déterminants pour fixer la capacité de charge « des parties marines et terrestres correspondantes des zones côtières ». Ils ouvrent par-là même un champ d'action utile aux États pour lancer des évaluations de la capacité de charge en dehors des seules évaluations environnementales.

⁵¹⁸ *Ibidem*

⁵¹⁹ PNUE/PAM., Rapport de la troisième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, p. 8.

⁵²⁰ Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières ne donne pas de définition des « plans et programmes côtiers », le projet de Protocole quant à lui définissait à l'article 2 g) les plans et programmes côtier comme « tout document à valeur juridique ayant pour objet ou pour effet, directement ou indirectement, l'implantation, le développement des établissements humains et des activités, et la protection de la zone côtière ». Cette définition apparaissait quelque peu confuse. PNUE/PAM, Première réunion du groupe de travail sur le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Split (Croatie), 27-29 avril 2006, annexe I, p. 3.

⁵²¹ Article 18.1 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée.

⁵²² Article 18.2 *ibidem*.

⁵²³ Article 18.3 *ibidem*.

Quant à l'intégration de cet aspect dans l'ordre juridique français, prévue par les articles L.219-1⁵²⁴ et suivants du code de l'environnement français, la « stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) » constitue le document stratégique de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et pour la gestion intégrée des zones côtières. Elle fixe plusieurs principes et orientations générales, visant les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer territoriale ainsi que les activités terrestres ayant un impact sur ces espaces (cf. **Annexe II et III**). Élaborée par l'État (Ministre chargé de la mer), « en concertation avec les collectivités territoriales, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés »⁵²⁵, elle a vocation à être déclinée localement dans des « *documents stratégiques de façade* en métropole et par des *documents stratégiques de bassin* outre-mer »⁵²⁶.

La stratégie nationale pour la mer et le littoral et sa déclinaison dans les documents stratégiques de façade⁵²⁷ répond aux exigences posées par le Protocole relatifs à la gestion intégrée des zones côtières, et à la nécessité de prendre en considération la capacité de charge, notamment par l'institution des seuils environnementaux de coexistence spatiale et temporelle (cf. *infra*).

⁵²⁴ L'article L.129-1 du code de l'environnement prévoit que « La stratégie nationale pour la mer et le littoral est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, pour la réalisation ou le maintien du bon état écologique, mentionné au I de l'article L.219-9, pour l'utilisation durable des ressources marines et pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale. Ce document en fixe les principes et les orientations générales qui concernent, tant en métropole qu'outremer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer. Il fixe également les principes et les orientations générales concernant les activités situées sur le territoire des régions administratives côtières ou sur celui des collectivités d'outre-mer et ayant un impact sur ces espaces.

Ce document est mis en œuvre dans les façades maritimes métropolitaines et dans les bassins maritimes ultramarins. Ces façades et bassins maritimes, périmètres de mise en œuvre des principes et des orientations, sont définis par les caractéristiques hydrologiques, océanographiques, biogéographiques, socio-économiques et culturelles des espaces concernés. La délimitation des façades maritimes métropolitaines est cohérente avec les régions et sous-régions marines identifiées à l'article 4 de la directive 2008/56/ CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, et tient compte de la politique commune de la pêche. Ce document indique les modalités d'évaluation de sa mise en œuvre.

⁵²⁵ Article L.219-2 du code de l'environnement français.

⁵²⁶ Article R.219-1 du code de l'environnement français.

⁵²⁷ L'article R.219-1-7 du code de l'environnement précise que : « le document stratégique de façade présente la situation de l'existant dans le périmètre de la façade, notamment l'état de l'environnement tant en mer, tel que décrit par le ou les plans d'action pour le milieu marin, que sur le littoral. Il expose également les conditions d'utilisation de l'espace marin et littoral, les activités économiques liées à la mer et à la valorisation du littoral ainsi que les principales perspectives d'évolution socio-économiques et environnementales et les activités associées. Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement des activités maritimes, de protection des milieux, de surveillance et de contrôle, d'équipement et d'affectation des espaces aux différents usages, en mer comme sur le littoral, ainsi que les mesures destinées à les mettre en œuvre. Il peut dans ce cadre définir la vocation particulière de zones déterminées ».

3. Le caractère contraignant des dispositions relatives à la capacité de charge

De manière générale, sur la juridicisation plus mature qu'amène le protocole, il faut reconnaître que les dispositions relatives à l'*intégration de la question de la capacité de charge* s'apparentent davantage à des incitations, ou des indications, qu'à de véritables obligations juridiques ou des *modus operandi*.

Ainsi les parties sont seulement « guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières (... conduisant à) prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement ».

Le projet de protocole, prévoyait, lui que « les parties font en sorte que la gestion intégrée de leur zone côtière repose sur les principes et objectifs suivants (...) la zone côtière est gérée en tant qu'espace de développement durable respectueux de l'environnement grâce à une approche globale et concertée envisageant la zone côtière comme *une entité unique* et en tenant compte de sa capacité de charge »⁵²⁸. Il apparaît clairement que les négociations successives ont progressivement affaibli le caractère contraignant des dispositions consacrées à la capacité de charge et ce qu'elle portait en germe : *la considération de l'espace écologique plus que l'espace administratif*.

Parallèlement, l'usage du conditionnel (version française) amenuise considérablement – pour une Partie rétive –, la portée juridique de l'obligation d'accorder une attention particulière à la capacité de charge dans le contexte des évaluations environnementales⁵²⁹ ; or l'emploi du conditionnel ne relève pas de considérations grammaticales, mais « d'un enjeu déterminant quant à la portée normative d'un article ou d'une disposition »⁵³⁰.

Le projet de protocole était bien plus ambitieux, disposant que « compte tenu de la fragilité des zones côtières, le contenu des études d'impact des travaux et des activités publiques et privées pouvant affecter l'environnement de la zone côtière doit être renforcé pour prendre en considération la sensibilité particulière de ce milieu, sa capacité de charge et l'interrelation entre les espaces maritimes et terrestres » ; l'usage de l'indicatif impliquait pour les États signataires une réelle obligation de faire apparaître la possibilité, ou pas des milieux à recevoir un projet ou une activité. « Si la conjugaison d'un verbe d'action au présent de l'indicatif engage les Parties dans une « obligation de faire », la portée normative d'une même disposition est tout autre dès lors que le conditionnel est employé ou que le caractère prescriptif du présent est altéré par des expressions telles que « dans la mesure du possible », « autant que faire se peut » ou « s'il y a lieu »⁵³¹.

⁵²⁸ Article 5. PNUE/PAM, *Projet de Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtière de la Méditerranée* op.cit.

⁵²⁹ « Les évaluations environnementales devraient tenir compte des impacts cumulatifs sur les zones côtières, notamment en accordant une attention particulière à leurs capacités de charge ».

⁵³⁰ ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée* op. cit. p. 52.

⁵³¹ *Ibidem*.

La détermination « au besoin » de la capacité charge dans le contexte des plans et programmes côtiers nationaux, accorde aux États signataires et à son autorité centrale une telle marge de manœuvre qu'il est à craindre que ceux-ci ne se dérobent à la déterminer dans des instruments réglementaires après l'avoir fait évaluer.

Pour autant, en dépit du faible degré de normativité des dispositions consacrées textuellement à la capacité de charge, et c'était notre propos, conservent leurs valeurs de normes juridiques que les États signataires doivent traduire dans leurs droits internes, sans qu'il soit toutefois possible d'intenter une action en justice⁵³² à l'encontre de l'État pour non-respect des dites dispositions⁵³³. Par contre après ratification, des citoyens ou institutions peuvent invoquer le Protocole à l'appui d'une recherche de responsabilité d'un auteur de pollutions retrouvées sur un espace de la zone côtière par exemple.

Si l'origine de la notion juridique de capacité de charge est à trouver dans les textes, on vient de l'exposer, cette origine est également de nature fonctionnelle sur certains territoires où elle a correspondu et correspond toujours à un besoin.

⁵³² Cette possibilité est facilitée par l'adhésion de l'Union européenne au Protocole.

⁵³³ S'il est de jurisprudence européenne constante qu'une « une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ». Ces conditions ne peuvent manifestement être remplies dans notre présent cas. Cour de justice des Communautés européennes, 15 juillet 2004, C-213/03.

TITRE II. L'ORIGINE FONCTIONNELLE DE LA CAPACITÉ DE CHARGE

Les espaces côtiers naturels ou artificialisés, parce qu'ils sont diffus et comprennent des milieux liquides, habités, exploités ou administrés par des personnes privées physiques ou morales et des autorités publiques se trouvent en quête de nouveaux instruments de gestion et de protection, sans doute plus que d'autres espaces naturels, objets d'attention législative et réglementaire ou moins complexes. Il y a peu d'autres moyens de répondre aux défis écologiques modernes dont ils sont le siège et interactions vers les sociétés humaines littorales établies à l'année ou de manière saisonnière (à la côte et à l'échelle de l'État) qui bénéficient (à l'échelle de la Région ou de l'État central) de leurs services écologiques, économiques, culturels, multifonctionnels. Plusieurs sciences sociales divisent ces services écosystémiques rendus en trois catégories, les services d'approvisionnement, les services culturels, et les services de régulations, chacune hébergeant plusieurs service-type d'importance. Malgré un effort d'adaptation des mécanismes juridiques aux cas spécifiques affectant la zone côtière maritime et littorale, un décalage persiste entre la mobilisation juridique (œuvre de législation et action publique) et l'écosystème écologique exploité qu'il faut désormais traiter (obligations juridiques d'agir), *via* divers thèmes. On en prend la mesure en recensant différentes manifestations de la capacité de charge (**Chapitre I**) sur ces espaces qui vont du *territoire littoral* aux zones maritimes sous souveraineté (*les eaux intérieures*, la mer territoriale) et en mettant en évidence l'inadaptation, voire les dysfonctionnements des instruments juridiques actuellement usités

La compréhension dans le champ du droit de cette notion de capacité de charge, et le fait de s'en saisir pour des pouvoirs publics est de nature à ouvrir une voie vers une prise en compte de l'état de l'environnement littoral lors de l'encadrement des activités qui s'y adossent. L'état de l'environnement littoral devenant un facteur de changement du droit. La situation de la domanialité publique a bien conduit dans l'histoire des changements du droit, c'est ce qui a expliqué la transformation de la domanialité portuaire jusqu'à des situations comme l'attribution de droit réels en zone portuaire en 2004, option renvoyée au rang de « fiction juridique » auparavant...

Parce qu'elle fournit une base de conduite (pilotage) de gestion de l'environnement littoral, l'application pratique de la capacité de charge, comme outil de gestion fonctionnelle, pourrait permettre de limiter et de maîtriser plus rationnellement, plus précautionneusement, les transformations (physiques, en termes de pressions, de rejets...) de la zone côtière. Si cette approche séduit et tend à se développer, elle est limitée, d'abord à des interventions *occasionnelles* des pouvoirs publics et elle reste ensuite circonscrite à des problématiques de *dépassement de capacité de charge* soit dans des domaines d'activités encore spécifiques, soit sur des territoires *sous statut de protection*, par opposition aux autres, ordinaires (**Chapitre II**).

CHAPITRE I. LES MANIFESTATIONS DE LA CAPACITÉ DE CHARGE SUR LE TERRITOIRE LITTORAL ET MARITIME

Déterminer la (ou les) capacité(s) de charge des milieux côtiers et marins s'avère une question cruciale, du point de vue d'un administrateur public, pour circonscrire les moyens de mise en œuvre d'une politique de développement pérenne sur l'espace côtier ; pérenne au sens qui garantit un développement intégré et le plus durable pour les différents secteurs d'activité qui sont autorisés à opérer et les différents utilisateurs du territoire, par libre accès, ou par accès concédé. La capacité de charge, intervient dans le champ du droit public et est sollicitée à un moment où les activités sur le littoral sont toujours plus nombreuses, et leurs conséquences révélées. À côté d'activités traditionnelles, déjà en concurrence ou en conflits distribuées sur la zone côtière, se développent vers la frange marine de nouvelles technologies littorales et marines avec pour caractéristiques d'occuper l'espace de manière permanente, du moins sur des temps longs comme celui des contrats de concessions. Chacune de ces activités entraîne avec elle des pressions et des impacts sur le territoire littoral, et ce qui l'environne donc questionne de manière différenciée la capacité de charge de ce dernier (**Section I**). Pour parvenir à contenir les transformations physiques, biologiques, chimiques, de fréquentation etc. de la zone côtière et à maintenir les pressions qui se répartissent sur cet espace en deçà des seuils de rupture, se sont développées des nouvelles approches de la gestion administrative des littoraux, côté terrestre et marin, reposant principalement sur des instruments publics de planification (**Section II**).

SECTION I. LES QUESTIONS DE CAPACITÉ DE CHARGE EN MER TERRITORIALE ET EN DEÇA OU AU-DELÀ DE CELLE-CI

La « zone côtière » n'est pas une notion commode pour le droit public. Ce dernier nomme et caractérise divers autres espaces qui entrent dans la composition de la zone côtière⁵³⁴. Alors que le territoire terrestre, occupé de manière permanente majoritairement, est beaucoup gouverné par le droit de propriété, le *continuum* littoral-marin est historiquement dominé par le principe de liberté⁵³⁵ ; liberté d'utilisation, dont les fondements du raisonnement devaient l'emporter au début du XVII^e siècle et jusqu'à maintenant contre l'autre option qui était la fermeture de la mer. Espace de circulation, « *la mer est au nombre des choses qui ne sont point dans le commerce, c'est-à-dire qui ne peuvent devenir propriétés privées ; d'où il suit qu'à bien dire, aucune partie de la mer ne*

⁵³⁴ GALLETTI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de l'"espace" et gouvernance de la "ressource" en mer », MONACO A. et PROUZET P. (eds.), *Gouvernance des mers et océans*, collection Mer et Océan, Isté Editions Ltd, London, 2015, pp. 21-54.

⁵³⁵ Voir le chapitre de GROTIUS (Hugo de Groot, dit Grotius) au XVII^e siècle (1609, *Mare liberum*), *La liberté des mers*, traduit du latin par A. Guichon de Grandpont, Imprimerie royale, Paris, 1845.

peut être comprise dans le territoire d'un peuple »⁵³⁶. Ceci étant, le principe de liberté des mers post XVII^e siècle n'a pas empêché les États côtiers, devenus conscients du potentiel stratégique d'espaces maritimes adjacents à leurs territoires terrestres, d'étendre au XX^e leur souveraineté en mer, *via* l'élargissement de la « mer territoriale », et leur emprise en mer *via* la déclaration d'autres zones juridiques maritimes et leur droit de juridiction y afférant. Face à cet engouement pour l'*appropriation* de l'espace maritime, après la seconde guerre mondiale particulièrement, le droit international de la mer a opéré un découpage de ce qu'étaient les étendues marines, qui devinrent les « zones maritimes » emportant des « statuts juridiques variés qui déterminent, ensuite, des droits et des obligations des États sur ces espaces »⁵³⁷ (cf. **Annexe V**).

Du point de vue du droit international de la mer conventionnel, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (dite Convention de Montego Bay) a uniformisé une division de l'espace de mers et océans : certaines zones relèvent de la souveraineté de l'État côtier ou de ses droits de juridiction, d'autres restent des zones internationales. Finalement, « chacune d'entre elles est placée sous une régulation modulée des compétences, selon laquelle très schématiquement plus on se situe à proximité des côtes, plus l'emprise de l'État côtier est forte. *A contrario*, plus on s'en éloigne, plus un régime de liberté, gouverné par le seul droit du pavillon, prévaut »⁵³⁸. Cette précision n'est pas sans rappeler ce qui se produit dans la relation demande-besoin d'études de capacité de charge où éloignement de l'espace à analyser devient au fur et à mesure plus contraignant, donc moins intéressant pour l'autorité publique.

En reliant les questions de capacité de charge et la délimitation des espaces maritimes, on peut s'apercevoir que le degré de considération relatif à la capacité de charge s'estompe à mesure que l'on s'éloigne du territoire terrestre et du linéaire côtier, à l'image de la souveraineté étatique... En effet, les études sur l'intensité et le cumul d'activités liées à la capacité de charge environnementale d'un espace sont plus facilement commandées par les pouvoirs publics des services déconcentrés sur des espaces qui façonnent le ruban littoral (§I), donc sur des espaces proches et réduits qui accueillent une superposition d'activités qu'il faut pouvoir mettre en synergie, sans détériorer la qualité des éléments naturels et en réduisant le conflit d'utilisation. Cette appréhension de la capacité de charge, fort souvent liée à la *qualité des eaux littorales et côtières*, préoccupation majoritaire pour les acteurs locaux quand celle-ci conditionne la viabilité d'activités économiques appuyée sur les eaux, se trouve plus difficilement mobilisable une fois la « ligne de base » dépassée. La ligne de base, est la notion juridique à partir de laquelle sont effectuées les mesures juridiques maritimes, elle sépare notamment les « eaux intérieures » en amont de la ligne de base établie et la « mer territoriale » en aval de la ligne établie.

En milieu liquide ouvert et éloigné les études de capacité de charge entraînent des contraintes techniques et économiques qu'il est difficile de surmonter (cf. **Annexe XVII**). Apparaît alors une atténuation des préoccupations liées à la capacité de charge, dès lors qu'on franchit le début de l'espace de mer territoriale. La raison n'en est pas scientifique mais pratique, avec des coûts

⁵³⁶ GROTIUS H. (Hugo de Groot, dit Grotius), *La liberté des mers*, op. cit., p. 44.

⁵³⁷ GALLETTI F., « Le droit de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », *Mondes en développement*, 154(2), 2011, pp. 121-136.

⁵³⁸ BELLAYER-ROILLE A., « Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer », *Revue internationale et stratégique*, 2014/3 (n° 95), p. 111.

d'opportunité qui ne sont plus évidents. Ceci se vérifie pour les espaces qui commencent à devenir profonds, c'est le cas de l'exploitation du sol et du sous-sol de la mer territoriale (§II), pour ensuite devenir une question quasiment abandonnée s'il faut renseigner l'impact d'activités et emprises éloignées (à une distance supérieure à douze milles marins, donc au-delà de la mer territoriale) (§III).

§I. La prégnance des questions de capacité de charge sur le ruban littoral

Depuis longtemps, le droit public français tente de réguler les utilisations traditionnelles réparties sur le ruban littoral, « zone qui relève juridiquement le plus souvent du territoire littoral terrestre, où s'appliquent les droits de l'urbanisme, droit de l'environnement, droit du domaine public terrestre, fluvial et maritime »⁵³⁹.

Figurant désormais au rang des activités *traditionnelles* – au sens de classiques – ayant notoirement transformé l'aspect et les paysages littoraux, le tourisme constitue la première cause de pression sur la zone côtière (A) ; nécessitant des installations considérables (complexes hôteliers, campings, organisation de festivals et d'activités, mais également ports de plaisance et commerciaux, stations d'épuration, marina, golfs littoraux, empiétant sur le domaine public maritime...), il entraîne une transformation conséquente de la physionomie du littoral, vers des niveaux d'infrastructures plus aptes à répondre aux besoins touristiques exprimés ou suggérés. L'activité touristique n'est pas seule à œuvrer à une transformation profonde des littoraux, les activités industrialo-portuaires qui constituent les premières sources de pollutions sur la côte méditerranéenne (B) ou les filières de cultures marines inégalement réparties (C), ont constitué – dans des proportions qui diffèrent certes –, les principaux moteurs d'évolution et de transformation des littoraux français, ne serait-ce que sous l'angle de leur aménagement.

A. Le tourisme littoral et maritime, cause et objet de réactions de l'institution publique

Sur les côtes de Méditerranée en particulier, le tourisme est identifié comme la première activité économique de la côte, concentrant 40 % de la valeur ajoutée de l'économie maritime, soit plus de 11 milliards d'euros. Il représente respectivement 70 %, 75 % et 88 % des emplois issus de l'économie maritime en régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie et Corse⁵⁴⁰. L'industrie touristique y représente la première cause de pressions anthropiques : de là, c'est « essentiellement l'avènement des loisirs et du tourisme qui a peu à peu conduit le pays à poser un regard nouveau sur le littoral ; la conséquence en a été une urbanisation et un développement qui gagnent tout le rivage et ont progressivement étendu vers l'intérieur l'influence de la mer »⁵⁴¹.

⁵³⁹ GALLETTI F., « Le droit de la mer face aux espaces proches de la côte : la souveraineté en mer », in, *Approche du droit international de la mer : grands enjeux contemporains, conférence publique n°2, Cycle de 14 conférences publiques*, 10 mars 2014, Institut d'Océanographie de Paris, p. 7.

⁵⁴⁰ DIRECTION INTERREGIONALE DE LA MER MEDITERRANEE, Document stratégique de façade Méditerranée état des lieux, Chapitre 1 – Les activités maritimes et littorales, Projet – décembre 2017, p. 150.

⁵⁴¹ BONNOT Y., *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, La Documentation française, 1995, p. 9.

Forte consommatrice d'espaces et de ressources, l'industrie touristique engendre des conséquences sur l'environnement (sols et eaux, espèces et habitats)⁵⁴², démultipliées par la saisonnalité, un flux touristique balnéaire mensuel ou bimensuel pouvant doubler le nombre d'habitants d'une commune littorale⁵⁴³, les mairies le savent, tandis que le nombre de visiteurs va dépasser les capacités d'accueil aménagées. Il s'agit d'une amplification ponctuelle des pressions sur l'espace, rendant nécessaire la construction d'hébergements supplémentaires, et l'agrandissement des équipements collectifs et des infrastructures de transport. Cet aménagement rapide du littoral et la construction des infrastructures associées, phénomène daté en France comme une réponse à la venue de résidents non permanents, ne s'arrête pas. Il est envisagé comme étant à l'origine, avec d'autres, des phénomènes accélérés d'érosion des plages et du trait de côte⁵⁴⁴.

La volonté étatique centralisée de départ de développer le potentiel des côtes méditerranéennes françaises vers de l'attractivité touristique, a contribué à leur artificialisation. La mission interministérielle d'aménagement touristique, appelée « mission Racine » lancée en 1963 en Languedoc-Roussillon a totalement transformé la physionomie du littoral (création d'infrastructures routières comme l'autoroute A9, drainage des marais et lagunes, création de ports de plaisance...). La dynamique s'est poursuivie, sans les objectifs publics du début, mais pour conforter l'enrichissement des activités commerciales installées dans les communes littorales, communes de front de mer en particulier. « On observe partout une extension rapide et généralisée du cadre bâti, mais chaque secteur a sa spécificité : grandes stations intégrées en Languedoc-Roussillon, Zones d'Aménagement Concertées en Provence, densification des fronts de mer sur la Côte d'Azur »⁵⁴⁵. D'autres États ont, de même, orchestré la transformation de leur littoral, l'Espagne étant l'exemple le plus frappant parmi les États méditerranéens de l'Union européenne, doté lui aussi d'une loi Littoral, la *leyes de costas*.

La loi française n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, marque une « volonté forte de maîtriser l'urbanisation du littoral dans ses nombreux aspects »⁵⁴⁶. Modifiant profondément les règles juridiques applicables à l'aménagement des communes de bord de mer, devenues « communes littorales », elle a permis d'instaurer de nouveaux principes d'urbanisme spécifiques à cette entité géographique fragile, « les littoraux », désormais reconnus comme relevant d'un *espace juridique dérogatoire* (le territoire

⁵⁴² Des pressions sur la disponibilité et/ou la qualité des ressources (eau, énergie) et sur les milieux naturels (artificialisation des sols, forte fréquentation de sites fragiles, en particulier dans les espaces protégés) mais également des pressions sur la gestion de l'environnement par les collectivités touristiques, les variations de population nécessitant souvent un surdimensionnement des services en période saisonnière (accroissement de la quantité de déchets et du volume d'eaux usées), Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, *La fonction touristique des territoires : facteur de pression ou de préservation de l'environnement ?*, 2017, Commissariat Général au Développement Durable, p. 20.

⁵⁴³ En saison, la population d'une commune littorale peut être multipliée par six. ZEGHNI S., « Le tourisme littoral en France : un état des lieux », *JurisTourisme*, 2015, n°176, p. 19.

⁵⁴⁴ MIOSEC A., « Les conséquences de la pression touristique sur l'espace physique littoral », *Norois*, n°133-135, Espaces côtiers et sociétés littorales, Colloque international des 28, 29 et 30 novembre 1986 à Nantes, pp. 153-163.

⁵⁴⁵ DALIGAUX J., MINVIELLE P., « De la loi Littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières », *Méditerranée* 115, 2010, <http://mediterranee.revues.org/5122>

⁵⁴⁶ MESNARD A.-H., « Maîtrise du littoral et activités touristiques », *RJE, Numéro spécial, Les 10 ans de la loi Littoral*, Volume 22, Numéro 1, 1997, pp. 45-51.

d'application du droit du littoral). Ils sont objets, en partie, de protections issues du droit de l'environnement pour les milieux et espèces inféodées aux littoraux (cf. **Annexe XII**) (cf. *infra*).

Les constructions et équipements touristiques sont donc confrontés au volet urbanisme de la loi Littoral. Parmi les règles qui leurs sont opposables, on peut mentionner « l'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants », ou « en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » (cette disposition a été récemment abrogée mais on la cite), « l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage », « l'inconstructibilité de la bande de 100 mètres ». La loi Littoral a eu un retentissement direct sur les possibilités de développement des activités touristiques, permettant de stopper ou de repousser partiellement d'importantes opérations d'emprises immobilières envisagées à proximité du bord de mer.

On illustre ici le propos avec par exemple le cas de l'extension d'un parc d'attraction Marineland à Antibes pour une surface de 94.646 m² de surface hors d'œuvre brute ; il comprenait la réalisation d'un ensemble de bassins pour animaux marins avec gradins couverts de 3 600 places, d'un restaurant de 400 places avec terrasses et locaux techniques, à 200 mètres du rivage de la mer ; l'affaire est traitée par la Cour administrative d'appel de Marseille, 13 janvier 2005, M. et Mme Piccamiglio⁵⁴⁷, avec une décision confirmée par l'arrêt du CE, 22 novembre 2006, Société Marineland, Commune d'Antibes Juan-les-Pins⁵⁴⁸.

Si l'on envisage la question sous l'angle de la *densification des emprises sur les terrains cadastrés sur la zone littorale* et du rôle juridique que la capacité de charge a été amenée à jouer, on voit que les dispositions d'urbanisme n'œuvrent pas seul, et se combinent avec des règles de gestion particulières prévues par la loi Littoral, codifiées au sein code de l'urbanisme et du code de tourisme.

Les dispositions de l'article L.121-21 du code de l'urbanisme invitent les élus des communes littorales et intercommunalités (comportant des communes littorales) à déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en prenant en considération –outre la préservation des espaces et milieux, l'existence de risques littoraux, ou encore la protection des espaces nécessaires aux activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes –, *les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés*⁵⁴⁹. Bien que ne constituant pas une norme juridique d'application directe, le législateur exhorte, à travers la *détermination de la capacité d'accueil*, les élus des communes littorales à une démarche de maîtrise de l'aménagement touristique corrélée à la fréquentation qui en découle et aux capacités des équipements publics nécessaires à l'augmentation de population souvent brutale en saison estivale. Pour les pouvoirs publics locaux, il s'agit de questionner et d'évaluer les *niveaux*

⁵⁴⁷ CAA Marseille, 13 janvier 2005, M. et Mme Piccamiglio, N° 00MA00321.

⁵⁴⁸ CE, 22 novembre 2006, Société Marineland, Commune d'Antibes Juan-les-Pins, n° 278571, confirmant CAA Marseille, 13 janvier 2005, M. et Mme Piccamiglio, N° 00MA0032.

⁵⁴⁹ Sur le lien entre la notion de capacité d'accueil et l'aménagement touristique : BOUIN F., *Les collectivités territoriales et le tourisme*, Le Moniteur, Collection, Action locale, 2007, 288 p.

de pressions exercées par les activités et les populations permanentes et saisonnières sur les ressources naturelles disponibles et sur les infrastructures de voiries de stationnement, de desserte en eau potable, ou encore d'assainissement ; ceci afin d'établir une réflexion globale de l'aménagement touristique du territoire et des conséquences qui en découlent, tant pour les écosystèmes intégrés dans les limites administratives que pour les sociosystèmes qui cohabitent. Le même ordre de réflexion se pose pour la réalisation d'ensembles touristiques « *ayant pour effet d'accroître de façon significative l'accueil des populations saisonnières ou d'entraîner une modification substantielle de l'usage balnéaire ou nautique du littoral* » ; quand ces derniers ne sont pas réalisés en régie par une commune ou un groupement de communes, « une convention doit être passée avec la commune par la personne publique ou privée qui réalise l'opération pour fixer les modalités selon lesquelles cette personne publique ou privée assure ou fait assurer la gestion, la promotion et l'animation de l'ensemble touristique »⁵⁵⁰, afin d'assurer une maîtrise globale de l'opération et *son intégration* au sein du territoire communal ou intercommunal.

Pour autant ce type de dispositions visant à ne pas déconnecter opération d'urbanisme et responsabilité touristique des institutions publiques n'épuise pas le sujet de l'utilisation de la capacité de charge par les institutions publiques décisionnaires sur l'espace concerné. « La croissance du tourisme et la pression qu'il génère doivent à la fois être gérées dans l'espace (pression sur certaines zones) et dans le temps (saisonnalité) »⁵⁵¹. Ceci pose la question de l'apport de population drainé par l'industrie touristique et de ses suites en matière d'ordre public, de sécurité publique, de salubrité publique, ou de circulation publique. « En saison, la population d'une commune littorale peut être multipliée par six, ce qui engendre de forts problèmes de gestion d'infrastructures mais aussi de faible tolérance des touristes par la population locale »⁵⁵². Le foyer de conflits doit être évité entre les différents usagers de l'espace littoral⁵⁵³. Ce qui faisait figure de risque devient réalité sur le territoire de communes qui expriment maintenant publiquement ces situations (commune de Palavas-Les-Flots⁵⁵⁴, Hérault, à titre d'exemple).

La dégradation de biens publics, l'insalubrité ou les conflits d'usages forment divers nouveaux risques et troubles à l'ordre public. Ceci est une extension prévisible à la capacité de charge qui ne visait que les pressions sur les milieux écologiques.

Face à ces désagréments vécus (par les écosystèmes) et ressentis (par les populations locales permanentes et saisonnières), les collectivités locales décident parfois d'appliquer des mesures de régulation pour limiter l'accès à *quelques espaces naturels victimes d'une fréquentation jugée trop importante*. Ceci se matérialise dans la pratique administrative par la fermeture de certains sites, de manière temporaire ou définitive (site des Grottes de Lascaux par exemple), par le

⁵⁵⁰ Article L.341-1 du code du tourisme.

⁵⁵¹ PNUE/DTIE - CAR/PAP - OMT, Rapport sur le Séminaire « Tourisme côtier en Méditerranée : Adaptation au changement climatique », Cagliari (Sardaigne), Italie, 8 – 10 juin 2009, p. 5.

⁵⁵² ZEGHNI S., « Le tourisme littoral en France : un état des lieux », op. cit., p. 19.

⁵⁵³ MELOT R., FIORI A., SERINELLI M., PAOLI J.-C., « Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux: le cas de la Corse », *Actes du Colloque de l'Association de Sciences Régionale de Langue Française (ASRDLF)*, Colloque du GRERBAM. Développement local, compétitivité et attractivité des territoires, septembre 2006, Sfax, Tunisie. 11 p.

⁵⁵⁴ Le point, 16 août 2020.

conditionnement de modes d'accès aux sites⁵⁵⁵, ou par la mise en place d'une stratégie d'offre de stationnement maîtrisé (stationnement payant, stationnement à durée limitée, offre de stationnement éloignée...).

De manière plus consensuelle, dans l'esprit du dispositif de protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque, la politique *Grand Site de France*, démarche étatique mise en œuvre dans l'objectif d'enrayer les effets néfastes de la sur-fréquentation de certains sites classés de grande notoriété⁵⁵⁶, assure des actions de *gestion des flux de fréquentation* (canalisation de la circulation, suppression des stationnement sauvages...) de respect de la qualité du site, la préservation des milieux naturels et du paysage ou encore des actions de restauration (exemple : actions de génie écologique visant à revégétaliser certains espaces naturels dans le Grand Site du massif du Canigó)⁵⁵⁷.

Intégré au code de l'environnement par la loi Grenelle II à l'article L.341-15-1 le label Grand Site de France : « peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable ».

Les sites naturels emblématiques et de grande notoriété subissent des niveaux de fréquentation touristique extrêmes souvent difficiles à réguler en dehors des périmètres juridiques d'espaces naturels protégés particuliers (cœur de parcs naturels, réserves naturelles) ; ces derniers bénéficient d'instruments juridiques pouvant permettre une adaptation à ces difficultés. D'où la nécessité d'évaluer, la capacité de charge maximale de ces sites, et d'offrir aux pouvoirs publics locaux des instruments juridiques les plus fonctionnels et aptes à réguler les pratiques de visite.

En matière de répartition d'un grand nombre d'utilisations de la plage et de la mer qui la borde, la compétence de police administrative⁵⁵⁸ spéciale, dont dispose le maire et qui s'exerce en mer

⁵⁵⁵ Exemples cités par BOUIN F., « Les risques d'un tourisme mal maîtrisé », *Juris tourisme*, n°227, 2020, p. 21.

⁵⁵⁶ Un Grand Site est défini comme « un territoire remarquable pour ses qualités paysagères, naturelles et culturelles, dont la dimension nationale est reconnue par un classement d'une partie significative du territoire au titre de la loi de 1930, qui accueille un large public et nécessite une démarche partenariale de gestion durable et concertée pour en conserver la valeur et l'attrait ». <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Qu-appelle-t-on-Grand-Site.html>

⁵⁵⁷ BENOS R., MILIAN J., « « Cacher ces traces que je ne saurais voir » : travaux de revégétalisation et processus de patrimonialisation dans le Grand Site du massif du Canigó », *Les plantes de montagne : regards et débats sur un patrimoine*, nov. 2009, Toulouse, France, pp. 1-9.

⁵⁵⁸ En application de l'article L.2212-3 du code général des collectivités territoriales le maire exerce son pouvoir de police administrative général dans les communes riveraines de la mer, sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux, afin notamment d'assurer la prévention des noyades et les secours à porter à leurs victimes. En application de l'article L.2213-23 du Code général des collectivités territoriales il exerce son pouvoir de police spéciale des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux. À ce titre il, régleme l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités, il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ; délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des

jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux (article L.2212-3 et L.2213-23 du code général des collectivités territoriales)⁵⁵⁹, offre une première perspective pour assurer cette régulation. Au titre de cette police spéciale, le maire « délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés »⁵⁶⁰.

Ainsi, les baigneurs « traditionnels » se voient attribuer un couloir qui leur est réservé (de plus en plus étroit), tandis que les surfeurs, par exemple, vont se voir attribuer un autre couloir. Et ainsi de suite car les activités ludiques nécessitant l'utilisation de la plage et des petits fonds se sont largement développées et diversifiées ces dernières années (wave-ski, paddle...), obligeant parfois un espace spécifique qui ne peut être attribué que par une autorité publique compétente »⁵⁶¹. Mais les relations entre le tourisme et les autres activités économiques diligentées sur un même espace dépassent souvent les compétences accordées au maire au titre de ses pouvoirs de police administrative. Ces relations doivent s'inscrire à l'échelle de territoires administratifs imbriqués, avec plus de cohérence, dans un exercice de planification éclairé et concerté.

Hormis les conflits potentiels d'utilisation, l'arrivée de population sur fond de tourisme littoral affecte la capacité de charge écologique des espaces littoraux et oblige l'autorité à s'interroger voire décider. L'afflux considérable sur des temps courts a des conséquences sur les habitats littoraux ou sur les espèces littorales. La gestion de la fréquentation (touristique) permettant d'assurer une préservation de milieux naturels ne se réalise qu'à l'intérieur de zones où une démarche réglementaire de conservation a été entreprise (sites du conservatoire, Parc nationaux, réserves naturelles et autres aires marines et côtières protégées AMP). Ces périmètres et surfaces protégés ne couvrant en définitive qu'une infime partie des surfaces formant la zone côtière, ou le simple ruban littoral. Les autres espaces non régulés cernent alors ceux qui le sont.

Ici les prérogatives dont dispose le maire au titre de ses pouvoirs de police administratives se révèlent inadaptées, ou plus exactement inachevées, pour faire face à la problématique de surfréquentation qui touche certains espaces naturels⁵⁶², pour des motifs de protection environnementale. En cause, d'une part, l'absence d'un ordre public général intégrant en son sein les préoccupations environnementales, d'autre part, le cantonnement des pouvoirs de polices administratives spéciales de circulation, du maire, à l'intérieur d'espaces naturels, aux seuls

zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés, il est également tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées.

Sur ce sujet voir : JOYAU M., « Police de la mer », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 209, 2016, 37 p.

⁵⁵⁹ Article L.2213-23 Code général des collectivités territoriales.

⁵⁶⁰ Article L.2213-23 Code général des collectivités territoriales.

⁵⁶¹ BORDEREAUX L., « Tourisme et régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale », *Neptunus, e.revue*, Université de Nantes, vol. 22, 2016/3 www.cdm.univ-nantes.fr

⁵⁶² Intensifier par la culture des réseaux sociaux incitant parfois des milliers de personnes à se rendre sur site naturel pour son potentiel « instagrammable ». https://lexpansion.lexpress.fr/high-tech/les-posts-instagram-menacent-ils-l-ecosysteme-des-plus-beaux-endroits-de-la-planete_2094524.html

véhicules à moteur⁵⁶³. Face à cette impuissance de l'autorité politique locale, Jérôme Bignon, sénateur de la Somme, déposait le 19 juillet 2019, une proposition de loi « portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux ». Cette future police spéciale du maire d'accès aux espaces naturels en situation d'hyper-fréquentation devrait étendre la portée de l'article L.2213-4 du code général des collectivités territoriales⁵⁶⁴ (CGCT) en autorisant le maire non seulement à interdire, mais à réglementer l'accès et la circulation des personnes en sus des véhicules motorisés. Si cette police administrative voit le jour, le législateur offrirait aux autorités publiques municipales une nouvelle assise juridique, apte à fonder des décisions appuyées sur la capacité de charge⁵⁶⁵. Cela assurerait un regain d'intérêt pour l'évaluation scientifique de cette dernière, puisque comme le souligne très justement Simon JOLIVET « pour se prémunir du risque contentieux, les maires auront intérêt à fonder leur décision sur des études scientifiques permettant d'évaluer, même si cela est difficile, le seuil de fréquentation au-delà duquel la capacité de charge de l'espace naturel est susceptible d'être dépassée »⁵⁶⁶.

En dernier lieu, mais sans doute devrait-on dire en premier, se pose la question des infrastructures d'assainissement, puisqu'à l'évidence « le tourisme de masse a pour conséquence des rejets massifs de polluants organiques, au moment même où la quantité d'eau disponible est extrêmement limitée. Lorsque les capacités des stations d'épuration sont dépassées, ou bien simplement lorsqu'aucun procédé épuratoire n'est mis en œuvre, des pollutions des eaux (rivières, mer, nappes phréatiques) peuvent survenir »⁵⁶⁷. Le rejet des eaux usées est devenue une des utilisations prioritaires du littoral, mais également une des sources majeures de pollutions⁵⁶⁸, qui se trouve directement en contradiction avec l'offre touristique, notamment au regard de la qualité des eaux de baignade. C'est un problème crucial et délicat pour plusieurs États dont un segment

⁵⁶³ JOLIVET S., « Vers une police de l'accès aux sites « hyperfréquentés » dans les espaces naturels », *Juris Tourisme*, n°227, 2020, p. 24.

⁵⁶⁴ L'article L.2213-4 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction actuelle prévoit 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. Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels ».

⁵⁶⁵ <http://www.senat.fr/leg/tas19-029.html>

⁵⁶⁶ JOLIVET S., « Vers une police de l'accès aux sites « hyperfréquentés » dans les espaces naturels », *Juris Tourisme*, op. cit., p. 24.

⁵⁶⁷ PIANTE C., ODY D., *Méditerranée : La croissance bleue face au défi du Bon État Écologique*, Projet MedTrends, WWF-France, 2015, p. 121.

⁵⁶⁸ Il faut d'ailleurs souligner que si les STEP permettent de filtrer une bonne partie des matières organiques et graisses en suspensions, elles ne filtrent pas suffisamment les détergents, les métaux lourds, les produits chimiques exfoliants, les pesticides, les raticides, et les médicaments. PIANTE C., ODY D., *Méditerranée : La croissance bleue face au défi du Bon État*, op. cit., p. 121.

important de l'économie varie en fonction des entrées touristiques vers le littoral bordant le territoire des communes. Il amène certains élus locaux à interdire la baignade ou l'accès à la plage en pleine haute saison estivale⁵⁶⁹, tandis que des arrêtés préfectoraux ont dû être pris ces dernières années, sur les plages de l'Hérault en particulier pour contamination.

B. L'activité industrielle, activité récurrente de pollutions telluriques en zone côtière

L'activité industrielle constitue l'autre principale source de pollutions de la côte, la côte Méditerranéenne est souvent indexée sur ce point⁵⁷⁰. Les diverses industries dispersées autour des bassins méditerranéens entraînant l'émission et les rejets de polluants de toute nature selon des gradients de légalité de ces rejets vers le milieu naturel réceptacle. Le traitement des déchets, l'activité industrialo-portuaire, le traitement de surface des métaux, la production de papier, de peintures, de solvants, de matières plastiques, la teinture, l'imprimerie, ainsi que les tanneries⁵⁷¹ composent des filières implantées qui génèrent les atteintes majeures retrouvées dans les eaux et les substrats et dans les fonds même profonds. Parmi les substances rejetées par les industries, on retrouve des métaux lourds comme le mercure, le cadmium, le plomb, le zinc, ou la bauxite, ou encore certains composants organométalliques et plusieurs composants organiques, appelés « polluants organiques persistants » (POP), particulièrement dangereux pour la santé humaine sur des temps longs. L'impact sur les milieux naturels doit également s'entendre des prélèvements d'eau (pour rafraîchir les moteurs ou turbines par exemple), ou de l'utilisation des produits phytosanitaires aboutissant sur les rives littorales et enfin les risques de pollution accidentelle, notamment pour les incidents sur sites ICPE classés « Seveso »⁵⁷².

Le simple développement urbain de l'agglomération littorale ne peut être évoqué seul, comme emprise à confiner en priorité, car « les principaux problèmes environnementaux sont causés par la pollution transportée par les fleuves et cours d'eau, ainsi que par les eaux usées industrielles et urbaines traitées »⁵⁷³.

Les activités industrielles à l'origine de pollutions graduelles et diffuses qui cumulées peuvent causer une dépréciation des écosystèmes et des conditions sanitaires humaines se situent souvent

⁵⁶⁹ Arrêté municipal portant interdiction temporaire de baignade.

⁵⁷⁰ Le nombre de rejets industriels directs en mer est de 12 pour l'ensemble du littoral méditerranéen. La plupart de ces rejets se situent dans le département des Bouches-du-Rhône.

⁵⁷¹ PAM, *La Journée mondiale de l'environnement et la mer Méditerranée*, la revue du Plan d'action pour la Méditerranée n°52, 2004, p. 8.

<http://195.97.36.231/dbases/MAPpublications/MedWaves/french/MO52.pdf>

⁵⁷² En France métropolitaine, on dénombrait 134 sites Seveso sur le territoire des communes littorales fin 2008, dont près de 70 dans la sous-région marine Méditerranée occidentale. Ces installations sont principalement situées dans les communes de Fos-sur-Mer et de Martigues, qui comptent à elles seules 27 sites Seveso. 8 sites sont également recensés à Port-la-Nouvelle dans le département de l'Aude. La grande majorité de ces installations sont dites à « seuil haut » (risques associés majeurs). MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE/AAMP/IFREMER., *Utilisation des eaux marines, Activités industrielles, Industries, Analyse économique et sociale de l'utilisation de nos eaux marines et du coût de la dégradation du milieu marin Méditerranée occidentale*, 2012, p. 12.

⁵⁷³ PNUE, *Problèmes prioritaires pour l'environnement méditerranéen*, Rapport AEE n° 4/2006 AGENCE EUROPEENNE POUR L'ENVIRONNEMENT, p. 32.

dans les importantes agglomérations littorales, à proximité de l'embouchure des fleuves, des estuaires et des deltas qui constituent simultanément des zones écologiques vulnérables et de transit des pollutions vers le milieu littoral. (cf. **Annexes VI et VII**).

Le bassin versant des Bouches-du-Rhône constitue un exemple pertinent de cohabitation historique entre industries multiformes, dont pétrochimie, et espaces naturels fragiles. On y recense 697 installations classées pour la protection de l'environnement en 2020⁵⁷⁴, alors que la région Provence-Alpes-Côte-D'azur abrite, 13 % d'espaces protégés au titre des zones Natura 2000 par exemple⁵⁷⁵ (cf. **Annexe IX**).

Une majorité d'activités industrielles à l'origine de la détérioration structurelle de la qualité des milieux littoraux et des eaux côtières relève de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour l'environnement⁵⁷⁶. Elles se trouvent soumises par voie de conséquence à un régime de déclaration d'enregistrement ou d'autorisation, en fonction de seuils techniques réglementaires déterminés suivant le type de produit fabriqué ou utilisé, les processus de fabrications, ou encore la quantité de matière produite ou stockée⁵⁷⁷.

La police administrative spéciale dédiée aux installations classées pour l'environnement (ICPE), généralement exercée par le préfet de département, permet, tant d'autoriser l'activité que d'y adjoindre des prescriptions particulières pour assurer la sauvegarde des grands objectifs définis à l'article L.511-1 du Code de l'environnement⁵⁷⁸, modifiables à tout moment par arrêté complémentaire, leurs insuffisances étant de nature à frapper d'illégalité l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation de l'activité industrielle. Le préfet ne peut, par exemple, légalement autoriser l'extension d'un élevage porcin augmentant considérablement la « quantité de lisier à épandre sur un site particulièrement vulnérable, portant ainsi atteinte à la ressource en eau, dès lors qu'il n'était pas assorti de prescriptions spécifiques aux opérations d'épandage de nature à prévenir de tels dangers »⁵⁷⁹.

Si ces dernières (les prescriptions particulières) ne peuvent être suffisantes pour absorber les inconvénients et dangers suscités pour le voisinage ou l'environnement, le préfet doit refuser d'autoriser l'exploitation de ladite activité. Ce que confirme l'autorité juridictionnelle, en justifiant le refus d'autorisation d'exploiter une carrière à ciel ouvert de sables et graviers, en raison de la

⁵⁷⁴<https://www.georisques.gouv.fr/risques/installations/donnees/resultats?region=93&departement=13#/>

⁵⁷⁵ <https://inpn.mnhn.fr/accueil/index>

⁵⁷⁶ Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF du 20 juillet 1976.

⁵⁷⁷ Annexe de l'article R.511-9 du code de l'environnement.

⁵⁷⁸ « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

⁵⁷⁹ CAA Nantes, 28 févr. 2006, n° 04NT01274 et 04NT01311, SCEA Henven et Ministre de l'Écologie et du développement durable. Confirmé par CE, 17 juillet 2009, n° 295078, SCEA Henven.

fragilité et de l'intérêt du site, dès lors « que les inconvénients et dangers apparaissent tels qu'aucune mesure ne peut être prise pour supprimer ces inconvénients et ces dangers ou les réduire à un niveau convenable »⁵⁸⁰.

Afin de délivrer l'autorisation et d'édicter les prescriptions l'accompagnant, l'administration est donc amenée à devoir apprécier le niveau d'atteinte portée aux intérêts protégés de l'article L.511-1 du Code de l'environnement et la charge critique du site, en rapport avec les autres activités déjà présentes et connues. L'étude d'impact requiert à cet effet de l'industriel qu'il fasse établir par des bureaux d'étude spécialisés « une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant entre autres (...) du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées »⁵⁸¹.

Une réforme de l'évaluation environnementale, opérée par l'ordonnance du 3 août 2016⁵⁸² et son décret d'application du 11 août 2016⁵⁸³, a procédé à l'élargissement des installations concernées par l'analyse des effets cumulés à celles « qui sont exploitées ou projetées par d'autres que le maître d'ouvrage qui sollicite l'autorisation pour laquelle l'étude d'impact est requise »⁵⁸⁴, alors que le dispositif antérieur concernait les seules installations exploitées ou projetées par le demandeur⁵⁸⁵.

Cette évolution portant sur la question du *cumul*, enjoint le porteur de projet et l'administration d'analyser la conjonction des effets de l'installation avec d'autres projets industriels mais également urbains (exemple effets cumulés d'une ICPE avec une zone d'aménagement concerté). Cette exigence est des plus complexes pour les sciences de l'analyse des effets.

On perçoit ici le lien qui unit évaluation environnementale et appréhension juridique de la capacité de charge, pour les administrations, mais aussi pour les praticiens du droit, qui, à l'occasion d'un contentieux, devraient mettre en évidence les carences de l'administration ayant accordé l'autorisation administrative d'exploiter une installation industrielle sur un territoire dont la charge critique serait dépassée, notamment par effet de cumul.

⁵⁸⁰ CAA Bordeaux, 21 décembre 2000, n° 96BX00965. RJE, 2001, p. 681, note R. Schneider.

⁵⁸¹ Ces projets sont ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact :

- ont fait l'objet d'une étude d'incidence environnementale au titre de l'article R. 181-14 et d'une enquête publique;
- ont fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité environnementale a été rendu public. Article R. 122-5 II° 4 e) du code de l'environnement. Article R.181-54-2 du code de l'environnement.

⁵⁸² Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF, n°0181, 5 août 2016, texte n° 10.

⁵⁸³ Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF n°0189, 14 août 2016, texte n° 4.

⁵⁸⁴ FARINETTI A., « L'évolution du champ d'application de l'évaluation environnementale des installations classées pour la protection de l'environnement : entre simplification et dérégulation », RJE, vol. volume 43, no. 3, 2018, p. 487.

⁵⁸⁵ CE, Sous-sections 6 et 1 réunies, 24 avril 2013, n° 352592.

L'intérêt présenté d'un tel décloisonnement pour l'appréhension juridique de la capacité de charge des territoires littoraux, perclus d'installations industrielles, risque d'être en partie effacé par la diminution du nombre d'activités auparavant systématiquement soumises à étude d'impact, aujourd'hui susceptibles d'y échapper. Antérieurement à la réforme de 2016, toutes les ICPE dépendant du régime de l'autorisation était systématiquement soumises à étude d'impact, or il ressort désormais du nouveau tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, que seules y sont soumises les installations mentionnées à l'annexe I de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles⁵⁸⁶, reportées à l'article R.515-58⁵⁸⁷ du Code de l'environnement *et ne concerne plus* que les seules rubriques 3000 à 3999.

Cette nouvelle organisation fait qu'échappe à l'exigence juridique de procéder à une étude d'impact systématique un nombre conséquent d'activités soumises à autorisation. C'est le cas entre autres, des installations de fabrication du sulfate d'aluminium, de diverses installations de remplissage de stockage ou de distribution de gaz et des activités d'élevage porcins ; ce ne sont là que quelques exemples⁵⁸⁸. La maîtrise des effluents d'élevage découlant des pollutions d'origine agricoles, avec ses effets sur la qualité des eaux en fonction de la quantité épandue conduit aux études de la capacité de charge des terres et petites eaux côtières. Les zones deviennent vulnérables aux nitrates⁵⁸⁹. Le cas échéant, il est regrettable que le lieu d'implantation de l'installation (susceptible d'aggraver le phénomène d'eutrophisation) ne soit pas mieux pris en considération pour les zones vulnérables aux nitrates au moins, afin de pouvoir imposer systématiquement une étude d'impact⁵⁹⁰.

À ces données qui accompagnent l'action publique, se joignent les limites des pouvoirs du préfet susceptibles d'assurer la régulation des activités industrielles en fonction de la charge critique des territoires de la circonscription administrative qu'il a en charge. Dans les zones d'excédent structurel (ZES) au nitrate, le préfet ne peut édicter une interdiction générale et permanente de toute création, extension ou modification des élevages hors-sol conduisant « à une augmentation de

⁵⁸⁶ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), OJ L 334, 17.12.2010, pp. 17-119.

⁵⁸⁷ Sans préjudice des dispositions de la section 1 du chapitre II du présent titre, notamment du dernier alinéa de l'article L.181-1, les dispositions de la présente section sont applicables aux installations relevant des rubriques 3000 à 3999 dans la colonne A du tableau annexé à l'article R. 511-9 constituant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ainsi qu'aux installations ou équipements s'y rapportant directement, exploités sur le même site, liés techniquement à ces installations et susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution.

⁵⁸⁸ En dehors de l'élevage intensif, soit avec plus de 2 000 emplacements pour les porcs de production (de plus de 30 kg) qui est compris dans la rubrique 3660, et soumis à étude d'impact systématique.

⁵⁸⁹ « Certaines parties du territoire présentent une forte concentration d'élevages, ce qui conduit à une production d'azote excédentaire au regard des possibilités d'épandage. Dès lors, afin de respecter les quantités maximales d'azote pouvant être épandues par hectare en application de la directive "nitrates", certaines zones sont dites excédentaires en azote et font à ce titre l'objet de mesures renforcées ». DOUSSAN I., « DROIT DES POLLUTIONS AZOTÉES D'ORIGINE AGRICOLE », *JurisClasseur Rural*, fascicule 10, mis à jour le 21 mai 2019.

⁵⁹⁰ Point également soulevé en 2018 par la doctrine, voir ce sens ETRILLARD C., « Le droit face aux marées vertes en Bretagne », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 4, avril 2018, étude 11.

cheptel ou de l'azote d'origine animale, au titre du programme d'action « nitrates »⁵⁹¹. Quand bien même cette interdiction ne serait pas générale, le préfet éprouve quelques difficultés à refuser, par exemple, une autorisation d'exploitation d'une porcherie de plus de 6 000 porcs aux motifs que « les parcelles où l'épandage de lisier est prévu sont situées dans une zone classée vulnérable aux pollutions par les nitrates », et que « la seule nappe souterraine exploitable sur cette zone est la nappe de la craie sénonienne, d'importance capitale pour l'alimentation en eau potable, la vie économique et l'environnement de l'Aisne »⁵⁹². Censurant cette décision sur le fondement que les engagements pris par le pétitionnaire, sont « de nature à répondre aux craintes exprimées au cours de l'enquête et notamment, s'agissant de la problématique de la protection de la ressource en eau, l'engagement de fournir aux administrations concernées un bilan agronomique détaillé par exploitation sur le mode entrées/sorties accompagné des reliquats azotés sortie d'hiver par groupe de parcelles aux pratiques culturales identiques »⁵⁹³, *le juge administratif conteste la disproportion des mesures face au risque d'atteinte de la nappe phréatique, faisant fi de l'approche de précaution retenue par l'autorité préfectorale.*

Le préfet limité dans l'étendue de ses pouvoirs pour refuser une autorisation d'exploiter une ICPE, l'est également dans ses possibilités d'arbitrer entre plusieurs utilisations du territoire, ne pouvant favoriser l'une au détriment d'une autre, quand bien même le développement de l'une, comporterait des externalités négatives pour l'autre. Est à ce titre jugé illégal par le juge administratif le refus d'accorder l'autorisation d'exploiter une installation, en se fondant sur le risque de remise en cause des efforts de développement du tourisme et des activités liées à l'eau, considérant que les motifs invoqués n'entrent pas dans le champ des intérêts protégés au titre de l'article L.511-1 du Code de l'environnement⁵⁹⁴.

Pourtant c'est bien de la qualité des eaux que dépendent les activités touristiques et halieutiques, activités dont l'économie des communes littorales est fort dépendante.

La dégradation de la qualité des eaux perturbe des activités, et l'autorité cherche donc à assurer une surveillance, et partant, mobilise une recherche plus avancée des sources de rejets de polluants, y compris éloignées des zones de réception des substances, et ceci en application également du principe de pollueur-payeur⁵⁹⁵. En effet, les activités de baignade par exemple sont étroitement dépendantes de la qualité des eaux, désormais publique, affichée et commentée. Il en est de même pour les activités de cultures marines et toute l'année⁵⁹⁶. Les activités de conchyliculture sont particulièrement sensibles à la pollution des eaux, et à la dégradation de sa qualité, pour leur croissance et parce que « les coquillages, en filtrant de grandes quantités d'eau, se comportent en effet comme de véritables éponges à polluants. Cette accumulation dans la chair des coquillages

⁵⁹¹ TA Rennes, 18 janvier 2006, n^{os} 023198, 023199 et 051212, EARL Oger, Société Fadier Elevage et Société AVEP.

⁵⁹² Arrêté préfectoral cité par cité in ULLMANN G., *Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Des origines de la nomenclature à l'enregistrement*, Thèse en droit de l'environnement, 2015, Lyon, p. 807.

⁵⁹³ TA Amiens, 4 juillet 2013, SAS de Fay, n^o 1101635.

⁵⁹⁴ CAA Nancy, 23 avril 2012, n^o 10NC01450, Sté Sita Lorraine.

⁵⁹⁵ « Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur », Article L.110-1 II 3^o du code de l'environnement.

⁵⁹⁶ BRELOT E., CHOCAT B., « Impact des rejets sur les milieux récepteurs », *La houille blanche*, n^o1/2, 1996, p. 19.

peut provoquer l'intoxication d'un nombre éventuellement important de personnes et des pertes d'exploitation pour les conchyliculteurs »⁵⁹⁷.

C. La répartition des activités de cultures marines sur le domaine public maritime

Les cultures marines⁵⁹⁸ s'entendent comme « l'ensemble des activités d'élevage d'animaux marins et de culture de végétaux marins »⁵⁹⁹ et, – pour ce qui concerne l'espace où elles sont installées – elles sont généralement « pratiquées sur le rivage et dans la zone intertidale (bâtiments, bassins, parcs, bouchots, étalages) et également sur le sol et la colonne d'eau surjacentes des eaux intérieures et de la mer territoriale (cultures du large, viviers et cages suspendues) »⁶⁰⁰.

L'activité professionnelle de cultures marines, constitutive d'une activité agricole au sens de l'article L.311-1 du Code rural, bénéficie d'un traitement juridique de faveur qui transparaît à la lecture de l'article L.321-9 du code de l'environnement : « l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines »⁶⁰¹.

Le législateur a ainsi prévu pour elles un régime dérogatoire au droit en vigueur applicable sur le territoire des communes littorales. Les activités de cultures marines sont à ce titre largement⁶⁰² autorisées dans la *bande inconstructible des 100 mètres*⁶⁰³, et se voient dans une certaine mesure autorisées dans les *espaces remarquables et caractéristiques littoraux*⁶⁰⁴ à la condition que les installations prévues présentent un « caractère léger ». Ce caractère léger fait actuellement l'objet

⁵⁹⁷ *Ibidem*.

⁵⁹⁸ Les cultures marines regroupent entre autres la conchyliculture l'élevage de coquillages marins, la pisciculture marine qui regroupe les activités d'élevage de poissons, l'algoculture soit la culture d'algues marines, ou encore l'aquaculture des crustacés marins.

⁵⁹⁹ Article D.923-1 du code rural et des pêches maritimes.

⁶⁰⁰ PROUTIERE-MAULION G., « Pêche- Exploitation des ressources marines », *JurisClasseur Transport*, Fascicule 1425, 2011, p. 48.

⁶⁰¹ Ce traitement favorable et également perceptible à l'article L 2124-2 du CGPPP :

« En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique ».

⁶⁰² « Exige la proximité immédiate de l'eau un atelier de mareyage destiné au traitement et au conditionnement des produits de la pêche et à la conservation provisoire des crustacés qui nécessite une eau de mer de très bonne qualité alors même qu'il n'aurait pas été impossible techniquement d'envisager une implantation plus éloignée du rivage et ce même si les produits conservés ne proviennent pas nécessairement de la zone la plus proche du littoral considéré ». TA Rennes, 3 février 1994, n° 91488, Roudaut.

⁶⁰³ « L'interdiction prévue à l'article L.121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Article L.121-17 du code de l'urbanisme.

⁶⁰⁴ Article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

de commentaires. À ce dispositif, s'ajoutent les évolutions résultant de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique de 2018⁶⁰⁵ ; elles concernent la dérogation au principe *de construction en continuité avec les agglomérations et les villages existants*. Alors que la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole⁶⁰⁶ avait ouvert un régime dérogatoire au principe de continuité *au profit des activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées*, la loi de 2018 supprime l'exigence que les constructions susmentionnées soient incompatibles avec le voisinage des zones habitées et ajoute une référence directe aux constructions ou installations nécessaires aux cultures marines, *favorisant l'implantation de nouveaux projets d'exploitation aquacoles*.

Leur développement n'est pas détachable, sauf cas particulier de propriété privée reconnue sur des étangs par exemple, d'un espace (une emprise) relevant du domaine public maritime. Développer l'activité reste soumis préalablement à l'obtention d'une autorisation d'exploitation domaniale délivrée sous conditions, après une enquête administrative et enquête publique⁶⁰⁷. S'appuyant largement⁶⁰⁸ sur des espaces qui relèvent du domaine public maritime naturel (sauf exploitations qui se situent sur des parcelles privées), leur déploiement nécessite la délivrance d'une concession d'exploitation⁶⁰⁹, délivrée par le préfet, sur proposition du directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM), et après avis de la commission des cultures marines. La durée maximale de la concession est de trente-cinq ans⁶¹⁰. L'acte de concession est accompagné d'un cahier des charges⁶¹¹, d'une étude d'impact éventuelle (au titre de la catégorie « zones de mouillages et

⁶⁰⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF n°0272 du 24 novembre 2018.

⁶⁰⁶ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF n°0158 du 10 juillet 1999.

⁶⁰⁷ Aucun établissement d'élevage des animaux marins de quelque nature qu'il soit, aucune exploitation de cultures marines ni dépôt de coquillages ne peuvent être implantés sur le rivage de la mer, le long des côtes ni dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées sans une autorisation spéciale délivrée par l'autorité administrative à l'issue d'une enquête publique d'une durée de quinze jours au moins. Cette enquête est ouverte dans la commune limitrophe des lieux considérés et dans les communes voisines. Sont consultables les documents relatifs à la demande initiale ainsi que ceux relatifs aux demandes concurrentes éventuelles. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions et modalités suivant lesquelles cette autorisation est accordée ou retirée. Article L.923-1 du code rural et des pêches maritimes.

⁶⁰⁸ On dénombrait en France en 2012, 11244 hectares de surfaces de concessions pour la filière conchylicole, qui représente le premier secteur d'aquaculture marine, dont 9389 sur le domaine public. Agreste, Recensement de la conchyliculture 2012, *chiffres et Données Agriculture* n° 226, 1 p.
<http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/conchyliculture2015T4bsva.pdf>

⁶⁰⁹ Ainsi doivent faire l'objet d'une concession, sur le domaine public maritime ainsi que dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées :

1° Les activités d'exploitation du cycle biologique d'espèces marines, végétales ou animales, comprenant, notamment, le captage, l'élevage, l'affinage, la purification, l'entreposage, le conditionnement, l'expédition ou la première mise en marché des produits ;

2° Les activités exercées par un aquaculteur marin, qui sont dans le prolongement des activités mentionnées au 1°, dès lors qu'elles sont réalisées sur des parcelles du domaine public de l'État ou d'une autre personne publique ;

3° Les prises d'eau destinées à alimenter en eau de mer les exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée. Article R. 923-9 du code rural et des pêches maritimes.

⁶¹⁰ Article R. 923-10 du code rural et des pêches maritimes.

⁶¹¹ Article R. Article R. 923-11 du code rural et des pêches maritimes.

d'équipements légers⁶¹²), ou relève encore de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement si l'exploitation dépasse certains seuils⁶¹³.

Les concessions d'exploitation de cultures marines sont également assujetties aux exigences de l'article L.2124-1 du CGPPP aux termes duquel « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la *vocation* des zones concernées et de celles des espaces terrestres *avoisinants*, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique »⁶¹⁴. Ainsi, l'autorisation d'installation devant être considérée au regard des activités existantes et des qualités environnementales du site, la jurisprudence administrative montre que le préfet en accordant une concession aquacole, ne doit pas commettre d'erreur manifeste d'appréciation vis-à-vis des prescriptions de cet article. En sens, le Conseil d'État a pu estimer qu'« il ne ressort pas des pièces du dossier que les installations d'élevage de poissons autorisées sur une surface de *dix ares* soient susceptibles d'engendrer des inconvénients, notamment en ce qui concerne la qualité des eaux, de nature à faire obstacle à l'utilisation de la zone littorale telle que prévue par les dispositions du plan d'occupation des sols précité ; qu'en autorisant l'installation aquacole le préfet des Alpes-Maritimes n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation »⁶¹⁵.

Il n'en demeure pas moins que le *développement des activités aquacoles* interfère avec de nombreuses activités présentes sur le littoral ou réciproquement les subit. Il faut arbitrer la complémentarité. La compétition pour l'espace est l'un des facteurs critiques des relations entre l'aquaculture et les autres activités. Les zones de pêche, les frayères, les nourriceries, les récifs artificiels, l'accès aux ports, les zones militaires, les remblais sur la mer, les zones protégées et les réserves, les zones de dragage, de loisirs pour la baignade, la voile ou la pêche peuvent être soumises à des réglementations *limitant les possibilités de sélection de sites adaptés à l'aquaculture en mer et lagunes*.

À terre, l'aquaculture interfère naturellement avec les activités développées sur le littoral et en particulier « avec l'urbanisation, l'industrie, le tourisme et l'agriculture »⁶¹⁶. En effet, « nécessitant des bâtiments spécifiques à terre atelier d'exploitation, bassin de décantation, installation pour le stockage des coquillages, le principal obstacle au développement de l'aquaculture généralement identifié [...et exprimé...] réside dans les difficultés d'accès à l'espace littoral et maritime du fait de la forte pression existante pour l'occupation de l'espace »⁶¹⁷.

⁶¹² TA Rennes, 5 mai 2017, n° 1501455, Assoc. Bretagne Vivante, SEPNB et a.

⁶¹³ Voir la nomenclature 2130 pour la pisciculture d'eau de mer par exemple.

⁶¹⁴ Article 25, Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁶¹⁵ CE, 21 juin 1996, SARL Aquamed n°136044 et 137008, cité par BORDEREAUX L., BRAUD X., *Droit du littoral*, p. 284.

⁶¹⁶ PAP/CAR, *Approches pour l'aménagement de zones côtières en relation avec l'aquaculture en Méditerranée*, op. cit., p. 5.

⁶¹⁷ Direction Interrégionale de la Mer Méditerranée, document stratégique de façade méditerranée état des lieux, Chapitre 1 – Les activités maritimes et littorales, Projet – décembre 2017, p. 33.

En front de mer, ou en mer, les exploitations de cultures marines se heurtent à des compétitions avec l'activité transport maritime, conflits et risques auxquels le préfet maritime peut répondre en définissant « au titre de la police de la navigation, des chenaux de navigation dans lesquels les activités aquacoles peuvent être prohibées par le tracé de zones d'exclusion autour des exploitations de cultures marines »⁶¹⁸.

Et alors que la Commission européenne souhaite relancer les activités aquacoles *via* la réforme de la politique commune de la pêche⁶¹⁹, volonté déclinée en France à travers les Schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine créés par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche⁶²⁰, dont l'objectif principal est d'exposer les sites existants propices au développement de l'activité aquacole⁶²¹, la question de la capacité de charge des milieux ne peut être ignorée.

Le développement de l'aquaculture constitue « un outil de gestion non négligeable afin de limiter la pression sur les stocks de poissons sauvages, très durement touchés par la surpêche et la pollution des zones côtières »⁶²². Cet ensemble de mesures, qui participent d'une politique publique, peut s'accompagner d'impacts sur l'environnement non négligeables « menaces de pollution accrue, d'eutrophisation, de rejet d'espèces invasives et de pathogènes, ainsi que de la recrudescence des conflits liés à la réduction des accès et de la disponibilité de l'espace pour les autres utilisations »⁶²³. La plupart du temps, l'activité subit aussi ces impacts, imputés à d'autres actions.

Afin de maintenir le parc aquacole, voire le développement des activités aquacoles, en synergie avec les autres activités littorales, et des milieux naturels supports qui continuent de répondre à la demande, il importe de considérer les nouvelles et futures implantations. La prise en compte des impacts cumulés de toutes les activités en présence autour du site et plus largement originaire de la zone côtière environnante est devenue nécessaire. C'est ceci auquel répond partiellement l'obligation juridique d'analyse des effets cumulés de l'étude d'impact. Il faut déjà arriver à limiter les impacts issus directement de l'aquaculture en imposant notamment « des pratiques éliminant ou réduisant les impacts liés à l'utilisation d'intrants, à l'eutrophisation, aux risques d'échappements et de pollution génétique des stocks sauvages (élever des espèces locales) ou

⁶¹⁸ ELIE-GESLIN M-P., « Les problèmes juridiques posés par l'aquaculture », BALMOND L (Dir.), *Le droit face aux activités industrielles en Mer Méditerranée*, actes des 11^{ème} journées scientifiques de l'Université de Toulon, 26 avril 2017, p. 36.

⁶¹⁹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, OJ L 354, 28 décembre 2013, pp. 22–61.

⁶²⁰ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (1), JORF n°0172, 28 juillet 2010 texte n° 3, p. 13925.

⁶²¹ Article L.923-1-1 du code rural et des pêches maritimes.

⁶²² PAP/CAR, *Approches pour l'aménagement de zones côtières en relation avec l'aquaculture en Méditerranée*, PAP-10/EAM/GL.1, Split, Croatie, 1996, p. 1.

⁶²³ PNUE/ PAM, *État de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée*, PNUE/PAM - Convention de Barcelone, Athènes, 2012, p. 18.

d'introduction de maladie ou parasites exotiques »⁶²⁴, ce que le régime juridique applicable aux cultures marines ne prévoit pas actuellement.

La capacité de charge vient constituer une feuille de stratégie utile pour la gestion des activités présentes et futures sur le ruban littoral, à la fois pour une activité qui se présente en même temps comme victime de la dégradation écologique des capacités de charge, et comme pourvoyeuse, elle-même d'une modification de l'état du milieu. La présence d'activités comme la conchyliculture a permis de faire émerger des études de capacité de charge, orientées vers la connaissance des besoins et problèmes de la lagune, et de ses exploitants. Les changements dans l'attribution des concessions qui voudraient se baser sur la capacité de charge, impliquent toutefois de faire évaluer cette dernière avec les meilleures techniques disponibles et de déterminer des seuils au-dessus desquels tout développement serait démesuré et contreproductif. Cela est envisageable sur le territoire littoral, moyennant le maniement de raisonnement et d'appareil théorique et d'analyse propre à diverses disciplines (Écologie et Économie en particulier). La question devient d'un maniement plus complexe dès lors qu'on s'éloigne de la côte.

§II. Les préoccupations atténuées face à la capacité de charge lors de l'exploitation du sol et du sous-sol de la mer territoriale

Selon l'article 2 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 : « la souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale. Cette souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol ». L'État exerce sur « ce territoire maritime », on assume ici l'expression, allant jusqu'à 12 milles marins, des compétences souveraines et exclusives en matière de police et de prérogatives économiques⁶²⁵. La France, comme la plupart des pays maritimes, a étendu ses eaux territoriales à une distance de 12 milles marins, et si l'eau de la mer territoriale constitue une *res nullius* du point de vue du droit privé, le sol et le sous-sol de la mer situés entre la limite extérieure de la mer territoriale et le rivage de la mer, font partie du domaine public maritime naturel en droit interne français.

Si ce sont les considérations économiques liées aux espaces maritimes qui motivent la volonté des administrations côtières d'exercer leur prérogatives, qu'en est-il des motivations pour préoccupations environnementales et à plus forte raison de la mesure de capacité de charge sur ces espaces, peu pratiques ? Déjà relevons que « la plupart des politiques publiques intégrant la mer et les écosystèmes marins prônent le renforcement des activités humaines en mer, ce qui est confirmé

⁶²⁴ PIANTE C., ODY D., *Méditerranée : La croissance bleue face au défi du Bon État*, op. cit., p. 88.

⁶²⁵ En droit interne français, bien avant l'avènement de la CNUMD, depuis loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 et le décret d'application de 1972, le sol et sous-sol de cet espace maritime relevait et relève du régime de la domanialité publique.

par tous les documents et rapports prospectifs »⁶²⁶ et qui transparait plus précisément à travers le concept de « croissance bleue ».

Dans sa communication intitulée « La croissance bleue : des possibilités de croissance marine et maritime durable » datée de 2012⁶²⁷, reconnaissant pleinement le potentiel des mers et océans comme moteurs de l'économie européenne, la Commission Européenne amorce une stratégie de développement afin d'exploiter pleinement le potentiel de la mer et de ses ressources. Cette croissance bleue repose essentiellement sur cinq domaines prioritaires : l'énergie bleue, l'aquaculture, le tourisme maritime, les ressources minérales marines et les biotechnologies bleues. Or, « si ces domaines apparaissent prometteurs du point de vue économique, la vigilance doit être de mise quant à leurs perspectives en termes de durabilité »⁶²⁸.

Le Livre bleu *français* publié à l'issue du Grenelle de la mer est plus teinté d'environnement avec des objectifs renforcés au regard de la lutte contre les pollutions et de la protection de la biodiversité, mais plus nombreux sont les chapitres qui font référence au renforcement des activités littorales et marines : énergies, transports, ports, ressources minérales, ressources halieutiques, aquaculture ou tourisme⁶²⁹. Le développement des activités d'extraction (A), l'immersion de récifs artificiels (B) ou le développement de nouvelles technologies marines (C) constituent des demandes d'activités relativement récentes venant s'ajouter aux activités maritimes traditionnelles. Pour les personnes qui vivent sur et du territoire, comme pour l'autorité publique, il y a de nouvelles interrogations sur les impacts et la capacité de charge du milieu naturel, dont les pouvoirs publics peuvent ou non tenir compte, pour répondre.

Le développement de l'économie maritime ou axé sur la frange côtière a déjà modifié certains aspects de la domanialité publique (par exemple portuaire), qui offre ici un champ à des études de capacité de charge, parce qu'on sait qu'il « est difficile de déterminer l'ensemble des interactions entre ces activités et les impacts cumulatifs des pressions qu'elles exercent sur les écosystèmes marins. Néanmoins, la croissance rapide prévue de l'économie maritime représente clairement une menace supplémentaire potentielle pour la santé des écosystèmes méditerranéens déjà dégradés »⁶³⁰. Comment ces études de capacité de charge vont être porteuses de dynamiques de transformations juridiques, c'est la question qui, pour notre appréciation, devient la plus importante.

⁶²⁶ DROBENKO B., « La domanialité publique : les risques et la GIZC », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8, octobre 2010, p. 9. <http://vertigo.revues.org/10230>

⁶²⁷ Communication de la Commission européenne au Parlement, au Conseil, au Conseil économique et social et au Comité des régions « La croissance bleue : des possibilités de croissance marine et maritime durable », ref. Comm 2012 – 494 final.

⁶²⁸ CUDENNEC A., « 40 ans du droit de la mer de l'Union européenne », *DMF*, n°799, février 2018. Plus largement sur ces transformations, GUEGUEN-HALLOUËT G. et CUDENNEC A. (dir.), *L'Union européenne et la mer : soixante ans après les Traités de Rome*, Actes du colloque de Brest, éd. Pédone, 2019, 401 p ; GUEGUEN-HALLOUËT et CUDENNEC A. (dir.), *L'Union européenne et la mer : vers une politique maritime de l'Union européenne ?* Actes du colloque de Brest, 18 et 19 octobre 2006, éd. Pedone, 2007, 437 p.

⁶²⁹ DROBENKO B., « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, décembre 2013, <http://journals.openedition.org/vertigo/14271>

⁶³⁰ PIANTE C., ODY D., *Méditerranée : La croissance bleue face au défi du Bon État Écologique*, op. cit., p. 8.

A. Les activités de prospection et d'extraction sur le domaine public

Les autorisations d'extractions pétrolières ou de gaz de schiste sont des plus craintes (1), avec des autorisations de prospections qui ont pu être données pour lesquelles la totalité des impacts n'a pas été prise en compte, par exemple les détonations sous-marines et les risques acoustiques sur les mammifères marins à proximité du sanctuaire Pelagos⁶³¹. De plus, « la configuration semi-fermée de la mer Méditerranée, la vulnérabilité du milieu et les risques sismiques côté italien impliquent de surveiller avec attention les projets de développement, de prospection, d'exploitation et d'extraction de ressources énergétiques et minérales »⁶³². Parallèlement, il importe de ne pas négliger les effets négatifs des activités d'extraction de granulats marins sur l'environnement littoral et marin, effets perçus et attendus (2).

1. Les activités d'extractions pétrolières ou de gaz de schiste

Dans les eaux méditerranéennes sous souveraineté puis sous juridiction, après des prospections entreprises pour la recherche d'hydrocarbures dans les années 1970 et entre 1980 et 1990⁶³³, un permis de recherche d'hydrocarbures liquides et gazeux a été accordé en 2002⁶³⁴ à la société anglaise TGS-NOPEC par exemple, portant sur le sous-sol maritime au large des départements des Bouches-du-Rhône et du Var, à proximité du parc naturel des Calanques ainsi que du

⁶³¹ « Les nuisances sonores provoquées par les campagnes sismiques, qui consistent à générer des ondes sonores puissantes, généralement d'une basse fréquence, dont la réflexion depuis le fond de la mer et les couches souterraines fournit des données sur le potentiel en pétrole et en gaz de la zone. Des études ont montré des modifications comportementales – alimentation, habitudes de plongée, reproduction, etc. – chez certaines espèces telles que les baleines, les dauphins, les cachalots ou encore certaines espèces de poissons à valeur commerciale, en lien avec la proximité d'activités d'études sismiques dans différentes zones du globe. Il en va de même pour les vibrations engendrées par les forages exploratoires qui, au même titre que les nuisances sonores, peuvent provoquer différentes réponses biologiques comprenant des transformations complexes à différents niveaux de la chaîne trophique ». GUINGAND A., « Utilisation des eaux marines, activités industrielles, activités parapétrolières et paragazières offshore », *Analyse économique et sociale de l'utilisation de nos eaux marines et du coût de la dégradation du milieu marin méditerranée occidentale*, MEDE/AAMP/IFREMER, 2012, p. 3.

Voir également sur ce sujet : GANNIER A., *L'impact des nuisances acoustiques sur les cétacés du Sanctuaire et de la Méditerranée nord-occidentale*. Klymene Recherche Marine et Sanctuaire Pelagos (Partie française), 2014, 182 p.

⁶³² DIRECTION INTERREGIONALE DE LA MER MEDITERRANEE, *document stratégique de façade Méditerranée - état des lieux*, Chapitre 1 – Les activités maritimes et littorales, op.cit., p. 58

⁶³³ La présence de gisements de pétrole dans le sous-sol du plateau continental au sein de la zone économique exclusive (ZEE) espagnole en face de l'embouchure de l'Èbre a expliqué l'intérêt l'exploration de nouveaux gisements d'hydrocarbures dans le golfe du Lion, et ce malgré l'échec des 11 forages entrepris dans la sous-région marine dans les années 1970 et entre 1980, et 1990. GUINGAND A., *Utilisation des eaux marines, activités industrielles, activités parapétrolières et paragazières offshore*, *Analyse économique et sociale de l'utilisation de nos eaux marines et du coût de la dégradation du milieu marin méditerranée occidentale*, MEDE/AAMP/IFREMER, 2012, p. 3.

⁶³⁴ Arrêté du 29 octobre 2002 accordant un permis exclusif de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux, JORF n°269, 19 novembre 2002, p. 19127.

sanctuaire Pelagos, pour une durée de trois ans et sur une superficie de 25 000 km²⁶³⁵. Prolongé par arrêté du 11 octobre 2006, jusqu'au 19 novembre 2010 et transmis à la société *Melrose Mediterranean Limited*, la demande de renouvellement et de prolongation de permis présentée en 2010 a fait l'objet d'un contentieux administratif⁶³⁶, avant d'être finalement rejetée par arrêté ministériel du 21 septembre 2015⁶³⁷.

Dans le cadre de la Conférence Nationale de l'océan du 8 avril 2016, Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, avait annoncé la mise en place d'un moratoire sur les permis d'hydrocarbures en Mer Méditerranée⁶³⁸. Cette volonté politique s'est concrétisée un peu plus tard avec la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement⁶³⁹. La principale mesure est constituée par l'*interdiction* des nouveaux permis de recherche d'énergies fossiles à compter de la promulgation de la loi. Cela concerne le gaz, le pétrole et le charbon. De plus, le renouvellement des concessions existantes est limité au 1^{er} janvier 2040⁶⁴⁰.

L'article L.111-6 du Code minier –dans sa nouvelle version– prévoit que l'arrêt progressif des activités de recherches et d'exploitation des hydrocarbures s'entend « quelle que soit la technique employée », il s'agit ici « d'embrasser toute évolution technologique future susceptible de permettre de contourner les dispositions nouvellement introduites dans le Code minier »⁶⁴¹. Ces mesures visent expressément le fond de la mer, le sous-sol de la zone économique exclusive et le plateau continental définis, respectivement, aux articles 11 et 14 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française⁶⁴².

⁶³⁵ ROS N., « Au-delà de la borne 602 : la frontière maritime entre l'Espagne et la France en mer Méditerranée », *Journal du Droit international Clunet*, 4/2014, pp. 1099-1141.

⁶³⁶ CE, 19 décembre 2014, n° 376167.

⁶³⁷ Direction Interrégionale de la Mer Méditerranée, document stratégique de façade méditerranée état des lieux, Chapitre 1 – Les activités maritimes et littorales, op.cit., p. 58.

⁶³⁸ Le 8 avril 2016 en parallèle de la signature du programme de mesures du Plan d'action pour le milieu marin de Méditerranée occidentale, Ségolène Royal a annoncé, à la Conférence nationale de l'Océan, 15 décisions du plan d'action Mer et Océan organisé autour de 3 thèmes : la Méditerranée, le climat et les énergies renouvelables. Sept actions ont ainsi été définies pour protéger la Méditerranée et développer la croissance bleue et la première est constituée par le moratoire sur les permis d'hydrocarbures en Méditerranée : compte tenu des conséquences dramatiques susceptibles d'affecter l'ensemble de la Méditerranée en cas d'accident de forage pétrolier, Ségolène Royal décide d'appliquer un moratoire immédiat sur la recherche d'hydrocarbure en Méditerranée, à la fois dans les eaux territoriales de la France et dans la zone économique exclusive (et plateau continental).

⁶³⁹ Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, JORF n°0305, 31 décembre 2017.

⁶⁴⁰ MEZACHE G., « La loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 : quelle fin pour l'exploration et la production d'hydrocarbures ? », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 4, avril 2018, étude 8.

⁶⁴¹ MEZACHE G., « La loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 : quelle fin pour l'exploration et la production d'hydrocarbures ? », op.cit.

⁶⁴² Article L.111-8 du code minier.

Concernant, l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste, contenu naturellement dans les roches marneuses ou argileuses, particulièrement difficile d'accès, et dont l'extraction est rendue possible grâce un procédé technique appelé « technique de fracturation »⁶⁴³, la loi du 30 décembre 2017 ne fait que confirmer les dispositions de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011⁶⁴⁴ qui prévoyait déjà l'abrogation des permis de recherche et d'exploration d'hydrocarbures dès que le titulaire déclarait avoir recours à la technique de fracturation hydraulique, et cela « en application de la Charte de l'environnement de 2004 et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L.110-1 du code de l'environnement, avec l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche interdites sur le territoire national».

Le spectre d'une remise en cause de cet empêchement a régulièrement été repris dans le débat notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne qui rend délicate la « résistance » de la position française sur ce sujet.

En 2017, le législateur ajoutait des précisions concernant l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste, dans des termes peu compréhensibles, en interdisant « toute autre méthode conduisant à ce que la pression de pore soit supérieure à la pression lithostatique de la formation géologique, sauf pour des actions ponctuelles de maintenance opérationnelle ou de sécurité du puits »⁶⁴⁵. Si l'interdiction de recherche ou l'exploitation des hydrocarbures « non conventionnels » par « quelques techniques que ce soit », était précisée dans la version précédente, le *texte final de la loi du 30 décembre 2017 ne contient plus cette formulation claire et explicite*. Il semble donc que les possibilités d'exploration et d'exploitation de gaz de schiste avant 2040, par des méthodes alternatives, en s'abstenant de la technique de fracturation hydraulique, soient toujours ouvertes à terre mais également en mer.

Parallèlement, la mer territoriale et sous-sol, puis début du plateau continental (juridique) continuent d'être utilisés pour l'extraction de granulats marins⁶⁴⁶.

⁶⁴³ La fracturation hydraulique est une technique qui consiste à injecter à forte pression dans un puits un fluide à base d'eau et d'additifs chimiques et de particules (permettant de maintenir les fractures ouvertes), permettant de fissurer la roche. Ce procédé vise à compléter et à interconnecter les failles existant au sein de cette roche, afin de faciliter l'écoulement de la ressource produite. LENOIR J.-C., Les techniques alternatives à la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels, *Rapport n° 174 fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, déposé le 27 novembre 2013, 274 p.

⁶⁴⁴ Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, JORF, n°0162, 14 juillet 2011, texte n° 2, p. 12217.

⁶⁴⁵ Article 6 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, codifié à l'article L.111-13 du code minier.

⁶⁴⁶ « Les granulats marins sont les sables et graviers, siliceux et calcaires, extraits des fonds marins. Les granulats marins siliceux sont utilisés pour la fabrication de béton, l'activité maraîchère et le rechargement des plages tandis que les granulats marins calcaires (sables calcaires et coquilliers, algues corallinacées [maërl] servent à l'amendement des sols

2. L'extraction de granulats marins et autres matériaux du fond de la mer ou de l'océan

Les granulats à terre principalement utilisés par les filières du bâtiment, et des travaux publics, se développent en mer et océan ; encore marginaux avec une production de l'ordre de millions de tonnes par an, la production pourrait s'accroître dans les années à venir⁶⁴⁷ au vu des réserves potentielles identifiées, comme en témoigne le nombre croissant de demandes de permis d'exploration. Leur exploitation sur fonds marins est rendue possible « par aspiration hydraulique en marche (élinde), mise en œuvre par des navires spécifiques appelés dragues aspiratrices. Les sédiments sont aspirés sur une dizaine de centimètres d'épaisseur et sur une largeur de l'ordre du mètre, puis sont stockés dans les cales. L'eau et les particules les plus fines sont rejetées dans le milieu »⁶⁴⁸.

L'activité est soumise à plusieurs autorisations préalables, un *titre minier* délivré par le ministère chargé des Mines (qui peut être *un permis exclusif de recherche, une concession d'exploitation ou bien une autorisation de prospection préalable*), un *arrêté préfectoral d'ouverture de travaux miniers* qui fixe les conditions d'exploitation et de suivi, et pour les explorations ou exploitations au sein des eaux territoriales, *une autorisation domaniale pour l'occupation temporaire du domaine public maritime*⁶⁴⁹.

Cette filière du granulats marin plutôt que de rivière suscite beaucoup de réticences de la part des usagers de la mer, notamment au regard des effets directs sur l'eau et des risques de ces effets encore mal maîtrisés sur les organismes marins, avec des conflits d'usages sous-jacents avec les professionnels de la pêche⁶⁵⁰. Soulignons tout de même que « si les façades Atlantique et Manche

(amendement calcaire et correcteur de l'acidité des sols) et au traitement de l'eau ». MOLINER-DUBOST M., « Droit minier », *Jurisclasseur administratif*, fascicule 370, 2015.

⁶⁴⁷ Le bilan de la loi Littoral réalisée en 2007, prévoyait déjà que « l'extraction de granulats marins est probablement amenée à se développer dans les années qui viennent pour combler des déficits en ressources alluviales terrestres ». Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires ; Secrétariat général de la mer, Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, 2007, 227 p. En effet, « le nombre de demandes de titres miniers et de concessions d'exploitation de granulats marins, particulièrement de siliceux, est en croissance en raison de l'accès de plus en plus difficile aux ressources alluvionnaires terrestres et de l'interdiction de prélèvement dans les cours d'eau, les rivières et les fleuves. Les granulats marins peuvent apparaître comme une solution partielle à ce problème : les gisements semblent importants et les caractéristiques de ces granulats permettent de les employer dans tous les domaines où des alluvionnaires sont nécessaires ». KALAYDJIAN R., « Extraction de matériaux marins », *Utilisation des eaux marines, Activités industrielles, Analyse économique et sociale de l'utilisation de nos eaux marines et du coût de la dégradation du milieu marin Méditerranée occidentale*, 2012, p. 2.

⁶⁴⁸ KALAYDJIAN R., « Extraction de matériaux marins », *op.cit.* p. 8.

⁶⁴⁹ Le décret du 6 juillet 2006 modifié relatif à la prospection, à la recherche et à l'exploitation de substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins du domaine public et du plateau continental métropolitains permet l'instruction simultanée de ces trois actes administratifs dans le cadre d'une procédure unique. Décret n° 2006-798 du 6 juillet 2006 relatif à la prospection, à la recherche et à l'exploitation de substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins du domaine public et du plateau continental métropolitains, JORF n°156, 7 juillet 2006, texte n° 19, p.10169.

⁶⁵⁰ Cette tension peut être illustrée par les fortes oppositions rencontrées par le projet d'exploitation d'un site de sables coquilliers en Bretagne, en baie de Lannion, dans les côtes d'Armor, à six kilomètres des côtes, et à proximité de deux zones Natura 2000. Pêcheurs professionnels, plaisanciers, professionnels du tourisme, mais également élus locaux et

font l'objet d'une vingtaine d'exploitations minières qui extraient environ 7 millions de tonnes de granulats marins par an, il n'existe aujourd'hui aucune autorisation de prélèvements de matériaux marins sur la façade Méditerranée »⁶⁵¹, partant l'extraction de granulats sur la façade méditerranéenne ne concerne que le rechargement de plages⁶⁵², ce qui ne minimise pas le problème car les *besoins en rechargement des littoraux sont importants*.

Les suites écologiques de telles pratiques, font partie des externalités négatives connues et recensées : on relève la « perturbation physique du milieu (...), l'altération de la qualité chimique du milieu marin où le rechargement est effectué et éventuellement de celle des milieux voisins ; la remise en suspension d'éventuels contaminants par déplacement des matériaux et perturbations biologiques : la perturbation du benthos par enfouissement, étouffement et modification des fonds, perturbation des œufs et larves par les panaches turbides, d'où des impacts sur la pêche dans les zones de dragage ».

Les extractions de matériaux en mer peuvent se voir limitées ou interdites « lorsqu'elles risquent de compromettre, directement ou indirectement, l'intégrité des plages, dunes littorales, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, gisements naturels de coquillages vivants et exploitations de cultures marines »⁶⁵³, tout du moins, le régime juridique applicable aux extractions de granulats marins n'est sans doute pas à la hauteur des perturbations qui résultent de telles activités.

Le cas spécifique du rechargement des plages l'illustre bien. Considéré comme faisant partie des travaux de défense contre la mer, réalisé par les collectivités territoriales au titre de l'article L.211-7 du code de l'environnement⁶⁵⁴, il n'est pas automatiquement soumis à l'exigence d'évaluation

présidents d'intercommunalité concernés, se sont vivement élevés contre un projet comportant des risques significatifs pour l'environnement, et des conflits d'usages sous-jacents notamment avec le secteur de la pêche. Néanmoins malgré une forte mobilisation l'autorisation d'ouverture des travaux a été accordée. Le Décret ministériel du 16 septembre 2015 ouvrant la possibilité pour la Cie Armoricaïne de Navigation d'exploiter le gisement de sable en baie de Lannion, a été suivi le 1^{er} décembre 2015 de l'arrêté d'autorisation d'ouverture des travaux et de l'arrêté portant autorisation d'utilisation du domaine public maritime.

⁶⁵¹ Direction Interrégionale de la Mer Méditerranée, document stratégique de façade méditerranée état des lieux, Chapitre 1 – Les activités maritimes et littorales, op.cit., p. 58.

⁶⁵² *Ibidem*.

⁶⁵³ Article L.321-8 du code de l'environnement issu de l'art. 24 de la loi Littoral du 3 janvier 1986.

⁶⁵⁴ « I.- Les collectivités territoriales et leurs groupements, tels qu'ils sont définis au deuxième alinéa de l'article L.5111-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin prévus à l'article L.213-12 du présent code peuvent, sous réserve de la compétence attribuée aux communes par le I bis du présent article, mettre en œuvre les articles L.151-36 à L.151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe, et visant : (...) 5° La défense contre les inondations et contre la mer.

environnementale⁶⁵⁵. Restent les exigences de l'article R. 414-19 du code de l'environnement qui permettent d'imposer, et ce quelle que soit la destination de l'extraction⁶⁵⁶, *un dossier d'évaluation d'incidences*⁶⁵⁷, à présenter lorsque tout ou partie de l'opération est situé dans un site Natura 2000 ou à proximité, ce qui demeure un cas d'exception.

En tout état de cause, il apparaît que « l'exploitation du fond de la mer, quel que soit son objectif et les précautions prises, entraîne des modifications temporaires ou permanentes du milieu marin et des propriétés de la colonne d'eau concernée. Ce système est complexe, et l'interdépendance des compartiments liquide, solide et vivant est telle que la modification de l'un d'eux peut entraîner une évolution irréversible du milieu »⁶⁵⁸ ; ces considérations rendent nécessaires, voire inévitables, le renforcement des formes de la protection de la biodiversité et de l'habitat naturel au sein du régime juridique applicable aux extractions de granulats marins.

La question de la capacité de charge ne peut plus raisonnablement être évitée, comme le souligne le document ministériel relatif à l'évaluation des effets cumulés des activités et projets situés en mer⁶⁵⁹. Ceci d'ailleurs même si le rejet, ou le relargage de sédiments dans l'eau, n'a pas la nature d'un « polluant », le simple fait de modifier la clarté de l'eau et sa composition suffit.

Un peu différentes, les nouvelles techniques liées au fonctionnement d'énergies marines viennent aussi accroître les perturbations de l'eau, par turbidité, également, et s'accompagnent d'une augmentation de conflits d'usages contrariés, juridicisables. Le déplacement des zones attribuées à chacun ne pouvant se perpétuer indéfiniment surtout si l'espace sur lequel se disputent les utilisations est petit, les pouvoirs publics et/ou le législateur devront probablement traiter la question. Entre temps le juge sera probablement amené à le faire.

⁶⁵⁵ Les opérations d'extraction de granulats marins dans le cadre du rechargement des plages sont soumises à la procédure dite au cas par cas prévue à l'article R.122-3 du code de l'environnement et dépendent des rubriques n°13 concernant le rechargement des plages et n°25 concernant le dragage et/ou rejet y afférent en milieu marin.

⁶⁵⁶ « La liste nationale des documents de planification, programmes ou projets ainsi que des manifestations et interventions qui doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L.414- est la suivante : (...) 4° Les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou déclaration au titre des articles L.214-1 à L.214-11.

⁶⁵⁷ MEEDDM, Guide pour l'évaluation des incidences des projets d'extraction de matériaux sur les sites Natura 2000, Guide méthodologique, Paris, 2010, 90 p.

⁶⁵⁸ AUGRIS C., SIMPLET L., « Les matériaux marins », *géoscience*, n°17, octobre 2013, pp. 82-89. http://www.ifremer.fr/gm/content/download/74428/962420/file/Geosciences_BRGM_augris-simplet.pdf

⁶⁵⁹ « Presque dix ans après le Grenelle de la mer, la capacité du milieu marin à recevoir toujours plus d'activités se pose encore. Des projets autorisés de manière successive, trop souvent sans avoir la possibilité de porter un regard global sur leurs effets à l'échelle du milieu marin, ont conduit à des dégradations environnementales importantes. Il est aujourd'hui acquis qu'il sera particulièrement difficile d'atteindre un bon état écologique des eaux marines pour 2020 à l'échelle européenne. Pour tendre vers un développement durable des activités en mer, une question centrale doit être mieux traitée : l'amélioration de la prise en compte des effets cumulés des projets sur le milieu marin ». BATAILLE T (coord.), *Évaluation environnementale - Premiers éléments méthodologiques sur les effets cumulés en mer*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, 2017, 47 p.

B. Les opérations d'immersion de récifs artificiels

Les récifs artificiels se caractérisent par des structures immergées en mer volontairement dans le but de créer, protéger ou restaurer un écosystème marin⁶⁶⁰, le « terme de récif artificiel regroupe l'ensemble des opérations d'aménagement physique des fonds marins littoraux, par la mise en place de substrats durs d'origine diverses telles que les blocs rocheux, déchets industriels divers, ensembles spécialement manufacturés... »⁶⁶¹.

L'immersion de récifs dans les eaux côtières s'est généralisée, particulièrement sur le littoral méditerranéen français depuis les années 1960 (premier aménagement posé en 1968 au large de Palavas-Les-Flots), et a fait l'objet d'études sur les effets induits sur la biomasse des poissons retrouvée, et la reconstruction d'habitats sous-marins par cette technique⁶⁶², sans s'accompagner, immédiatement, d'un cadre juridique dédié, faisant qu'on put parler de non-statut juridique comme d'une véritable entrave à son développement.

Le décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public en dehors des ports met fin à ce silence, et apporte une réponse juridique à l'immersion et à la gestion des récifs artificiels en créant un nouveau type de concession, adapté à la problématique des récifs artificiels.

Il faut préciser que la circulaire du 6 décembre 2005, relative à l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, interdit la mise en place de récifs artificiels qui s'apparenterait au « *déversement délibéré dans la zone maritime de déchets et autres matières (pneus, carcasses de voitures)* »⁶⁶³.

Ce préalable étant posé, en dehors de ces cas particuliers, l'immersion de récifs artificiels relève classiquement des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques⁶⁶⁴, et se trouve soumise au régime de l'autorisation d'occupation temporaire, ou plus adapté à la longévité du temps d'occupation des récifs artificiels, au régime de la concession, auquel s'ajoutent les

⁶⁶⁰ Régions Languedoc Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur, *Document stratégique pour l'implantation des récifs artificiels*, 2012, 102 p.

⁶⁶¹ DUCLERC J., DUVAL C., « Les récifs artificiels en Méditerranée française », *Equinoxe*, 1986, pp. 27-31.

⁶⁶² SYNDICAT MIXTE POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA PECHE ET LA PROTECTION DES ZONES MARINES DANS LE GOLFE D'AIGUES-MORTES, *Impact des récifs artificiels sur le milieu marin et la pêche professionnelle dans le golfe d'Aigues-Mortes*, Synthèse des 3 années de suivi, CREOCEAN / L'ŒIL D'ANDROMEDE, 2003, 53 p.

⁶⁶³ Circulaire du 06/12/05 relative à l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005 portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, BOMEDD n° 2/2006 du 30 janvier 2006.

⁶⁶⁴ Notamment les articles L.2124-3 et R. 2124-1 concernant les concessions, et L.2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

exigences juridiques issues du code de l'environnement, et plus particulièrement l'établissement d'une étude d'impact ⁶⁶⁵.

L'utilisation de récifs artificiels comme soutien à l'activité de pêche est « indiscutablement l'objectif le plus ancien et le plus répandu », pour atteindre ce but, deux stratégies non exclusives l'une de l'autre peuvent être adoptées pour augmenter la ressource halieutique :

- apporter une biomasse complémentaire par l'immersion de dispositifs dits de production (effet récif)
- restaurer ou accroître la productivité naturelle d'une zone en la protégeant par des récifs de défense (effet réserve) ⁶⁶⁶.

L'immersion de récifs organisée par les pouvoirs publics, est également l'occasion de réorganiser les activités sur la zone côtière⁶⁶⁷, c'est le cas des récifs qui constituent des obstacles physiques à certaines activités comme la pêche aux engins trainants particulièrement destructrice.

La généralisation de cette activité emporte de nouveaux conflits d'usage notamment avec les chalutiers, qui sont repoussés plus loin, risquant de détériorer les filets aux abords des récifs artificiels. Les récifs sont donc parfois un moyen de favoriser la petite pêche et de tenir à distance la pêche chalutière, sans jamais être présentée comme une mesure de politique publique destinée à cet usage et ces choix publics.

Certaines structures immergées sont, quant à elles, sources d'attractivité : c'est le cas des récifs artificiels dit de « délestage », développés dans des zones naturelles sur fréquentées pour déplacer les flux de visiteurs et réduire la pression sur les sites naturels sensibles⁶⁶⁸.

Une possibilité reste ouverte aux pouvoirs publics de se saisir indirectement de la question de la capacité de charge, notamment à travers les octrois de concessions d'utilisations du domaine public maritime, et conditions de ceux-ci. Sol et sous-sol de mer territoriale étant partie intégrante du domaine public maritime naturel, la Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel précise : « la gestion du DPMn ne doit pas être restreinte à la délivrance, au cas par cas, de titres d'occupation. Dans une perspective de développement durable, elle doit reposer, en amont, sur une *analyse territoriale* associant connaissance des usages, connaissance des enjeux (économiques, environnementaux, sociaux et culturels) et identification des occupations (autorisées ou non) »⁶⁶⁹. Une voie est ouverte aux préfets pour octroyer des concessions d'utilisation du domaine public maritime en la matière comme support à une activité plutôt qu'à une autre, pour favoriser certaines utilisations et exclure

⁶⁶⁵ Selon l'article R. 122-2 du code de l'environnement l'immersion de récifs artificiels relève de la procédure au cas par cas de l'étude d'impact.

⁶⁶⁶ VÉRON G., DENIS J., THOUARD E., THÉBAUD O., GÉRARD A., *Les récifs artificiels État des connaissances et recommandations*, IFREMER, janvier 2008, p. 3.

⁶⁶⁷ CHARBONNEL E., *Les récifs artificiels comme outils de gestion des ressources littorales, éléments de synthèse et de réflexion*, 10 p.

⁶⁶⁸ VÉRON G., DENIS J., THOUARD E., THÉBAUD O., GÉRARD A., *Les récifs artificiels État des connaissances et recommandations*, op. cit., p. 3.

⁶⁶⁹ Circulaire du 20 janvier 2012, relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, (Texte non paru au journal officiel), p. 3.

les autres en fonction de la capacité de charge du milieu naturel et de la marge de progression prévisible de celui-ci sous récifs artificiels.

La liste des arbitrages ci-dessus exposés se complexifie concernant le développement d'énergies renouvelables en mer. Nouveauté qui d'une part, répond aux objectifs de la politique d'environnement en matière de transition énergétique mais qui, d'autre part, peut porter atteinte à d'autres intérêts environnementaux bien difficiles à évaluer. C'est donc surtout la question de la quantité et du lieu d'implantation de ces structures qui va se poser.

C. L'implantation de technologies marines, dites énergies marines renouvelables (EMR)

Les énergies marines renouvelables représentent un enjeu d'importance prioritaire pour pouvoir atteindre l'objectif que s'est fixé la France de disponibilité de 40 % d'électricité renouvelable à l'horizon 2030⁶⁷⁰. Cette politique d'incitation au développement des énergies marines renouvelables (1), questionne la localisation idoine de ces futurs parcs d'énergies marines et la capacité de charge de ces espaces côtiers qui les accueillent dans les 12 milles marins (2).

1. La politique d'incitation au développement des énergies marines renouvelables

Élément de la politique environnementale de transition énergétique (a), le développement des énergies marines renouvelables continue d'être « marqué par de nombreuses incertitudes tant sur les plans technique et économique que sur le plan juridique »⁶⁷¹. Pour faciliter leur implantation en mer le législateur est venu simplifier le régime juridique qui leur est applicable (b).

a. Les énergies marines renouvelables, élément de la transition énergétique

Les besoins énergétiques des États industrialisés, dans une ambiance de défiance face au risque nucléaire (stockage des déchets) et de crise de dépendance vis-à-vis des ressources pétrolières ont conduit à une recherche d'alternatives plus durables pour garantir l'offre. Les énergies renouvelables constituent une opportunité pour « le passage d'un modèle de développement énergivore et carboné à un modèle de développement plus raisonnable qui permette à nos sociétés de s'inscrire un peu plus longtemps dans la durée »⁶⁷².

Dès les années 1990, la promotion des sources d'énergies renouvelables a été inscrite comme priorité par la Communauté européenne pour des motifs à la fois environnementaux et

⁶⁷⁰ Article 1^{er} de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189, 18 août 2015, p. 14263.

⁶⁷¹ BOILLET N., « Quelles avancées pour la planification des énergies renouvelables en mer ? », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 2, Février 2019, dossier 3, 7 p.

⁶⁷² ZELEM M.-C., « Les énergies renouvelables en transition : de leur acceptabilité sociale à leur faisabilité sociotechnique », *Revue de l'Énergie*, décembre 2012, p. 1.

sécuritaire⁶⁷³. En 1997, l'Union européenne, posait comme objectif « une forte implication des États membres qui doivent encourager l'expansion des sources d'énergie renouvelables en fonction de leur propre potentiel »⁶⁷⁴.

La directive CE 2001/77 du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité⁶⁷⁵, tente de répondre à cette attente, en fixant un objectif de 12 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique européenne en 2010.

Engagée dans la réorientation du mix énergétique en faveur des énergies renouvelables afin d'assurer une transition énergétique au niveau européen, l'Union a par la suite étoffé ses engagements, tant en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, que de développement des énergies renouvelables⁶⁷⁶.

La directive du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE⁶⁷⁷ fixe pour la première fois, pour chaque État membre, un *objectif contraignant* national de production d'énergie renouvelable. Cette part, évaluée en tenant compte des situations initiales de chaque État membre, a été fixée à 23 % pour la France⁶⁷⁸.

Plus récemment, l'Union européenne a accentué sa volonté de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % d'ici à 2050, en augmentant la part des énergies renouvelables à au moins 27 %, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27 %⁶⁷⁹. En « en intensifiant le déploiement de l'énergie océanique, il serait possible de contribuer aux objectifs de décarbonisation de l'Europe »⁶⁸⁰.

Dernière étape de la promotion des énergies renouvelables par des voies de droit, la directive 2018/2001/UE relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables⁶⁸¹, fixe les principes régissant la promotion de l'utilisation desdites énergies et abroge la directive 2009/28/CE.

⁶⁷³ BIAVA A., « L'action de l'union européenne face au défi de la sécurisation de son approvisionnement énergétique », *Politique européenne*, vol. 22, no. 2, 2007, pp. 105-123.

⁶⁷⁴ COMMISSION CE, *Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables. Livre blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires*, COM (1997) 576 final, 26 nov. 1997.

⁶⁷⁵ Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, Journal officiel n° L 283, 27/10/2001 pp. 0033-0040.

⁶⁷⁶ GRARD L., « Les fondements européens du développement des énergies renouvelables », *Droit de l'environnement n° spécial, Le cadre du développement des énergies renouvelables*, 2012, pp. 17-21.

⁶⁷⁷ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009, pp. 16-62.

⁶⁷⁸ Annexe I de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (Journal officiel de l'Union européenne, L 140, 5 juin 2009).

⁶⁷⁹ Cons. UE, Cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, EUCO 169/14, 24 oct. 2014.

⁶⁸⁰ Commission européenne, Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, *Énergie bleue Réaliser le potentiel de l'énergie océanique dans les mers et les océans européens à l'horizon 2020 et au-delà*, COM/2014/08 final.

⁶⁸¹ Directive 2018/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, Journal officiel de l'Union européenne, 21 décembre 2018, L 328/82.

Affirmant un objectif unique d'au moins 32 % d'énergie provenant de sources renouvelables pour l'Union à l'horizon 2030, elle se démarque des engagements précédents en établissant un *objectif global contraignant*, mais qu'elle *ne décline en aucun objectif chiffré pour chaque État membre*. Ces derniers ont une certaine liberté d'action pour l'atteindre⁶⁸².

Pour répondre aux obligations européennes, la France a dû faire évoluer son *corpus* législatif, la loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, dite « loi POPE », pose pour la première fois des objectifs *chiffrés* en termes de production d'énergie renouvelable⁶⁸³. Les lois dites Grenelle I et Grenelle II prolongent ces engagements en offrant de nouveaux outils juridiques, mais c'est véritablement la loi du 7 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui transcrit en droit interne les objectifs chiffrés du droit de l'Union européenne en inscrivant la « part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % en 2030 »⁶⁸⁴.

Enjeu de la transition énergétique, le développement des énergies marines renouvelables revêt une importance particulière pour la France, forte de grandes surfaces maritimes sous sa souveraineté et juridiction. Elle bénéficie donc d'un potentiel énergétique considérable et diversifié, mais encore théorique.

Nombreuses sont les technologies (éolienne offshore, hydrolienne, énergie houlomotrice, énergie thermique des mers, l'énergie osmotique), permettant de produire de l'électricité à partir de différentes forces ou ressources du milieu marin, susceptibles de se développer *sur le territoire national (en mer côtière mais également en ZEE)*, car ses caractéristiques physiques s'y prêtent. Si la France s'est positionnée historiquement en pionnière du développement des EMR, avec la mise en service de l'usine marémotrice de la Rance dès 1966, elle accuse aujourd'hui un retard dans ce domaine face à ses voisins européens.

Pour répondre aux objectifs posés par la programmation pluriannuelle de l'énergie⁶⁸⁵, le gouvernement a lancé un travail d'identification de zones *propices* à l'installation de parcs éoliens en mer, puis une procédure d'appel d'offres pour sélectionner les candidats chargés de construire

⁶⁸² LE BAUT-FERRARESE B., « La directive 2018/2001/UE du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables : entre renouvellement de l'eupéanisation et eupéanisation renouvelée », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, 2019, Dossier 27.

⁶⁸³ Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF n°163 du 14 juillet 2005.

⁶⁸⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015, p. 14263.

⁶⁸⁵ Concernant l'éolien off-shore, le PPP de 2009 prévoyait par exemple l'installation de 6 000 MW en 2020, dont 3 000 MW seraient installés en 2023, la PPE de 2016 a prévu entre 500 et 6 000 MW de plus en fonction des retours d'expériences. Celui de novembre 2018 est moins ambitieux, et prévoit 2 400 MW en 2023 et de 4 700 à 5200 MW en 2028.

et d'exploiter des éoliennes en mer⁶⁸⁶. Actuellement, six parcs éoliens offshore, sont en cours de développement, sur les zones de Fécamp (Seine-Maritime), Courseulles-sur-Mer (Calvados), Saint Nazaire (Loire-Atlantique), Le Tréport (Seine-Maritime), Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) et Noirmoutier (Vendée)⁶⁸⁷.

La perspective d'éoliennes flottantes se développe également. Permettant de s'affranchir des contraintes liées à la profondeur des eaux, ou à d'autres contraintes, elles ouvrent la possibilité d'un développement d'énergies marines renouvelables, y compris en Méditerranée.

Parallèlement, d'autres EMR, comme l'énergie hydrolienne, sont en cours d'expérimentation. Par exemple, « la turbine de l'hydrolienne Sabella D10 a été immergée par 55 mètres de fond durant un an dans le Fromveur, entre les îles de Molène et de Ouessant. Cette turbine est la première hydrolienne française à avoir injecté de l'électricité dans un réseau, celui de l'île d'Ouessant »⁶⁸⁸. Le site de Paimpol Bréhat, dans les Côtes d'Armor en Bretagne fait depuis 2012 l'objet de tests en conditions réelles, pour confirmer la viabilité de cette technologie, du moins son intérêt économique, eu égard quand même aux contraintes que font peser sur les opérateurs les régimes juridiques français. Dans les années à venir, l'énergie hydrolienne qui bénéficie de plusieurs années d'expérience, pourrait se développer sur les côtes françaises.

L'implantation de ces EMR, hydroliennes, éoliennes ou autres, n'est pas sans difficulté juridiques. Elles restent soumises à des procédures contraignantes qui résultent principalement de la nature de l'espace d'implantation. Pour faciliter leur développement, le législateur français a progressivement assoupli et simplifié les règles juridiques applicables à l'exploitation des énergies marines renouvelables, mais la préexistence du régime du domaine public est indélébile et ses réformes non programmées.

b. Un régime juridique français simplifié dans un contexte européen concurrentiel

Le droit applicable aux énergies marines renouvelables, et plus particulièrement aux éoliennes offshore, est singulier et ne peut que l'être. Construit par touches successives, il tente de répondre aux problématiques et interrogations rencontrées, après des premiers retours d'expériences et une familiarisation face aux spécificités de ces installations en mer et non sur terre⁶⁸⁹.

La complexité de ce régime provient, d'une part, d'un empilement de règles applicables aux installations situées en mer auxquelles s'ajoutent celles applicables aux infrastructures de raccordement au réseau de transport de l'électricité, situées en partie à terre, ce qui induit une

⁶⁸⁶ Sur cette procédure particulière : GUEGUEN-HALLOUET G., BOILLET N., « L'appel d'offres « éolien en mer » quelques réflexions à propos d'un nouvel avatar juridique », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°40, octobre 2012, 9 p.

⁶⁸⁷ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/eolien-en-mer>

⁶⁸⁸ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/energies-marines-renouvelables-0>

⁶⁸⁹ EHRMANN M., *Le cadre juridique de l'implantation des éoliennes en mer. Étude d'un droit dérogatoire*, Mémoire de Master II Droit Public des Affaires, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, 118 p ; BONIS A., *L'implantation des installations énergétiques à l'épreuve du droit. L'exemple des énergies marines renouvelables en mer*, Thèse en droit public, 2013, 631 p.

articulation de procédures et de contraintes issues de réglementations différentes et éparses mais cumulées⁶⁹⁰.

Une première vague d'adaptation et de simplification s'opère avec la loi n° 2010-788 adoptée le 12 juillet 2010 qui complète l'article L.421-5 du code de l'urbanisme prévoyant des possibilités de dispenses de toute formalité au titre du code de l'urbanisme. Ainsi, depuis la loi Grenelle II un alinéa « e) est ajouté à l'article L.421-5 du code de l'urbanisme permettant de *dispenser* les installations de toute formalité au titre du code de l'urbanisme en raison de leur nature et de leur implantation en mer, sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer.

Le décret n° 2012-41 du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable⁶⁹¹ vient préciser qu'en application de l'article L.421-5 du code de l'urbanisme, sont dispensées de toute formalité au titre du même code, en raison de leur nature et de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices ainsi que celles utilisant l'énergie thermique des mers.

Alors que la plupart des projets d'éoliens terrestres situés sur la zone côtière se voient repoussés en raison d'une stricte interprétation de la loi Littoral par le juge administratif⁶⁹², les éoliennes offshore bénéficient de dérogations permettant à leurs opérateurs de ne pas être inquiétés par lesdites dispositions⁶⁹³.

La règle d'inconstructibilité dans la bande littorale en dehors des espaces urbanisés ne saura être utilement invoquée à l'encontre de l'implantation d'éoliennes offshore, puisque « l'article L.121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau »⁶⁹⁴. Il en est de même pour l'interdiction de « porter atteinte à l'état naturel du rivage de la mer »⁶⁹⁵ qui prévoit une exception au profit « des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique »⁶⁹⁶.

Un doute persistait quant aux articles L.121-23 et suivants du Code de l'urbanisme concernant la préservation des « espaces remarquables » et dont les seules dérogations prévues étaient limitées

⁶⁹⁰ ALLOIN C., ELFASSI P., « Les éoliennes offshore ont leur régime juridique propre », *Le Droit Maritime Français*, n° 785, 2016, pp. 947-951.

⁶⁹¹ Le décret n° 2012-41 du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, JORF n°0012, 14 janvier 2012, p. 708.

⁶⁹² CAA Nantes, 28 janv. 2011, n° 08NT01037, Société Néo Plouvien, B. LE BAUT-FERRARÈSE, « L'opposabilité de la loi Littoral à l'implantation d'éoliennes », *JCP A*, n° 13, 28 mars 2011, étude 2120.

⁶⁹³ BORDEREAUX L., « Droit des zones côtières et Énergies Marines Renouvelables : regard critique », *Neptunus, revue électronique*, Centre de Droit Maritime et Océanique, université de Nantes, vol. 20, 2014/1, p. 4.

⁶⁹⁴ Article L.121-17 al 1 du code de l'urbanisme.

⁶⁹⁵ Article L.2124-2 du CGPPP.

⁶⁹⁶ *Ibidem*.

aux « *aménagement légers* » et ne pouvaient manifestement être invoquées en faveur d'éoliennes. Saisie de ce problème la Cour administrative d'appel de Nantes a rapidement évacué la question en considérant « que le site du parc éolien maritime, dont l'éolienne la plus proche est située à plus de 12 km du rivage maritime, *ne se situe pas sur le littoral* au sens de la définition que donnent de cet espace les dispositions de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme ; que le projet *ne relève dès lors pas du champ d'application* des dispositions de l'article L.121-23 du même code, dont la méconnaissance ne peut ainsi qu'être écartée »⁶⁹⁷.

Cette divergence de traitement entre éoliennes terrestre et marine se perçoit également par l'application différenciée du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : si les éoliennes terrestres y sont soumises (rubrique 2980), les éoliennes en mer y échappent totalement⁶⁹⁸.

Finalement, deux autorisations restent indispensables, il s'agit de *l'autorisation d'occupation du domaine public*⁶⁹⁹, et de *l'autorisation au titre de la loi sur l'eau*⁷⁰⁰.

Un vent nouveau de simplification, a vu le jour avec la publication du décret n°2016-9 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer⁷⁰¹. Modifiant profondément la procédure contentieuse, ce décret du 8 janvier 2016 instaure un *régime contentieux spécifique aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages connexes*, qui seront traités en premier et dernier recours par la Cour administrative d'appel de Nantes⁷⁰² pour limiter la durée des recours, et ainsi sécuriser les investisseurs dans leurs intentions⁷⁰³. Dans la même optique, la durée des titres d'occupation du domaine public maritime est allongée à *quarante ans* contre trente ans auparavant, et les délais de recours pour les autorisations loi sur l'eau sont réduits à quatre mois.

⁶⁹⁷ CAA Nantes, 20 juin 2017, n° 16nt02757, Association de protection du site des petites dalles et autres.

⁶⁹⁸ Cela est dû à une « différence de situation en ce qui concerne les effets de ces installations et les dangers ou inconvénients qu'elles présentent ». CE, 13 juillet 2012, n° 353565, Société Volkswind France.

⁶⁹⁹ Une demande de concession est nécessaire au regard des articles L. 2124-3 et R. 2124-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques. Aux termes de l'article R. 2124-1 : Pour l'application des dispositions de l'article L.2124-3, les dépendances du domaine public maritime situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général. Les biens ainsi concédés ne sont pas soustraits au domaine public. Ces concessions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder trente ans. Les concessions relatives aux ouvrages de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages connexes ainsi qu'aux ouvrages des réseaux publics d'électricité dont l'assiette est située sur le domaine public maritime sont conclues pour une durée qui ne peut excéder quarante ans.

⁷⁰⁰ L'article R.214-1 du code de l'environnement soumet à autorisation les travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur le milieu marin d'un montant supérieur ou égal à 1.900.000 euros.

⁷⁰¹ Décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer, JORF n°0008, 10 janvier 2016, texte n° 1.

⁷⁰² Codifié à l'article R. 311-4 du Code de justice administrative.

⁷⁰³ SCHNEIDER F., « un régime contentieux spécial pour les projets d'énergies marines renouvelables », *AJDA*, n° 9/2016, p. 485.

2. La question de la localisation du parc d'énergies marines : une capacité d'accueillir l'installation variable selon qu'elle est *dans* ou *hors* de l'aire marine protégée

Au-delà des difficultés juridiques, le développement d'énergie marine renouvelable est une question de plus susceptible d'abriter celle de la capacité de charge. Ces nouvelles utilisations de la frange côtière maritime, dans les 12 milles marins emportent un renouvellement des formes d'occupation de l'espace maritime dans un contexte concurrentiel, et avec elles de nouveaux impacts sur l'environnement marin. Les effets cumulés de plusieurs usages entrent en interaction sur une même zone, complexifiant encore les connaissances quant aux risques d'impacts en cascade sur les écosystèmes. Parfois, la commande publique en analyse reste sans réponse, les personnes physiques ou morales sollicitées pour répondre ne le pouvant pas dans les délais et du fait de la complexité de la question écologique soumise.

L'espace d'accueil disponible pour l'implantation d'une unité ou du parc d'énergies marines se réduit. Il est déjà amputé des espaces qu'occupent les aires marines protégées. Reste l'espace libre. Mais l'installation de parcs éoliens, par exemple, est susceptible d'entraîner des modifications des zones de pêche et/ou et risquent d'être mal perçues par l'activité de tourisme balnéaire. La fréquentation touristique méditerranéenne par exemple est souvent liée à la sensibilité, à l'esthétique des paysages, et les installations industrielles importantes comme les éoliennes (dont la hauteur peut dépasser 100 mètres, visibles à des distances supérieures à dix kilomètres) peuvent gêner et fédérer l'opposition dans des proportions non connues, dont certaines sont juridiques.

La multiplication rapide des activités sur la frange côtière en Méditerranée a réduit l'espace disponible pour chacun. Ceci induit une cohabitation forcée entre conservation et développement de plus en plus délicate. En Méditerranée le changement créé par les procédures du droit international de la mer et précisé par la déclaration unilatérale de la ZEE française en 2012, à laquelle a rétorqué l'Espagne, en instituant sa ZEE, pose une situation inédite⁷⁰⁴ : « les permis d'exploration d'hydrocarbures [donnés par les pouvoirs espagnols] recouvrent environ un tiers du périmètre du Parc Marin du Golfe du Lion »⁷⁰⁵, et « deux des zones potentielles pour le développement de l'éolien offshore sont localisées dans des zones d'intérêt pour la conservation »⁷⁰⁶. Reste alors à savoir comment les deux États peuvent régler cette situation conflictuelle et comment ces différents secteurs d'activité peuvent interagir ensemble. Le risque de conflit interétatique, provoqué par un conflit d'utilisation sur site va se multiplier si l'espace est insécurisé, sachant qu'il s'agit d'un espace déjà contraint et sous tension.

Côté français, parmi les secteurs retenus comme susceptibles d'accueillir le développement d'éoliennes flottantes en Méditerranée, deux sont prévus en tout ou partie au sein du Parc naturel marin du golfe du Lion, posant inévitablement la question de la cohérence du projet avec les

⁷⁰⁴ ROS N., « Au-delà de la borne 602 : la frontière maritime entre l'Espagne et la France en mer Méditerranée », *Journal du Droit international Clunet*, 4/2014, pp. 1099-1141.

⁷⁰⁵ PIANTE C., ODY D., *Méditerranée : La croissance bleue face au défi du Bon État Écologique*, op.cit., p. 155.

⁷⁰⁶ *Ibidem*.

objectifs de conservation du Parc naturel, et fort concrètement celui de l'étendue de l'emplacement à lui réserver. Autre cas, la zone de Fécamp retenue pour le 1^{er} appel d'offres éolien, et du site d'essai hydrolien de Paimpol-Bréhat, se situe en zone Natura 2000⁷⁰⁷, alors que le site Raz Blanchard qui est le principal site proposé dans l'appel à manifestation d'intérêt pour l'implantation de fermes pilotes hydroliennes, se situe à proximité immédiate du périmètre d'étude du futur Parc naturel marin Normand Breton⁷⁰⁸ envisagé sur le golfe normando-breton, de la pointe de la Hague à Fréhel, voire l'île de Bréhat, et la baie du Mont St-Michel, donc sur 3 départements et deux régions.

On le voit, la présence d'un parc marin n'est plus la certitude d'un espace qui repousse l'implantation d'EMR, puisqu'il peut les abriter. Le développement de certaines EMR au sein de zonages de protection d'aires marines protégées questionne la capacité de charge du milieu marin. La question est écologique mais aussi éminemment juridique. Certaines catégories d'AMP semblent pouvoir accueillir des projets d'EMR, tels les Parcs naturels marins, qui « en tant qu'instrument de gestion, peuvent aussi participer à la conciliation des activités dans un but de développement durable »⁷⁰⁹ ; d'autres comme les réserves naturelles nationales ou des arrêtés de protection de biotope qui bénéficient d'un degré de protection élevé semblent tout à fait incompatibles avec l'implantation de tels projets.

Alors que de façon générale l'UICN par exemple, recommande d'éviter les zonages d'aires marines protégées pour y intégrer l'implantation d'EMR et ce même si la réglementation l'y autorise,⁷¹⁰ il semble que « l'évaluation environnementale représente une démarche indispensable pour surmonter les *difficultés de localisation et de choix technologiques*, que ce soit au niveau de la planification ou de la décision de projets »⁷¹¹ et à plus forte raison si on cherche à analyser la capacité de l'environnement à accueillir de telles activités.

Ici, la réflexion autour de la capacité de charge se trouve être concentrée dans les mains de l'État central, au sens où l'État est l'acteur décisionnaire pour le pilotage de cette politique de développement, la procédure d'appel d'offres, sa planification et l'attribution la concession d'utilisation du domaine public maritime aux opérateurs privés⁷¹². D'un autre côté, les élus locaux, s'ils ont leur propre stratégie de développement et de conservation qu'ils façonnent par leur plan local d'urbanisme qui peut s'étendre en mer⁷¹³, se voient contraint à l'immobilisme, du moins l'affirment-ils.

⁷⁰⁷ UICN, *Développement des énergies marines renouvelables et préservation de la biodiversité, les énergies renouvelables*, Volume 2, Synthèse à l'usage des décideurs. Paris, France, 2014, p. 74.

⁷⁰⁸ *Ibidem*.

⁷⁰⁹ BOILLET N., « L'avis conforme relatif aux parcs naturels marins et les projets d'énergies marines renouvelables », *DMF*, n°803, juin 2018, p. 565.

⁷⁰⁹ UICN, *Développement des énergies marines renouvelables et préservation de la biodiversité, Les énergies renouvelables*, Volume 2, Synthèse à l'usage des décideurs, Paris, France, 2014, p. 75.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ BOILLET N., « L'avis conforme relatif aux parcs naturels marins et les projets d'énergies marines renouvelables », *op. cit.*, p. 566.

⁷¹² EVRARD AURELIEN., PASQUIER R. « Territorialiser la politique de l'éolien maritime en France. Entre injonctions étatiques et logiques d'appropriation », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 4, 2018, pp. 63-91.

⁷¹³ CE, 20 février 1981, *Saint-Quay-Portrieux*, req. n° 16449

La procédure dite de déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité PLU, pourra utilement être soulevée par les services de l'État afin de conformer *a posteriori* ces projets d'éoliens avec les documents d'urbanisme locaux⁷¹⁴. L'article L.323-3 du code de l'énergie prévoyant expressément que « les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession (...) de distribution d'électricité peuvent être, sur demande du concédant ou du concessionnaire, déclarés d'utilité publique par l'autorité administrative ».

L'illustre, l'implantation du parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier ayant donné lieu à une procédure de déclaration d'utilité publique au titre du Code de l'énergie, sollicitée pour la partie souterraine du raccordement emportant « la mise en compatibilité des PLU de Notre-Dame-de-Monts (déclassement de 2,6 ha d'espaces boisés classés de la forêt domaniale) et de Saint-Jean-de-Monts (modification du règlement de la zone classée Nd-L.146-6 au titre de la loi Littoral) »⁷¹⁵.

Ce constat d'un pilotage *par l'État* quand le domaine des éoliennes est concerné tend à exclure les collectivités locales des enceintes de la décision publique, privant par-là ces dernières de toute possibilité d'imposer leur vision de la capacité de charge de leur territoire⁷¹⁶ dont on rappelle qu'il est terrestre mais aussi maritime (pour la commune front de mer) jusqu'à 12 milles marins en mer.

§III. La considération difficile de la capacité de charge lors d'activités au-delà de la mer territoriale (> à 12 milles marins)

Autrefois très proches des côtes et de nature peu diversifiée, les activités anthropiques se perfectionnent, se complexifient et s'éloignent progressivement des côtes.

Au-delà de la mer territoriale, dont les tracés s'étendent à 12 milles marins de la ligne de base, les États ne disposent plus de souveraineté pleine et entière sur l'espace marin, mais de droits souverains sur les ressources. Ces derniers, s'appliquent sur le plateau continental qui recèle ces ressources et à la zone économique exclusive (ZEE). Pour l'exploration et l'exploitation du plateau continental, la capacité de charge est une question quasi inexistante (A), alors qu'elle trouve la possibilité d'être saisie pour les eaux de la ZEE à travers la gestion des stocks d'espèces halieutiques et l'encadrement des pêches maritimes (B).

A. La capacité de charge, question marginalisée lors de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental

Le plateau continental dont il est question est celui qui, au sens du droit international, où commence la zone du sol et du sous-sol de la mer territoriale couverts par le régime du domaine public maritime français. Après la limite extérieure de la mer territoriale, et en application de la

⁷¹⁴ Article L.153-54 du code de l'urbanisme.

⁷¹⁵ <http://www.vendee.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-4.pdf>

⁷¹⁶ Exemple de la difficile conciliation entre activité touristique et développement du parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, il concerne « toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État *jusqu'au rebord externe de la marge continentale*, ou *jusqu'à 200 milles marins des lignes de base* à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure »⁷¹⁷. L'État riverain dispose de la souveraineté sur son plateau continental, et de droits souverains, « aux fins de son exploration et de l'exploitation de ses ressources naturelles »⁷¹⁸. Ses droits sont exclusifs, « si l'État côtier n'explore pas le plateau continental ou n'en exploite pas les ressources naturelles, nul ne peut entreprendre de telles activités sans son consentement expresse »⁷¹⁹ et il n'a pas besoin de le revendiquer.

Le plateau continental ne constitue pas « un espace de nature territoriale mais le lieu d'exercice de compétences fonctionnelles »⁷²⁰. L'État riverain est en mesure d'exploiter les ressources tant énergétiques, que minérales⁷²¹ présentes sur le sol ou le sous-sol comme il l'estime utile. Les tentations sont grandes, « face aux difficultés d'accès aux gisements terrestres et dans un contexte de *hausse* croissante et significative au niveau mondial *des activités d'exploration et d'exploitation* des ressources maritimes, les fonds sous-marins constituent un fort intérêt »⁷²².

Selon, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, « l'État côtier a le droit exclusif d'autoriser et de régler les forages sur le plateau continental, quelles qu'en soient les fins »⁷²³. Les États sont toutefois soumis à une obligation générale de protection du milieu marin, et doivent veiller à « *prévenir, réduire et maîtriser* la pollution provenant des installations ou engins utilisés pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol »⁷²⁴.

Cette protection du milieu centrée principalement sur la lutte contre la pollution, ne prend pas en considération les « bouleversements de l'équilibre marin et de la biodiversité du fait par exemple de l'affouillement des fonds marins, des divers systèmes de ramassage ou d'extraction, ou encore du fait du rejet en surface de matériaux extraits »⁷²⁵.

Si le droit français a explicitement prévu à travers la loi 30 décembre 2017 de mettre fin à la recherche, ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures, il soumet concomitamment, l'« ouverture de

⁷¹⁷ Article 76-1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷¹⁸ Article 77-1 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷¹⁹ Article 77-2 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷²⁰ PANCRACIO J.-P., *Droit de la mer*, Dalloz Précis, 1^{ère} édition, 2010, p. 203.

⁷²¹ Concernant le plateau continental « Les ressources naturelles (...) comprennent les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ». Article 77-4 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷²² DIRECTION INTERREGIONALE DE LA MER MEDITERRANEE, Document stratégique de façade Méditerranée état des lieux, Chapitre 1 – Les activités maritimes et littorales, op.cit., p. 58.

⁷²³ Article 81 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷²⁴ Article 194 § 3 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷²⁵ GAUTIER P., TASSIN V.J.M., « Les plates-formes en mer et le droit international », *Annuaire français de droit international*, volume 59, 2013, p. 194.

travaux d'exploitation concernant les substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins » à une étude d'impact systématique⁷²⁶.

La difficulté réside dans la tenue de telles études complexes au vu du manque de connaissances du milieu marin et de la prévisibilité de ses réactions. Il faut donc considérer les difficultés techniques et financières rendant quasiment impossible, sauf exception, une réflexion de fond sur la capacité de charge du milieu à pouvoir absorber de telles activités et à revenir à des états de référence qu'on ne connaît pas ou mal, faute de les documenter significativement et de les utiliser dans le champ de la décision publique (cf. *infra*).

B. La capacité de charge, question de gestion de la vie biologique extraite de la zone économique exclusive (ZEE)

La surface des eaux situées au-dessus du plateau continental est soumise au régime juridique de la juridiction, et souvent correspond à une ZEE⁷²⁷ ; ceci dans l'hypothèse d'un plateau continental qui n'est pas devenu un plateau continental étendu (situation autorisée sous condition en droit international de la mer). L'État côtier déjà souverain dans la colonne d'eau de la mer territoriale, bénéficie dans la colonne d'eau appartenant à sa ZEE, de « droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques (...), ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents »⁷²⁸.

Ces droits souverains sur la ressource vivante⁷²⁹ entraînent des obligations particulières relatives à la conservation et à la gestion des ressources naturelles biologiques présentes dans la ZEE, qui se superposent donc aux droits souverains relatifs au plateau continental⁷³⁰ y compris quand ce sont des ressources vivantes benthiques qui doivent y être capturées. L'objet de notre propos étant ici la ressource biologique poursuivie par les activités halieutiques.

La diversité biologique dans la ZEE qui a suscité l'intérêt, a longtemps été réduite à la ressource halieutique commerciale, donc à une très petite liste d'espèces ciblées par la pêche.

Selon, l'article 61 2° de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, « l'État côtier, compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose, prend des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation ».

⁷²⁶ Article R. 122-2 du code de l'environnement.

⁷²⁷ Sauf en cas de plateau continental étendu donc au-delà de 200 milles marins. Dans ce cas les eaux surjacentes sont soumises au régime juridique de la haute mer.

⁷²⁸ Article 56 1° de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

⁷²⁹ GALLETI F., « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de l'"espace" et gouvernance de la "ressource" en mer », MONACO A., et PROUZET P. (dir.), *Gouvernance des mers et océans*, Coll. Mer et Océan, éd. ISTE, Ltd, London, 2015, p. 33 et s.

⁷³⁰ GAUTIER P., TASSIN V.J.M., « Les plates-formes en mer et le droit international », *op.cit.*, p. 193.

Par ailleurs, « lorsqu'il prend ces mesures, l'État côtier prend en considération leurs effets sur les espèces associées aux espèces exploitées ou dépendant de celles-ci afin de maintenir ou de rétablir les stocks de ces espèces associées ou dépendantes à un niveau tel que leur reproduction ne risque pas d'être sérieusement compromise ».

Une extension à d'autres espèces est donc envisagée dès 1982. Concrètement, la problématique s'est étoffée, lors de la transformation du droit des pêches contemporain⁷³¹, en passant de la question de la capacité de charge halieutique (cf. infra) à des questions comme la prise en compte par le droit du problème des captures accessoires et des rejets d'espèces non désirées en mer lors des opérations de pêche, ou au traitement de la pêche illicite, non déclarée, et non réglementée. Ces trois dernières frappent de plein fouet la capacité de charge des stocks d'espèces marines. D'où de nouvelles réglementations sur ces points.

La protection juridique des ressources naturelles et, avec elle, les considérations relatives à la capacité de charge, sont concentrées uniquement sur les ressources naturelles biologiques. Sont exclues de la réflexion actuelle, les ressources non biologiques telles que les ressources minérales. Leur exploitation apparaît comme une question de développement durable des activités d'extraction des ressources minérales, selon diverses conditions pour assurer une durabilité de l'exploitation ; mais la question de capacité de charge écologique n'y a pas de place comme instrument de gestion durable d'une ressource non vivante, ceci est assez cohérent.

⁷³¹ LEROY A., *Les transformations du droit des pêches face à l'émergence d'un problème juridique. Aspects de droit international, européen et national*, Thèse en droit public, GALLETTI F. (dir.), Université de Perpignan, UPVD, 2019, 626 p.

SECTION II. DES INSTRUMENTS DE GESTION ET DE PLANIFICATION SPÉCIFIQUES AU TERRITOIRE LITTORAL ET MARITIME

Les modes de gestion sectoriels ne sont plus aptes à répondre aux dysfonctionnements actuels auxquels les littoraux sont confrontés, en témoignent l'intensité des pressions qui s'y exercent, et les déséquilibres écologiques de plus en plus flagrants ou mieux mesurés. En l'occurrence, comment assurer la protection légale de cet écosystème de la frange côtière et marine, où se rassemblent des intérêts, activités et acteurs multiples, sans tendre vers un ordonnancement global, sans considération des relations d'interdépendance entre le milieu terrestre et le milieu marin adjacent, ou encore en ignorant la somme des pressions cumulées sur le milieu naturel réceptacle. C'est ce que propose la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Cette nouvelle stratégie de gestion entend permettre aux autorités publiques de concevoir un développement plus durable du territoire littoral (§I). Il s'agit de « privilégier une analyse globale mettant en équation de multiples facteurs et intégrant l'environnement, l'ensemble devant être traité, évalué dans la perspective d'une réalité plurielle, riche et diverse »⁷³².

Pendant maritime de la GIZC (§II), la planification spatiale marine plus récente s'attache à organiser les usages en mer et à gérer les interactions de ces derniers de façon à « établir une utilisation plus rationnelle de l'espace marin et des interactions entre ses multiples utilisations humaines, afin d'équilibrer la demande de développement, la nécessité de protéger l'environnement, et de proposer des solutions socio-économiques adaptées et acceptables selon le contexte »⁷³³. Elle est à présent un peu moins mal connue.

§I. La GIZC, stratégie de durabilité des littoraux

La conciliation des impératifs de protection et de développement demeure un des plus grands défis à relever pour assurer une gestion cohérente des espaces côtiers⁷³⁴. Pour y parvenir, le recours à la gestion intégrée des zones côtières s'est progressivement généralisé en France comme nouvel instrument national de gestion des littoraux (A). Empreint d'une vision écologique, la GIZC porte en son cœur la question de la capacité de charge puisqu'il s'agit de « concilier lorsque c'est possible une pression exceptionnelle et croissante avec un territoire particulièrement original et sensible »⁷³⁵. L'entrée en vigueur du Protocole de gestion intégrée des zones côtières, est venue conforter l'approche, par le texte, mais ce nouveau mode de gestion est resté longtemps une méthodologie inhabituelle pour les pouvoirs publics français ; elle nécessitait une modernisation de la gestion publique des littoraux à l'aune des enjeux du développement durable (B) et des études sur la durabilité.

⁷³² GHEZALI M., « Rapport général : statut des espaces littoraux », *RJE*, numéro spécial, *Aménagement et gestion intégrée des zones côtières*, 2001, p. 17.

⁷³³ <http://mspfr.ioc-unesco.org/a-propos/la-planification-spatiale-marine/>

⁷³⁴ RAINAUD A., « La conciliation de la protection et du développement du littoral par le concept de GIZC », in PISSALOUX J.-L. (dir.), RAINAUD A. (dir.), *Les trente ans de la loi Littoral*, éd. L'Harmattan, 2018, pp. 67-84.

⁷³⁵ POTTIER P., (coord), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J.-F., « Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode », Cahier n°2, op. cit., p. 9.

A. La GIZC érigée au rang d'instrument national

Au niveau national comme au niveau européen, le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) s'impose comme le mode de gestion des problématiques de transformation de la frange côtière, et la capacité de charge pourrait être le pivot central, exprimant des limites à ne pas outrepasser lors des activités transformant la zone côtière.

Toute activité anthropique produit à elle seule une série d'impacts environnementaux sur l'écosystème, ces pressions s'agrègent pour laisser place à une dégradation multiforme de la zone côtière et des territoires. La gestion par secteur d'activité, fragmentée, même utile, ne peut répondre aux difficultés transversales de cet espace économique et naturel.

La GIZC, constitue un outil dynamique de gestion qui rassemble en théorie tous les intérêts, toutes les activités, et acteurs autour d'une même table, en vue d'un développement inscrit dans le temps des zones côtières. Entraînant une approche des territoires administratifs incluant les littoraux (1), elle suppose pour les pouvoirs publics une vision systémique de la bande côtière et maritime (2).

1. Une nouvelle approche des territoires administratifs incluant les littoraux

La GIZC paraît aujourd'hui déjà un peu ancienne, dans le discours public, pourtant elle est une démarche nouvelle⁷³⁶, reposant sur un modèle de gestion moderne couvrant la plupart des territoires et des activités, et s'intéressant aux différentes dimensions de la zone côtière, faisant de la « côte » une préoccupation partagée allant au-delà d'une simple zone d'interface, terre, mer, port, hinterland portuaire etc, en tout cas une zone à administrer.

Définie depuis le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée comme « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre »⁷³⁷, la gestion intégrée vise des objectifs de protection actuels et à long terme, nécessitant une anticipation des pressions et de leurs répercussions sur l'environnement côtier. La gestion intégrée se doit de ne pas être figée, pour suivre la rapidité des processus d'évolution de la frange côtière, tout en considérant la variété des zones existantes et la spécificité de chaque espace (écologique, administratif...). Elle peut s'appuyer aujourd'hui sur des outils qui se sont perfectionnés : les scénarii d'évolution.

La mise en application d'une GIZC emporte l'examen simultané de toutes les difficultés terrestre et maritime d'un territoire national ou transfrontalier et la recherche d'une solution globale pour ces deux espaces⁷³⁸. Elle traite de tous les secteurs d'activité, de « leurs interactions », induisant

⁷³⁶ MICHELOT A., GHEZALI M. (dir.), *Gestion durable des zones côtières et marines : nouveaux discours, nouvelles durabilités, nouvelles frontières*, Les éd. Vertigo, 2012, 240 p.

⁷³⁷ Article 2 f) du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

⁷³⁸ Sur une portion de littoral donné, il faut choisir des segments homogènes, territoires côtiers qui incluent évidemment la terre et la mer, depuis au moins les bassins versants jusqu'aux 12 milles de la mer territoriale, et qui présentent une apparente cohérence tant naturelle que socio-économique. CORLAY J.-P., « La recherche scientifique et la gestion

souvent des conflits et compétitions entre institutions, usagers, opérateurs économiques... Elle se fixe pour objectif de *traiter* des problèmes interdépendants, rendant possible la mise en compatibilité des usages entre eux. Cette gestion *exigeante* doit permettre l'intervention de tous les acteurs concernés, même divers et multiples, ou d'un maximum d'entre eux : l'État naturellement, les collectivités territoriales, les représentants de la recherche scientifique spécialisée, les acteurs économiques, les élus...

« Il va s'agir d'œuvrer à la gestion durable des zones côtières par le maniement de procédures visant au décloisonnement des représentations, des pratiques, des usages et à l'émergence d'un accord commun sur le devenir des écosystèmes »⁷³⁹. La gestion *intégrée* peut se juxtaposer aux méthodes antérieures, elle n'est pas destinée à remplacer les politiques sectorielles, elle a pour but de les harmoniser, afin de documenter mieux les questions affectant une zone territoriale, et tendre vers une gestion d'ensemble des instruments, à une échelle nationale, et entre États voisins partageant la même ressource.

Le sens de la GIZC réside dans la manifestation d'une volonté de « gestion et d'utilisation durable de la zone côtière ». Elle ne se décrète pas mais s'opérationnalise. Il faut à ce titre glisser vers un plus juste équilibre entre aménagement et protection, et lier les questions, afin notamment, de freiner l'exploitation des ressources côtières fragilisées. Clairement, ceci n'est pas nouveau, mais s'inscrit dans une problématique renouvelée par les urgences, le souci de la pérennité, et les menaces liées au changement climatique.

2. Une conception systémique de la bande côtière et maritime à administrer

« L'intérêt de la GIZC est à la fois d'être une méthodologie innovante de gestion littorale mais aussi les conditions de création et d'émergence d'un contexte favorable à raisonner différemment sur le littoral »⁷⁴⁰.

Plusieurs exigences jaillissent de cette nécessité d'intégration.

La première se réfère à une intégration « spatiale » : les espaces terrestre et marin sont encore souvent appréhendés de manière cloisonnée, de par les lignes administratives de démarcation et de compétences. Cela implique pour les pouvoirs publics d'intégrer dans leurs politiques d'aménagement toutes les composantes géographiques de la zone littorale, les zones terrestres et maritimes, mais aussi de remonter à l'intérieur des terres pour intégrer les bassins versants qui ont

intégrée des zones côtières (The scientific research and integrated management of coastal zones) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 76^e année, 1999-2, p. 164.

⁷³⁹ DENIS J., ET HENOCQUE Y., *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières*, *Guide méthodologique*, Document Ifremer publié dans les Manuels et Guides de la Commission Océanographique Intergouvernementale, UNESCO, 2001, n°42, p. 8.

⁷⁴⁰ GOURLAY F., « La gestion intégrée des zones côtières », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, En ligne, 117-3, 2010. <http://journals.openedition.org/abpo/1832>

une influence directe sur la zone côtière. Les espaces inclus dans la zone côtière entretiennent des relations étroites avec d'autres milieux comme le bassin fluvial et les eaux marines⁷⁴¹. La lagune est un bon exemple.

Cette exigence d'intégration « pose la question non seulement de la définition-délimitation de la zone côtière, mais du choix pertinent du nouvel espace littoral, dit zone côtière, adapté aux exigences de l'aménagement-gestion intégrée »⁷⁴².

Dans cette optique, la GIZC devrait idéalement être mise en œuvre « au niveau d'unités cohérentes de gestion dont les limites peuvent s'étendre aussi loin vers le large et vers l'intérieur des terres que l'exige la réalisation des objectifs de gestion »⁷⁴³. Cette gestion de l'espace littoral implique de dépasser la vision administrative des territoires et leurs découpages, pour tendre vers une gestion au plus près des réalités écologiques et géographiques⁷⁴⁴. Les découpages historiques juridiques ne doivent pas devenir des difficultés dirimantes.

L'intégration suppose également de faire cohabiter différentes activités traditionnellement traitées séparément par le droit à l'intérieur d'une zone donnée, en limitant les conflits d'utilisation⁷⁴⁵. La problématique du partage de l'espace occupe une place prédominante dans le processus de gestion intégrée, il importe donc de faire cohabiter les activités « de telle sorte que chacune d'entre elles puisse se développer normalement sans subir éventuellement le ou les préjudices d'une autre activité avec laquelle elle partage le même espace »⁷⁴⁶.

Cette gestion des activités humaines qui se veut décloisonnée, requiert que les institutions compétentes coordonnent leurs actions⁷⁴⁷. L'exercice suppose, présuppose, la coopération et la

⁷⁴¹ GHÉZALI M., « Les territoires de la Gestion intégrée des zones côtières et marines », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18 décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013. <http://vertigo.revues.org/14305>

⁷⁴² PRIEUR M., GHEZALI M., « Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices », Plan d'action pour la Méditerranée, Split, PAP/RAC, 2000, p. 14.

⁷⁴³ LOZACHMEUR O., « Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 mai 2002 », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009.

⁷⁴⁴ Il s'agit « dépasser les unités administratives, commodes mais inadaptées aux réalités géographiques, pour travailler sur des unités de fonctionnement côtier et proposer de nouveaux découpages plus souples et mieux adaptés à la nécessité contemporaine d'une gestion rationnelle des littoraux. PERON F., « Géographie humaine et concept de gestion intégrée des zones côtières », in *Séminaire de l'UMR 6554, Analyse et GIZC*, CNRS, Nantes, 1998, p. 10.

⁷⁴⁵ « Une vaste gamme d'activités humaines est implantée sur la côte, y compris l'agriculture, le commerce, la pêche, la foresterie, l'industrie, l'usage militaire, l'exploitation minière, les réserves naturelles, le développement pour les besoins des loisirs et du logement, l'utilisation des ressources de subsistance, les infrastructures touristiques et de transport. L'attention doit donc être accordée à « l'intégration horizontale » des secteurs traditionnellement considérés séparément, ainsi que des agences gouvernementales en charge et qui exercent une influence sur la planification et la gestion des systèmes et ressources côtiers ». PAP/CAR, *Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée. Programme d'actions prioritaires*, Split, Croatie, 2001, p. 43.

⁷⁴⁶ LOZACHMEUR O., « Rappel des principes de la «gestion intégrée des zones côtières» et des axes de la Recommandation du 30 mai 2002 », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009.

⁷⁴⁷ DUVAT V., « Gestion intégrée des zones côtières », EUZEN, A. (dir.), EYMARD L.(dir.) ; et GAILL, F.(dir.), *Le développement durable à découvert*, Nouvelle édition, Paris, CNRS Ed., 2013, p. 138.

coordination de l'ensemble des acteurs administratifs⁷⁴⁸, donc des services, à différents niveaux et échelons du gouvernement⁷⁴⁹, mais également la coordination « des politiques et des actions de l'échelon local à l'échelon régional et national (intégration «verticale»), et à chacun de ces différents niveaux, notamment sous la forme d'une coordination interministérielle, interrégionale, et intercommunale (intégration «horizontale»)»⁷⁵⁰.

S'il est important de veiller à une bonne synergie entre les services publics et autorités, il est indispensable d'appréhender les interactions entre les activités humaines et le milieu naturel. Toutes relations simultanées de ces activités sur l'espace littoral envisagé sont à considérer. C'est le préalable à l'analyse de la capacité de l'environnement naturel à accueillir ces dernières. Les fragilités des écosystèmes sur lesquelles les activités déjà présentes s'adosent, deviennent des éléments d'intérêt pour l'évaluation publique de la situation. La connaissance des impacts ajoutés devient un besoin pour l'autorité amenée à décider.

Cette méthode de gestion qu'est la GIZC adopte l'intégration « environnementale », issue du principe 4 de Rio disposant 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 », elle traverse idéalement toutes les politiques sectorielles telles que l'agriculture, l'énergie, l'industrie, le tourisme, la pêche, les cultures marines, les transports ... qui ont un impact direct ou indirect sur la zone côtière.

La pénétration de l'environnement dans le processus de gestion intégrée se traduit par l'insertion de la notion de capacité de charge. C'est elle qui induit une collaboration plus étroite entre décideurs publics et scientifiques (sciences de l'écologie), afin d'extraire les meilleures connaissances environnementales et de présenter les plus aisées comme une aide à la décision.

B. Une modalité toujours inhabituelle pour les administrations publiques

L'évolution vers la gestion intégrée des zones côtière, méthode de gouvernance performante des littoraux s'est réalisée en France par petites touches (1). Dans le contexte institutionnel et publiciste français, ses exigences ne peuvent que s'ancrer dans les répartitions de compétences institutionnelles et les outils juridiques préexistants. Elles débordent cependant du cadre, certes conséquent, mais encore trop étroit de l'aménagement du littoral et des règles du droit du littoral. La France ayant approuvé le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée par la loi n° 2009-1186 du 7 octobre 2009 autorisant l'approbation du Protocole, le système juridique doit répondre aux obligations prévues par ce dernier. Ceci pourrait être indolore, si on admet de considérer qu'une partie du Protocole été inspirée par les dispositions de la loi

⁷⁴⁸ DOAT M., « Gestion intégrée des zones côtières et décentralisation », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013. <http://vertigo.revues.org/14268>

⁷⁴⁹ PNUE/PAM/PAP: *Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*. Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, p. 27.

⁷⁵⁰ LOZACHMEUR O., « Rappel des principes de la « gestion intégrée des zones côtières » et des axes de la Recommandation du 30 mai 2002 », *op.cit.*

Littoral (cf. *supra*), mais le recours à la GIZC en tant qu'instrument juridique et surtout en tant que méthode ou principe d'administration, pose encore quelques questions... (2).

1. Des avancées ponctuelles vers la GIZC comme principe d'administration

La reconnaissance juridique de la singularité de l'espace littoral par la loi Littoral du 3 janvier 1986 permet d'inscrire depuis longtemps, dans le droit positif et les compétences des institutions, certaines exigences de la gestion intégrée. Les politiques préexistantes et pérennisées, les politiques publiques *d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement* particulièrement, n'étaient pas directement orientées vers la gestion intégrée des zones côtières, elles s'enrichissent de références apportées par celle-ci. Elles peuvent s'appuyer sur elle, comme sur un référencement, pour justifier ces mesures et actions qui composent une politique différente plus adaptée à ces territoires.

C'est au début des années 2000 que la France consacre l'approche par la GIZC. Depuis le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001, la politique du littoral en France repose sur une philosophie fondée sur le concept de GIZC.

Le rapport de la Commission Environnement Littoral (CEL) pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales – Stratégie nationale de 2002 présente la gestion intégrée comme un « processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir le développement durable des zones côtières. L'intégration porte sur les objectifs, les nombreux instruments requis pour les réaliser, les domaines d'action (secteurs et niveaux administratifs), ainsi que les espaces terrestres et marins.

La GIZC est pluridisciplinaire par essence. Elle assimile à la fois des dimensions environnementale, économique et sociale, et couvre l'ensemble du cycle décisionnel comprenant la collecte d'informations, la planification, la prise de décisions, la gestion et le suivi de la mise en œuvre sur un territoire donné »⁷⁵¹.

Le rapport relève que si la France, veut s'approprier cette démarche pour laquelle elle possède de nombreux acquis, le droit français applicable sur des zones côtières, se caractérisant par une juxtaposition d'espaces aux statuts juridiques diversifiés, constitue de par sa fragmentation, un frein à une approche intégrée.

Pour décloisonner, et encourager la mise en œuvre concrète de la GIZC, la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002⁷⁵² a étendu les compétences du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), responsable de la politique de protection foncière du littoral, et acteur majeur de la gestion intégrée. Il peut désormais, « afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières », exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié⁷⁵³. Le CELRL peut donc intervenir « à la fois sur l'espace terrestre et le domaine public maritime, conçu comme une unité géographique et écosystémique, répondant ainsi aux exigences d'adaptation à la GIZC »⁷⁵⁴.

⁷⁵¹ COMMISSION ENVIRONNEMENT LITTORAL, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales – Stratégie nationale, Rapport au Gouvernement septembre 2002*, p. 3.

⁷⁵² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002.

⁷⁵³ Article L.322-1 du Code de l'environnement issu de la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002.

⁷⁵⁴ GHEZALI M., « Les territoires de la gestion intégrée des zones côtières et marines », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14305>

Parallèlement et sous l'impulsion de la recommandation européenne du 30 mai 2002, la France lança un appel à projet pour un développement équilibré des territoires littoraux mis en place en 2005, pour « permettre d'aller au-delà des approches classiques de gestion de l'espace, et de faire émerger de manière pragmatique, et sur des territoires pertinents – par leur taille, leur cohérence géographique, économique et culturelle des solutions mieux adaptées à la diversité des contextes locaux »⁷⁵⁵. Sur 49 propositions, 25 sont finalement retenues, destinées à expérimenter des procédures de gestion intégrée des zones côtières⁷⁵⁶.

L'appel à projets de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), et enfin, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) pour un développement équilibré du littoral, sont des formes d'actions administratives sur lesquelles s'appuyer pour la mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières⁷⁵⁷ dans une politique dédiée.

L'État a poursuivi ses efforts en matière de GIZC avec la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Elle dispose qu'« une vision stratégique globale, fondée sur une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral, sera élaborée en prenant en compte l'ensemble des activités humaines concernées, la préservation du milieu marin et la valorisation et la protection de la mer et de ses ressources dans une perspective de développement durable»⁷⁵⁸.

Le livre bleu pour une stratégie nationale pour la mer et les océans⁷⁵⁹ adopté lors du Comité interministériel de la mer (CIMER) du 8 décembre 2009, fixe parmi les axes d'orientation :

- une prise en compte des problématiques maritimes dans leur globalité et leur diversité et non plus seulement de façon sectorielle.
- de traiter de manière cohérente la mer et le littoral,
- de maîtriser les effets des activités sur l'environnement et sur les ressources.

Pour ce faire le document précise qu'une association de tous les acteurs aux décisions les concernant est nécessaire, ces décisions doivent être fondées sur une vision partagée des enjeux et des objectifs recherchés.

⁷⁵⁵ ROUSSO A., « De la préservation du littoral à la gestion intégrée des zones côtières - Aspects de droit interne. », *Environnement et développement durable*, n°10, dossier 14, octobre 2008, 12 p.

⁷⁵⁶ LOZACHMEUR O., « Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national », *Revue le Droit maritime français*, n°657, mars 2005, p. 269.

⁷⁵⁷ LOZACHMEUR O., *La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*, Thèse de droit, Université de Nantes, A-H MESNARD (Dir.), 2 Tomes, 2004.

⁷⁵⁸ Article 35 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁷⁵⁹ Premier ministre, *Livre bleu - Stratégie nationale pour la mer et les océans*, Secrétariat général de la mer, SGMer, France, 444 p.

Le « Grenelle de la Mer »⁷⁶⁰, dont le cadre législatif est posé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement engagé après le processus du Grenelle de l'Environnement, pose comme ambition de passer de la gestion intégrée de la zone côtière (GIZC) à la gestion intégrée de la mer et du littoral (GIML).

Suite à ces engagements du Grenelle de la Mer, l'État a adopté une Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) qui a vocation à coordonner toutes les politiques sectorielles s'exerçant en mer ou sur le littoral⁷⁶¹. Elle traite, dans une perspective de gestion intégrée, des six thèmes suivants : la protection des milieux, des ressources, des équilibres biologiques et écologiques ainsi que la préservation des sites, des paysages et du patrimoine ; la prévention des risques et la gestion du trait de côte ; la connaissance, la recherche et l'innovation ainsi que l'éducation et la formation aux métiers de la mer ; le développement durable des activités économiques, maritimes et littorales et la valorisation des ressources naturelles minérales, biologiques et énergétiques ; la participation de la France à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques internationales et européennes intégrées pour la protection et la valorisation des espaces et activités maritimes ; la gouvernance associée à cette stratégie, *les moyens de sa mise en œuvre et les modalités de son suivi et de son évaluation*⁷⁶².

La Stratégie nationale est déclinée et mise en œuvre à l'échelle des façades maritimes à travers les documents stratégiques de façade, dont la délimitation correspond aux régions et sous-régions marines identifiées par l'article 4 de la DCSMM, sous la forme de documents stratégiques de façade en métropole, qui viennent compléter et préciser les orientations de la stratégie nationale pour les enjeux économiques, sociaux et écologiques locaux.

À l'issue de la consultation publique et des avis émis par les instances mentionnées au I de l'article R. 219-1-10 du code de l'environnement, les deux premières parties des documents stratégiques de façade (en Méditerranée) ont été approuvées par arrêté préfectoral⁷⁶³. Elles fixent une planification des espaces maritimes, en identifiant pour chaque zone délimitée, des *objectifs stratégiques à atteindre*, tant environnementaux que socio-économiques.

Conformément à l'article L.219-4 du code de l'environnement les DSF s'imposent aux autres documents de planification en mer (Cf. **Annexe III**). Ils doivent ainsi être :

« 1° compatibles, ou rendus compatibles, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime notamment les plans les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.219-1 ;

2° Dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L.122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L.122-1 et L.132-2 du code minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L.111-1 du même code ;

⁷⁶⁰ (cf. Titre IV - Chapitre V : dispositions relatives à la mer).

⁷⁶¹ Décret n° 2017-222 du 23 février 2017 Stratégie nationale pour la mer et le littoral, JORF n°0047 du 24 février 2017.

⁷⁶² Article R. 219-1-1 du code de l'environnement.

⁷⁶³ Préfet maritime de la Méditerranée, Préfet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Arrêté inter-préfectoral Portant approbation des deux premières parties (volet stratégique) du document stratégique de façade Méditerranée, 4 octobre 2019.

3° Les schémas de mise en valeur de la mer ;

4° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L.923-1-1 du code rural et de la pêche maritime ».

Il en résulte une obligation de comptabilité pour les documents de planification urbaines (SCOT et PLU notamment) dès lors que ces derniers se situent dans le rayon du document stratégique de façade.

Si l'État s'implique activement dans l'élaboration d'une GIZC stratégique, le niveau administratif local ou de proximité ne doit pas être négligé. Les instruments fournis par la matière de l'urbanisme, du droit de l'eau, du droit du littoral et du droit de l'environnement côtier et marin, permettent de répondre partiellement à cette attente : le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), les schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ou encore le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

Ces transformations par petites touches, permettent une évolution des référentiels mobilisés pour les politiques publiques et des mesures qui les déclinent.

L'entrée dans ce nouveau mode de gouvernance se réalise également avec l'apparition d'institutions et de nouveaux acteurs *ad hoc*, notamment avec la création du Conseil National du Littoral (CNL), issu de la Loi DTR du 23 février 2005, ayant vocation à travailler dans la perspective d'une GIZC, en accord avec les orientations européennes et nationales. Aujourd'hui remplacé par le conseil national de la mer et des littoraux⁷⁶⁴ (CNML), créée par loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ses missions se sont étendues notamment à la construction de la stratégie nationale de la mer et du littoral⁷⁶⁵.

On voit aussi L'Observatoire du littoral, pour le recueil d'informations, que la loi Grenelle II a transformé en Observatoire national de la mer et des littoraux, et dont la principale mission réside dans la publication et la diffusion d'informations de synthèse objectives et validées sur les territoires littoraux et la mer à l'ensemble des acteurs concernés⁷⁶⁶.

À côté de ces nouveaux protagonistes, subsistent les institutions et acteurs traditionnels aptes à s'emparer de cette méthodologie de gestion, ou à appuyer sa mise en œuvre.

Dans une approche par l'amont, les acteurs de la connaissance environnementale –au rang desquels les organismes de recherches scientifiques, les observatoires et réseaux de suivi des milieux littoraux et marins – participent à l'accumulation de connaissances communes de la zone côtière, nécessaires à l'intégration de savoirs scientifiques dans un processus de décision publique intégrée.

⁷⁶⁴ La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) est désormais intégrée au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires.

⁷⁶⁵ Ses attributions, sa composition et son fonctionnement sont précisés par décret n°2011-637 du 9 juin 2011.

⁷⁶⁶ http://www.onml.fr/fileadmin/user_upload/publications/fiche_technique-vfinal-v2.pdf

La mobilisation de la société civile, et plus spécifiquement le mouvement associatif, appuyée sur les données environnementales, plus ou moins cohérentes et coordonnées, peut se révéler déterminante pour enclencher un processus de gestion intégrée des zones côtières et créer des interactions avec les administrations publiques et les pouvoirs politiques locaux.

Les acteurs privés du tourisme balnéaire, de la pêche, ou encore de la conchyliculture ou sylviculture, pour ne citer qu'eux, souvent dépendants de la qualité des milieux littoraux et marins, ou empêtrés dans des utilisations partagées, peuvent à leur tour, influencer les pouvoirs publics locaux et les pousser à recourir à cet instrument de gestion.

Enfin, traditionnellement, les autorités publiques, parfois en position de figures politiques, ont un rôle central dans ce processus de gestion. À l'échelle nationale, l'État conserve la maîtrise principale pour assurer une politique centrale cohérente au moyen d'orientations stratégiques et d'un cadre d'action de portée générale (matérialisée en matière de GIZC par la Stratégie nationale de la mer et du littoral). Les collectivités territoriales participent à la déclinaison de cette politique nationale, en adaptant cette dernière aux spécificités locales, les communes et les intercommunalités, en fonction des compétences transférées mais également des mobilisations locales⁷⁶⁷, disposent des ressources juridiques pour encadrer l'urbanisme, la gestion des déchets, des eaux pluviales et l'assainissement... Ces compétences sont nécessaires à la traduction concrète d'un processus administratif et juridique de GIZC. Pour avancer, les décideurs doivent toutefois pouvoir bénéficier d'instruments adaptés.

2. Quelques difficultés de mise en œuvre

La nécessité d'une meilleure intégration des politiques et des acteurs doit se traduire par l'évolution des instruments capables de mettre en œuvre une gestion des zones côtières. Dans le contexte administratif français actuel, il est difficile de trouver des outils à même de répondre à ce besoin de gestion intégrée ; d'inspiration terrestre, ils se trouvent souvent inadaptés aux spécificités littorales.

Les outils de planification et de protection existent déjà et permettent une application de la GIZC⁷⁶⁸. Afin de privilégier une gestion intégrée par façade maritime, ou par territoire cohérent, il est nécessaire d'utiliser des outils adaptés plus géographiques que juridiques dans un premier temps, ou parfois les plus adaptés au contexte local dans le respect de la décentralisation.

Les outils trop sectoriels ou mono-spécifiques doivent être évités ou ne pas systématiquement capter l'effort public. Ne se focalisant que sur une seule ressource, ils ne peuvent être une fin en eux-mêmes. Les politiques publiques d'aménagement ou de soutien à des activités économiques (comme la petite pêche, les produits de région etc.) peuvent être utilisées à bon escient mais il est nécessaire d'avoir un support (périmètres, rayon d'action, thématiques poursuivies...) le plus transversal possible, si on vise un exercice de gestion intégrée.

⁷⁶⁷ La mobilisation de la société civile est différente en fonction des caractéristiques écologiques géographiques et économiques des régions ou des communes. En région administrative Occitanie, la mobilisation est axée sur l'urbanisation du littoral, tandis qu'en région administrative Bretagne, c'est la pollution des eaux qui focalise davantage l'attention.

⁷⁶⁸ BRAUD X., « La gestion intégrée des zones côtières et le droit de l'urbanisme littoral en France », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, décembre 2013. <http://vertigo.revues.org/14259>

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui ont remplacé souvent les plans d'occupation des sols (POS), ne sont pas à même, à notre sens, de répondre aux exigences de gestion intégrée des zones côtières sur un territoire géographiquement pertinent, car trop restreints et trop pétris de contingences locales. Par ailleurs, « la commune, élément de base de l'organisation territoriale française, est par sa taille clairement inadaptée à la gestion du littoral »⁷⁶⁹. L'affirmation mérite sans doute d'être nuancée.

En revanche, le Schéma de Cohérence Territoriale, complété par un volet littoral valant SMVM, peut s'avérer un outil plus performant ou adéquat au service d'une GIZC en mal d'instruments pour l'incarner.

Il est délicat de trouver dans le cadre administratif des outils permettant d'englober la frange terrestre et maritime. Le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)⁷⁷⁰, seul outil spécifique au littoral, se focalise sur une partie du littoral présentant une unité géographique, précise sa vocation, et permet théoriquement d'arbitrer les différentes utilisations de l'espace, et de ce fait également les intérêts qui ne manquent pas de s'opposer. Il assure une cohérence entre protection et aménagement du territoire. Actuellement, l'élaboration d'un SMVM relève juridiquement de la compétence de l'État et la procédure est déconcentrée. Seulement, depuis sa création en droit français, peu de SMVM ont été élaborés. Déterminer la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et littoral est lourd de conséquences, d'autant que le SMVM est un document d'orientation à long terme, manquant peut être de dynamique, au sens de la GIZC, et difficilement modifiable une fois engagé, ne serait-ce qu'aux yeux des acteurs des territoires concernés (cf. l'exemple du SMVM du Bassin de Thau, à Sète).

La loi « développement des territoires ruraux » du 23 février 2005⁷⁷¹ a permis aux établissements publics de coopération intercommunale, lorsqu'ils comportent des communes littorales, d'élaborer un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans le cadre de leur SCOT. Cette avancée est considérable en vue d'une GIZC. Les SCOT, documents de planification intercommunale, rendent possible l'intégration des politiques sectorielles, et permettent de couvrir le littoral, mais aussi son arrière-pays. Engagé au sein de l'intercommunalité, le territoire alors traité correspond à un territoire plus pertinent au plan de la géographie physique et humaine et des relations économiques qui s'y produisent (géosystème). Ils peuvent porter de véritables projets de territoires, dans les formes juridiques nécessaires, laissant une place à une vision moins statique et plus cohérente de l'espace littoral. Les SCOT, et par là l'intercommunalité, plutôt que la commune ou la somme de communes, semblent être l'échelle la mieux adaptée pour assurer une gouvernance du territoire littoral.

⁷⁶⁹ SGMER/DIACT, Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2005, p. 37.

⁷⁷⁰ Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

⁷⁷¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005.

La question de l'articulation entre la gouvernance classique et répandue du littoral français et cette dernière ci-dessus évoquée n'est pas tranchée ici (hiérarchie, cohérence, contrôle, arbitrage des oppositions ?). De façon générale, il faut souligner les difficultés liées à l'articulation des échelles d'action publique. S'il est assez évident de contrôler les effets des activités terrestres sur la mer, l'inverse apparaît plus délicat à mettre en œuvre, notamment en ce que les autorités locales se limitent essentiellement à l'aménagement des sols. L'espace marin, lui, est considéré comme un espace qui doit être géré par l'État⁷⁷².

La Stratégie nationale pour la mer et le littoral permet de reconnaître un rôle aux collectivités territoriales dans la gestion de l'espace marin auquel elles ont part. Elle recommande, par exemple, une articulation entre les documents stratégiques de planification et une prise en compte de la mer et du littoral dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires⁷⁷³.

Les limites sont également celles d'approches, à la base sectorielles, ou n'intégrant jamais tous les acteurs. De même, les périmètres administratifs et de compétences n'étaient pas forcément cohérents, les instruments applicables au littoral se trouvant être parfois en concurrence sur le même territoire.

Enfin au bilan des grandes difficultés liées à l'application du droit du littoral sur les côtes, il faut ajouter ce qui suit.

En premier lieu, l'imbrication de l'ensemble des acteurs impliqués dans la GIZC entraîne un manque de concordance et de clarté dans ce processus de gestion. Il est complexe de déterminer *qui* conduit la politique GIZC en France aujourd'hui, entraînant des complications dans le choix des acteurs à contacter. Le cadre national impulse de nombreuses initiatives parfois leur donne audience, mais à l'échelle décentralisée et déconcentrée l'enchevêtrement des compétences permet de voir se développer de nombreuses initiatives de GIZC menées à des échelons décisionnels différents (département, région, intercommunalité, pays...). Ceci peut générer des effets bénéfiques à une micro-échelle, ne serait-ce que par la réduction des impacts sur la ressource naturelle, mais le raisonnement consistant à se satisfaire de micro-expériences de GIZC plutôt que de ne pas en avoir du tout ne correspond pas aux ambitions et engagements souscrits par la France en la matière.

« Le manque d'intégration et de coopération entre les niveaux départemental et régional d'une part et communal et départemental de l'autre, pour des raisons d'enjeux de pouvoir et de différences de conception politique, rajoute de la complexité à un système peut être déjà trop hiérarchisé »⁷⁷⁴. Il manque donc à l'échelle infra-étatique une instance de coordination, d'intégration des politiques littorales que le niveau administratif, politique et financier de l'intercommunalité pourrait constituer. C'est une hypothèse.

⁷⁷² GIBSON J., *Quels instruments juridiques et réglementaires pour l'aménagement intégré des zones côtières*, MACALISTER ELLIOTT AND PARTENERS LTD, 1999, 7 p.

http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/thema_fr.pdf

⁷⁷³ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-mer-et-littoral>

⁷⁷⁴ BILLÉ R., *Enjeux et perspectives de mise en œuvre du protocole GIZC en Méditerranée* (ProtoGIZC), Rapport scientifique, Paris, 2013, p. 29.

La gestion intégrée représente un véritable défi pour les pouvoirs publics, avec la liste non exhaustive des difficultés présentées ci-dessus. Pour autant celle-ci a lentement coloré le paysage administratif et juridique et a contribué à moderniser la gestion du domaine public maritime naturel, à défaut d'en renverser les principes.

Pour mettre véritablement en œuvre cette méthodologie de gestion, ou la défendre devant des contradicteurs qui arguent de l'effet de discours qu'est la GIZC, ou a contrario des obligations, mal définies qu'elle emporte, la capacité de charge offre une base de discussion en vue de maîtriser différemment la transformation de la zone côtière.

D'autres propositions, plus récentes, se distinguent de la GIZC, celle de la planification par exemple.

§II. La planification des utilisations maritimes

Le développement des utilisations maritimes s'est réalisé dans un premier temps sans réelle préoccupation de leur addition, superposition, et effet cumulés. Pour une optimisation de l'espace exploité, mais avec barrage fait à trop d'effets négatifs des activités humaines en mer, la capacité de charge doit être partie intégrante des réflexions de planification de l'espace maritime. Pour ce faire, l'effort de gestion dépasse ici les approches sectorielles, ou l'approche par le seul calcul des emprises au sol ou en surface (surfaces prises par l'éolien flottant par exemple). C'est ce que l'Union européenne tente de faire intégrer à travers la mise en œuvre de sa politique maritime intégrée (PMI) qui nécessitera une mise en cohérence de l'ensemble des programmes et politiques sectoriels relatifs à la mer (A). Pour l'atteindre, le recours à la planification spatiale marine devient une voie (B), reste alors à identifier quelle place cette nouvelle politique maritime intégrée, et avec elle, la planification maritime, font à la capacité de charge.

A. La politique européenne maritime intégrée et la capacité de charge

La politique maritime intégrée (PMI) fait suite au programme d'aménagement intégré des zones côtières développé en 1997⁷⁷⁵. Elle est abordée pour la première fois dans le Livre Vert de 2006 « vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers »⁷⁷⁶, avant d'être finalement adoptée par la communication de la Commission « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne »⁷⁷⁷ en 2007. À travers cette communication, « la Commission propose une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, fondée sur le constat que toutes

⁷⁷⁵ Commission européenne, *Les enseignements du programme de démonstration de la Commission Européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières*, 1999, 98 p.

⁷⁷⁶ Commission des communautés européennes, Livre vert, Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers, Bruxelles, 2006, COM(2006) 275 final, 55 p.

⁷⁷⁷ Commission des communautés européennes, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, Bruxelles, 2007, COM(2007) 575 final, 17 p.

les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement si nous voulons obtenir les résultats»⁷⁷⁸.

La présente politique n'est pas sans rappeler la gestion intégrée des zones côtières. Elle est présentée comme un cadre de gestion appliquant une approche intégrée qui s'appuie sur des instruments intersectoriels, et dont la mise en œuvre repose sur une coopération de tous les États membres et une coordination renforcée. Toutefois, « alors que la GIZC apparaissait jusqu'alors unificatrice, l'Union européenne engage un processus de *parcellisation* dont la GIZC ne constitue plus qu'une composante »⁷⁷⁹. En adoptant sa politique maritime intégrée, la Commission européenne a clairement opéré une séparation entre la politique de gestion intégrée des zones côtières qui s'étend aux questions littorales terrestres et une politique maritime qui s'intéresse aux espaces marins. On peut soulever un certain flou quant à l'imbrication de ces deux politiques, ainsi qu'un certain recul en matière d'intégration. La GIZC tendait à favoriser une approche globale du littoral supposant d'inclure les problématiques terrestres et maritimes du territoire en prenant en considération toutes les activités et politiques sectorielles et toutes les fonctions de la zone côtière, y compris écologiques. La politique maritime intégrée exclut clairement l'espace terrestre, et les problématiques qui s'y rapportent. La Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 *établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime*⁷⁸⁰ officialise cette séparation, n'intégrant plus aucune référence à la GIZC comme cela était encore le cas dans le projet de Directive⁷⁸¹, et consacre officiellement la fragmentation des politiques terre-mer de l'Union européenne⁷⁸².

Si les stratégies de GIZC et de PMI « sont étroitement liées entre elles, notamment autour de l'appel à une même méthode d'approche commune globale et intégrée, appliquée à des échelles différenciées »⁷⁸³, elles se différencient *quant à la place donnée aux questions environnementales*. Alors que la Commission relevait que « la GIZC a tendance à mobiliser les entités davantage sur l'aspect environnemental, or, il faudrait aussi prendre en compte le développement économique durable et les considérations d'ordre social dans les stratégies »⁷⁸⁴, la PMI pose sans ambiguïté le développement économique comme priorité d'action. Il résulte que si la Commission fait état de la concurrence croissante pour l'utilisation des espaces marins et de l'effet cumulé des activités humaines sur les écosystèmes marins », l'objectif premier de cette politique est de « créer des

⁷⁷⁸ Commission des communautés européennes, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, op.cit., p. 2.

⁷⁷⁹ DROBENKO B., « De la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la politique maritime intégrée (PMI) : un nouveau droit pour le littoral ? », *RJE, spécial*, 2012, p. 239.

⁷⁸⁰ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, OJ L 257, 28.8.2014, pp. 135-145.

⁷⁸¹ Commission européenne, Proposition de Directive du parlement européen et du conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, Bruxelles, 2013, COM (2013) 133 final, 39 p.

⁷⁸² DE CACQUERAY M., MEUR-FEREC C., « De la Gestion Intégrée des Zones Côtières à la Planification Spatiale Maritime : quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée par la France ? », in BOILLET N. (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée, actes du colloque de Brest 9 et 10 octobre 2014*, éd. Pedone, Paris, 2015, pp. 61-78.

⁷⁸³ GHEZALI M., « De la recommandation de 2002 au Livre Vert de 2006 : quelle stratégie européenne pour la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009.

⁷⁸⁴ Commission européenne, Communication de la commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe, Bruxelles, 2007, COM(2007) 308 final, p. 6.

conditions optimales pour assurer une utilisation durable des mers et des océans et permettre la croissance des secteurs maritimes et des régions côtières »⁷⁸⁵. On ne s'étonnera guère de ne recenser aucune référence à la capacité de charge du milieu marin, littoral et estuarien dans cette communication.

Sans y être complètement réfractaire, la PMI offre des instruments et projets structurants relevant tant du domaine de la recherche scientifique que du domaine juridique qui s'avèrent utiles à l'appréhension de la capacité de charge.

La directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) du 17 juin 2008 qui constitue le pilier environnemental de la PMI, établit un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin et conduit les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire les impacts sur le milieu marin afin de réaliser ou de maintenir le bon état écologique (cf. *supra*). Elle veut assurer une utilisation du milieu marin en adéquation avec ses capacités naturelles, en considérant sa capacité de charge, ce qui commande de structurer des travaux de recherches et de collectes de données pour améliorer la connaissance des réponses des milieux marin et liquides face aux pressions et soustractions.

En amont, la considération de la capacité de charge des écosystèmes marins repose sur un soutien à la recherche scientifique afin d'assurer que cette politique publique s'appuie sur les meilleures connaissances existantes. En ce sens, la « PMI a affiché le caractère primordial de la recherche marine et maritime, en appui à sa mise en œuvre »⁷⁸⁶. L'Union européenne a lancé en 2008, une stratégie européenne pour la recherche marine et maritime, «un espace européen de la recherche cohérent à l'appui d'une utilisation durable des mers et des océans »⁷⁸⁷. Les questions environnementales susceptibles d'abriter des développements relatifs à la capacité des charges n'apparaissent que subsidiairement, il s'agit principalement d'une recherche axée sur l'exploitation du capital économique des mers. « La stratégie proposera des mesures et des mécanismes concrets pour améliorer l'efficacité et l'excellence de la recherche marine et maritime afin de relever les défis et d'exploiter les possibilités que recèlent les mers et les océans »⁷⁸⁸. Il s'agit principalement de développer les meilleures connaissances disponibles, qui seront utilisées afin de favoriser et de justifier des orientations pour renforcer un développement économique.

S'il semble que les recherches de capacité de charge sont déterminantes pour définir une « des options d'aménagement de l'espace côtier et marin, permettant d'optimiser la gestion des activités marines et maritimes et leur développement durable »⁷⁸⁹, afin de calibrer les effets cumulés de ces

⁷⁸⁵ Commission des communautés européennes, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, op. cit.

⁷⁸⁶ SAAB W., « Politique maritime et politique de recherche marine en Europe : entre la conquête de l'espace marin et la protection de son environnement », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 70, n° 2, 2013, p.

⁷⁸⁷ Commission des communautés européennes, *Une stratégie européenne pour la recherche marine et maritime. Un Espace européen de la recherche cohérent à l'appui d'une utilisation durable des mers et des océans*, Communication de la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, Bruxelles, le 3 mars 2008 COM (2008) 534 final, 14 p.

⁷⁸⁸ Ibidem., p. 4.

⁷⁸⁹ Ibidem., p. 10.

activités, selon des fourchettes d'acceptabilité en deçà desquelles se tenir pour réaliser ou maintenir le bon état écologique des eaux marines, cette question ne fait l'objet d'aucun développement dans les communications relatives à la PMI. Une voie reste ouverte pour cette question à travers la planification spatiale marine, présentée comme l'instrument fondamental de la politique maritime intégrée pour une prise de décision écologiquement viable⁷⁹⁰.

B. Le développement de planification spatiale marine (PSM) et la place de la capacité de charge

La planification spatiale marine (*Marine Spatial Planning MSP*), comme notion, processus et procédé vient d'être analysée en doctrine, lors d'un exercice doctoral⁷⁹¹. La planification de l'espace maritime en est un des aspects.

La planification de l'espace maritime est présentée comme « un instrument permettant d'améliorer la prise de décision », fournissant un « cadre à la fois pour arbitrer les conflits d'usage et pour gérer l'impact que les activités humaines ont sur le milieu marin. Le but est ici de parvenir à un équilibre entre les intérêts des différents secteurs et à une exploitation durable des ressources marines »⁷⁹². Suite aux réflexions lancées, tant part le livre bleu sur la politique maritime intégrée que par la feuille de route pour la planification de l'espace maritime, une Directive spécialement dédiée à la planification de l'espace maritime est prise en juillet 2014⁷⁹³.

Entendu comme le processus par lequel les autorités des États membres analysent et organisent les activités dans les zones maritimes, la planification est destinée à assurer une meilleure coordination de l'action des autorités publiques et des acteurs du secteur et à garantir la meilleure utilisation possible des espaces marins. Il faut préciser que la présente Directive s'applique seulement aux *eaux marines*, et ne concerne pas les *eaux côtières* ou des parties de celles-ci relevant des règles de planification et d'utilisation des sols des États membres⁷⁹⁴.

Cet exercice de planification est censé contribuer « au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime, et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la préservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement, y compris à la

⁷⁹⁰ Commission des communautés européennes, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, op.cit., p. 5.

⁷⁹¹ FOSTO P., *Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la Planification Spatiale Marine (PSM), Analyse d'opportunité de diffusion d'un processus public en Atlantique tropical (Cap-Vert, Sénégal et Brésil)*, à l'aune de l'expérience de L'Union européenne (UE), Thèse en droit public, BONNIN M. (dir.), Université Bretagne occidentale, 19 décembre 2019, 479 p.

⁷⁹² Commission des communautés européennes, Communication de la commission, *Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne*, Bruxelles, 2008, COM(2008) 791 final, p. 3.

⁷⁹³ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, OJ L 257, 28.8.2014, pp. 135-145.

⁷⁹⁴ Article 2 1° Alors que la proposition de Directive du parlement européen et du conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières prévoyait une application des dispositions aux eaux marines et aux zones côtières.

résilience aux incidences du changement climatique»⁷⁹⁵, en identifiant *sous forme de plans* « la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs dans leurs eaux marines »⁷⁹⁶. Aucune précision ou obligation n'est ajoutée quant au détail de ces plans, ou bien sur la manière de pondérer ces objectifs antagonistes⁷⁹⁷, laissant à la *totale discrétion* des États membres le soin de choisir « la manière dont devront être pris en compte les problèmes résultant du chevauchement entre divers usages ou activités »⁷⁹⁸.

Et alors que l'exercice de planification semble constituer une étape clef pour l'identification des effets cumulés de plusieurs activités et de leur retentissement sur le milieu marin, il n'est aucunement fait référence à cette question. Les États membres sont seulement priés de tenir compte des particularités des régions marines, des activités et usages pertinents existants et futurs et de leurs impacts sur l'environnement ainsi que sur les ressources naturelles, en prenant en compte les interactions terre-mer »⁷⁹⁹ et de tenir « compte des aspects environnementaux, économiques et sociaux ainsi que des aspects liés à la sécurité »⁸⁰⁰, *sans préciser dans quelles proportions*.

La directive précise que lorsque les plans de planification de l'espace maritime sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il convient qu'ils soient soumis à la directive 2001/42/CE. La proposition de Directive était clairement plus ambitieuse en disposant que « l'évaluation des incidences environnementales des programmes de planification de l'espace maritime et des stratégies de gestion intégrée des zones côtières doit être réalisée conformément aux dispositions de la directive 2001/42/CE. Cette évaluation des incidences environnementales doit assurer très tôt la prise en considération globale des incidences, y compris les incidences cumulées, des différentes activités humaines et, partant, faciliter la mise en œuvre des projets ».

Il en est de même concernant l'approche fondée sur les écosystèmes. La Directive rappelle que la planification de l'espace maritime « applique une approche fondée sur les écosystèmes visée à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2008/56/CE afin de garantir que la pression collective résultant de toutes les activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique et que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par les hommes ne soit pas compromise, tout en contribuant à l'utilisation durable des biens et des services marins par les générations actuelles et à venir ». Mais la proposition de Directive allait plus loin en

⁷⁹⁵ Article 5 2° Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

⁷⁹⁶ Article 8 Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

⁷⁹⁷ Article 5 3° « La présente directive est sans préjudice de la compétence des États membres pour déterminer comment les différents objectifs sont pris en compte et pondérés dans leur(s) plan(s) issus de la planification de l'espace maritime. Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

⁷⁹⁸ MORIN M., « Genèse et anatomie de la directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime », *DMF*, n° 772, septembre 2015, p. 750.

⁷⁹⁹ 9^{ème} point du préambule de la Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

⁸⁰⁰ Article 6 2 b), Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

affirmant que la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières contribueront, à l'application directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

La directive 2014/89/UE se démarque donc par la fixation d'*obligations minimales*, contraignant seulement les États à *identifier les usages et activités* sans qu'ils aient besoin de se préoccuper beaucoup de leurs effets sur l'environnement, rendant, par-là même, toute procédure en manquement difficilement envisageable⁸⁰¹ en cas de plans trop sommaire ou ignorant les questions environnementales.

Les autorités françaises ont fait le choix traiter simultanément la gestion intégrée des zones côtières et la planification spatiale marine, ce qui s'est traduit à deux niveaux par l'élaboration de la *Stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML)* document fondant la politique nationale de la mer qui en définit les grandes orientations, déclinées à l'échelle des façades maritimes par le document stratégique de façade.

Document de programmation, la SNML fixe les principes et les orientations générales qui concernent, tant en métropole qu'outre-mer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer, ainsi que les principes et les orientations générales concernant les activités situées sur le territoire des régions administratives côtières ou sur celui des collectivités d'outre-mer et ayant un impact sur ces espaces. Elle comporte 26 actions opérationnelles.

Cadre juridique français de la planification spatiale marine, le *document stratégique de façade (DSF)* définit des objectifs environnementaux qualitatifs et quantitatifs qui s'imposent dans un rapport de compatibilité avec les *documents d'urbanisme locaux et intercommunaux* des façades maritimes, et doivent être pris en compte par les *plans susceptibles d'avoir une influence sur la façade maritime*⁸⁰².

Hissé au rang de document de planification supérieur le DSF doit coordonner le développement des activités tout en régulant les pressions exercées par ces dernières. Pour ce faire, une cartographie des vocations des zones délimitées indique ou, quand et quels sont les projets qui peuvent se développer sur le territoire en fonction des conflits potentiels d'usages et des impacts qu'ils font supporter aux écosystèmes. Or, l'*autorité environnementale* saisie à l'occasion de son rapport sur la qualité de l'évaluation environnementale et de la prise en compte effective des enjeux environnementaux par le document stratégique de façade soulevait à propos de la carte des vocations du DSF, que celle-ci « n'est pas représentative de la complexité de l'ensemble du document, et notamment de l'ensemble des précisions et interprétations des annexes, qui peut conduire à quelques interrogations sur la portée et les conséquences juridiques des différentes dispositions du document »⁸⁰³.

⁸⁰¹ MORIN M., « Genèse et anatomie de la directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime », op. cit., p. 750.

⁸⁰² Article L.219-4 du code de l'environnement.

⁸⁰³ http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190220_-_dsf_mediterranee_delibere_cle57d631.pdf

Se surajoute, l'absence formelle de mise en œuvre de la séquence *éviter réduire compenser* par le DSF.

L'autorité environnementale fait valoir qu' « en pratique le rapport d'évaluation environnementale considère que seule la réduction est concernée tout en reconnaissant que seules 5 % des incidences négatives potentielles ont été réduites et la gestion réelle de *la cohabitation entre enjeux environnementaux et socio-économiques est largement reportée à plus tard* ».

Cette insuffisance traduit implicitement une absence de considération de la capacité de charge dans l'élaboration du document stratégique de façade, et revient à voir traiter cette question ultérieurement, au cas par cas, par les porteurs de projets privés ou publics à l'occasion de demandes d'autorisation, et donc dans une logique peu intégrée et tout-à-fait aléatoire.

Or, l'intégration de la capacité de charge aurait dû être réalisée dans des phases amonts, en questionnant la carte des vocations, et les effets cumulés de telles projections d'activités entre elles et sur l'environnement, pour un renseignement du risque, ce qui ne semble pas avoir été réalisé, tout du moins peut-on le penser à la lecture de l'avis de l'autorité environnementale.

CHAPITRE II. LES RÉPONSES TRÈS CIRCONSTANCIÉES DES POUVOIRS PUBLICS

Face à l'acuité des problématiques écologiques médiatisées, l'environnement est devenu en quarante ans un enjeu prioritaire d'action publique, au sens où les réflexions sur les qualités écologiques ont introduit de nouvelles dimensions lors de choix des pouvoirs publics ; qui se voient parfois guidés par le souci de la capacité de charge des territoires, ressentie et/ou évaluée.

Les cas de mobilisation autour de la capacité de charge par les décisionnaires publics sont pourtant toujours circonscrits à des problématiques très spécifiques et pas du tout générales. Il s'agit d'une part de préserver certaines ressources précises dont l'épuisement inquiète, de se prémunir de pertes économiques, ou d'agir pour répondre à la survenance de catastrophes technologiques ou naturelles, en somme d'agir face à un événement *critique* troublant clairement l'ordre public (**Section I**). D'autre part, en contexte de droit dérogatoire – celui qui s'applique au pourcentage d'espaces naturels protégés, donc sur des territoires restreints –, la capacité de charge est parfois utilisée par les gestionnaires d'aires protégées et les pouvoirs publics locaux afin de réguler les pressions anthropiques qui y ont cours, particulièrement lorsque qu'il s'agit de *concilier* valorisation touristique de sites et préservation des entités naturelles remarquables (**Section II**).

SECTION I. LA MOBILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN SEULE SITUATION DE CRISE ANNONCÉE

La conscience à partir des années 1970 du caractère limité de certaines ressources naturelles renouvelables, de l'existence d'impacts irréversibles sur les milieux naturels et de la dépendance des économies locales à des filières de ressources exploitées finit par inciter certains pouvoirs publics, déconcentrés ou décentralisés à interroger le niveau de charge acceptable pour les milieux du ressort de leur circonscription, supportable par les ressources étudiées avant dégradation ou perte totale de leur intégrité et par ricochet la pérennité des bénéfices économiques tirés de leur exploitation (§I). Parallèlement à ces crises de production, des événements soudains comme les catastrophes naturelles, industrielles, ou sanitaires sont un révélateur pour l'institution publique du dépassement de la capacité de charge, ignorée ou insuffisamment considérée par les pouvoirs publics ; préoccupation de la société civile en amont ou au lendemain de l'accident, la médiatisation entraîne parfois une réaction et un remodelage de l'action publique sur les sites, mais *a posteriori* (§II).

§I. La mobilisation de la capacité de charge avant la survenance d'impacts irréversibles

Toutes les situations environnementales critiques troublant l'ordre public ou la tranquillité publique, un temps, ne provoquent pas automatiquement chez les décideurs publics une mobilisation de la capacité de charge comme instrument de guidage de l'action publique. Cette absence d'automatisme du recours à cet indicateur et instrument résulte de plusieurs facteurs parmi lesquels on peut citer : la valeur économique de la ressource impactée, des obligations supra nationales diversement remplies, ou les différents niveaux de mobilisation provenant soit de la communauté scientifique sur ces évaluations complexes, soit de la société civile éduquée, soit de

celle tout-à-fait inégale des acteurs politiques opérant sur le territoire. Sur la zone côtière, le recours à la capacité de charge par l'administration publique est historiquement focalisée, d'une part sur la préservation des pêcheries commerciales, ce qui se traduit par la surveillance et les efforts de régulation de l'exploitation des stocks halieutiques (A) et d'autre part, comme mode d'optimisation des aménités touristiques du territoire (B).

A. La capacité de charge pour la régulation de la surexploitation des stocks halieutiques

La capacité de charge trouve particulièrement écho dans la gestion des pêcheries, où elle constitue déjà un indice de menace et de raréfaction des ressources halieutiques, pour ceux par qui elle est évaluée, et un avertissement pour réévaluer les systèmes de prises.

Les questions de la gestion des pêches sont assez rarement abordées par le droit public interne, si ce n'est à travers un droit des pêches spécialisé, celui des pêches maritimes, ou *via* le droit international de la mer quand il aborde les obligations liées à l'exploitation des ressources marines. Pourtant, l'utilisation de la capacité de charge est présente dans les sciences, dont la science de l'halieutique et l'écologie des pêches, elle est également mobilisée en économie des pêches, et en bio-économie comme notion support de l'encadrement d'une pêche maritime durable (1). Elle ne porte pas forcément ce nom, et les recherches en halieutique ou en économie des pêches sont un peu éloignées de ce que le droit fait porter à la capacité de charge, pour autant qu'il s'en préoccupe. Une part majoritaire de l'activité de gestion administrative de la pêche a toujours été occupée par la réception des évaluations scientifiques des stocks d'espèces, à répartir en droits de pêches entre les pêcheurs. La capacité de résilience de stocks halieutiques d'espèces à forte valeur commerciale fait depuis quelques années l'objet de démarches d'anticipation et de *scénarii* un peu nouveaux en insistant sur des facteurs comme le changement climatique et son influence sur les espèces déjà éprouvées ; ceci est une complexification des évaluations de la capacité de résilience (2).

1. La capacité de charge halieutique, dans l'encadrement scientifique et administratif d'une pêche maritime durable (par stock)

Phénomène destructeur, la surpêche est un fléau reconnu, une tendance observée dans presque toutes les pêcheries, menaçant le stock visé mais aussi le fonctionnement de la chaîne trophique, les équilibres dans les écosystèmes marins, et les espèces une à une⁸⁰⁴, et enfin la diversité biologique marine qui y est liée. Phénomène de plus en plus renseigné, « les limites de l'exploitation halieutique se profilent à l'échelle de la planète et la compétition pour l'exploitation des ressources accessibles a entraîné une « course au poisson » et la surexploitation »⁸⁰⁵. Dans son édition de 2018, et ses rapports SOFIA, la FAO relevait qu'à l'échelle mondiale en 2015, 33,1

⁸⁰⁴ CLÉACH M.-P., Rapport sur l'apport de la recherche à l'évaluation des ressources halieutiques et à la gestion des pêches, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 2008, 175 p.

⁸⁰⁵ CURY P., « Pour une gestion durable des pêches », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 70 (2), 2013, p. 16.

pour cent des stocks exploités par les pêches maritimes étaient classés comme surexploités⁸⁰⁶. Plusieurs nuances pour qualifier l'état des stocks, selon les zones FAO, et les données fournies par les États, existent.

Par divers phénomènes connus, la surpêche, la pêche non sélective, la pêche illicite⁸⁰⁷, non déclarée et non réglementée, entraînent, l'extraction de quantités de stocks de poissons dans des proportions qui dépassent leur capacité à survivre à se régénérer et dans de bonnes conditions d'existence et de reproduction. Leur résilience⁸⁰⁸, c'est-à-dire la « capacité d'un écosystème ou d'une espèce à récupérer un fonctionnement normal après avoir subi une perturbation d'ordre climatique ou anthropique », est particulièrement altérée.

Dans la science de l'écologie marine, ou pour les sciences sociales comme l'Économie des pêches et la BioÉconomie, qui est très avancée sur ces questions en termes de quantification de prises, la problématique liée à la capacité des stocks de poissons à se régénérer sous pression excessive de pêche (capacité de charge (K) dans le modèle bioéconomique de Gordon-Shaefer, 1954), a fait naître une approche recherchant les conditions d'organisation d'une pêche durable par espèce, par zone, par temporalité... Au final, des instruments spécifiques des politiques de pêches (notamment européennes) ont consisté à fixer : des taux de captures permettant l'exploitation (répétée) dans des conditions environnementales pérennes, des mesures sur la taille minimale des captures, des mesures sur les engins de pêche, des quotas répartis entre États...

L'arsenal juridique est important et complexe. Il est bien exposé, notamment par l'Économie des pêches qui l'a inspiré⁸⁰⁹, et qui développe les méthodes pour mesurer l'effort de pêche⁸¹⁰ rapporté à la connaissance de l'état de la ressource pélagique ou benthique. À l'ordonnancement juridique des règles et compétences du droit des pêches correspond une présentation un peu différente en Économie des pêches : celle de l'ensemble des moyens de contrôle publics de la surexploitation des stocks ; ils portent sur la production (de pêche et d'aquaculture), sur les moyens de production et sur le coût de la production pour celui qui pratique la pêche. Quel que soit l'angle disciplinaire, les autorités disposent d'alternatives pour réguler la filière et en orienter les comportements : ex. la fixation réglementaire d'une limite totale de captures, la fixation de quotas transférables ou pas, la limitation de tailles légales de prises, la réduction de la capacité de pêche, la fermeture spatio-temporelle (rôle que jouent les aires marines protégées), la taxation des intrants, de l'activité, les subventions etc.

⁸⁰⁶ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, atteindre les objectifs de développement durable, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 2018, 237 p.

⁸⁰⁷ LEROY A., *Les transformations du droit des pêches face à l'émergence d'un problème juridique la pêche illicite, non déclarée, et non réglementée*, op. cit., Thèse en droit public, F. GALLETI (dir.), Université de Perpignan, UPVD, 2019, 626 p.

⁸⁰⁸ « Résilience : capacité d'un écosystème ou d'une espèce à récupérer un fonctionnement normal après avoir subi une perturbation d'ordre climatique ou anthropique » in CURY P., MISEREY Y., *Une mer sans poissons*, Calman-Lévy, 2008, 279 p.

⁸⁰⁹ CHABOUD C., *Cours d'Économie des pêches*, MASTER 1 Sciences de la mer, OBEM Océanographie biologique et écologie marine, Marseille 2020, 298 p.

⁸¹⁰ « L'effort de pêche est l'ensemble des moyens matériels et humains mis en œuvre pour exercer un prélèvement sur la ressource X (par unité de temps) », CHABOUD C., *Cours d'Économie des pêches*, op. cit., p.136.

Cependant, un déséquilibre pérenne persiste entre les moyens de capture et la capacité de renouvellement des stocks⁸¹¹, mettant clairement en évidence que la capacité de charge est le plus souvent en phase de dépassement avec l'accord tacite des pouvoirs publics. Ce qui n'est montré, il faut bien le dire, qu'à partir des études d'évaluation par stocks réalisées par des spécialistes, au sein d'institutions spécifiques qui ont cette mission, et à partir de données disponibles : il s'agit notamment de recueillir, analyser et transmettre ces données et informer les organisations régionales de gestion des pêches (organisations internationales) et les États qui les composent, ou des organismes nationaux ou locaux de gestion de pêches pour leur permettre d'ajuster les activités de pêche de leurs membres.

La situation actuelle découle d'une histoire de la politique des pêches maritimes en Europe. Il était nécessaire de définir un cadre juridique autour de l'accès à ces ressources naturelles qui relevaient du principe de liberté. C'est à travers la Politique Commune des pêches⁸¹², déjà ancienne⁸¹³, organisée par l'Union européenne, que l'on retrouve la notion de capacité de charge utilisée à des fins de gestion. À cet effet, l'Union européenne alloue annuellement des totaux autorisés de captures (TAC) aux différentes pêcheries qu'elle gère. Ces TAC se matérialisent par des totaux admissibles de captures, représentant des limites de captures ; ils sont fondés sur des avis scientifiques concernant l'état des stocks concernés et sont « liés à l'existence d'une capacité de charge des ressources exploitées vis à vis de la pression de pêche »⁸¹⁴. Mais le système de gestion des pêcheries mis en place par l'Union européenne recouvre également les limitations de l'effort de pêche, qui limitent le tonnage de la flotte autorisée à naviguer et le temps passé à pêcher, ainsi que « les mesures techniques, qui réglementent les méthodes et les zones de pêche accessibles aux pêcheurs et l'utilisation d'engins de pêche plus sélectifs »⁸¹⁵.

Toutefois, les États membres affrontent toujours en 2020, les limites d'une telle politique et, pour certains, en tirent avantage. Dans son Livre Vert⁸¹⁶ de 2002, la Commission européenne constatait que la politique commune de la pêche « n'a en effet pas permis d'atteindre l'objectif visé, à savoir une exploitation durable des ressources, et il faudra donc adapter la politique pour qu'elle puisse y parvenir », elle confirmera cette tendance en 2009 en ces termes : « la situation actuelle, (...) se caractérise par une surexploitation des stocks, une surcapacité des flottes de pêche, de fortes subventions, une faible résilience économique et une baisse des quantités de poissons capturées

⁸¹¹ Dans un rapport spécial n° 7/2007 la Cour des comptes européenne faisait état de ce que la surcapacité de la flotte de pêche encourageait la surpêche, que les États membres ne la réduisaient pas de manière efficace et qu'ils n'en rendaient pas compte avec exactitude. Par ailleurs, l'amélioration des techniques de pêche augmentait la capacité de capture des flottes.

⁸¹² Règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, OJ L 24, 27.1.1983, pp. 1-13.

⁸¹³ Mais qui a subi plusieurs réformes. Les règles de la PCP sont, aujourd'hui, fixées par le règlement no 1380/2013 du 11 décembre 2013.

⁸¹⁴ LEFUR J., « Considérations sur la capacité de charge (K) et sa représentation en halieutique », op. cit., p. 24.

⁸¹⁵ DEL VECCHIO A., « Pêche maritime. Politique commune de la pêche », *JurisClasseur Europe Traité*, Fascicule 1351, 2015.

⁸¹⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche, 20 mars 2001, COM (2001) 135 final.

par les pêcheurs européens. La PCP telle qu'elle existe actuellement n'a pas suffisamment bien fonctionné pour prévenir ces problèmes »⁸¹⁷. Une nouvelle politique de la pêche a vu le jour en 2013, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, et parmi tout ce qu'elle prévoit, elle vise à ramener les stocks de poissons à des niveaux permettant une exploitation maximale durable (RMD) pour le bénéfice des pêcheurs des États membres et la stabilisation de situations d'États tiers avec qui elle coopère.

2. La capacité de charge dans l'évaluation scientifique de résilience de ressources estuariennes et marines

Les ressources marines sont devenues épuisables, puisque les actes de surexploitation formelles ou informelles des ressources halieutiques, bien qu'affectant d'abord et différemment les espèces commerciales ciblées, induisent des conséquences sur le renouvellement de la diversité biologique marine en son entier, (biomasse de poissons, richesse des espèces, diversité génétique...), localisée, ou répartie sur de grandes distances, avec une diminution de la résilience des individus et de la stabilité des écosystèmes marins en interrelation (connectivités écologiques), et affectent également les habitats de surface et de fonds (impact des filets traînants sur les fonds par exemple).

Les recherches scientifiques relatives à la capacité de charge sont plutôt ici celles centrées sur l'évaluation des stocks de poissons par espèce exploitée et donc commercialisée, puis la dévolution de droits sur ces stocks ; elles s'appuient pour l'essentiel sur le rendement maximal durable (RMD) ou *maximum sustainable yield* (MSY), permettant de montrer théoriquement et sur des courbes mathématiques la résilience du stock à l'extraction et à la mortalité involontaire par exemple, et son éventuelle pérennité ou statut menacé. Par RMD, il s'agit de « la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes, sans affecter le processus de reproduction »⁸¹⁸. Un tel calcul vise à fixer un niveau de prélèvements *compatible* avec le renouvellement naturel des populations halieutiques considérées.

Toutefois, la capacité de charge, si elle se rapproche de la capacité de résilience des stocks de poissons peut évoluer avec le temps sous l'effet de multiples autres facteurs que le prélèvement, la dégradation de l'habitat côtier (par exemple par suite de l'urbanisation ou d'un chalutage destructeur), d'une modification du débit des cours d'eau ou de la pollution tellurique déversée des deltas et estuaires. Il va alors résulter de ces changements une réduction des stocks impliquant une surexploitation plus rapide, un effondrement des filières ; la capacité de charge, instrument moderne représentant l'effectif de capture admissible sans altérer la résilience des population (espèces), devrait impliquer l'évaluation de ces impacts, et bien d'autres éléments certes complexes à modéliser.

Au-delà d'une approche trop sectorielle, qui convient bien à l'utilisation de la capacité de charge et a de bons résultats notamment en milieux assez fermés (une lagune côtière par exemple, une

⁸¹⁷ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Livre vert réforme de la politique commune de la pêche, Bruxelles, le 22 avril 2009, COM (2009)163 final.

⁸¹⁸ CURY P., MISEREY Y., *Une mer sans poissons* op. cit., p. 15.

baie...), des formes de gestion globale et plus concertées des ressources marines exploitées ont été abordées avec des concepts plus larges, comme « l'approche écosystémique des pêches »⁸¹⁹. Elle se définit comme « l'approche [qui] a pour objet de planifier, de valoriser et de gérer les pêches, en tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux actuels, et sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins »⁸²⁰. Il s'agit de passer d'une gestion par stock à une gestion globale des stocks concernés par la pêche, permettant d'optimiser la ressource halieutique dans son ensemble. Dans l'ambition d'une application de la capacité de charge à divers stocks combinés et sur des espaces maritimes plus vastes, la mise en place de quotas ne constitue qu'une bien faible étape sur le chemin de son application.

Si la capacité de charge s'intègre dans la démarche très vaste de l'approche écosystémique des pêches, cela implique de passer d'une approche de capacité de charge centrée sur les stocks de ressources disponibles, à une réflexion plus horizontale intégrant dans l'équation un ensemble d'impacts anthropiques et naturels qui conditionnent l'existence des ressources. Il nous semble que si la régulation juridique de la surcapacité de pêche, et la définition par le législateur des conditions dans lesquelles celle-ci est pratiquée, sont *présentes* derrière les recours aux analyses de capacité de charge, d'autres domaines d'interventions (distincts de celui des ressources marines exploitées) existent.

B. La capacité de charge, pour l'optimisation des aménités touristiques du territoire

La capacité de charge est appréhendée le plus souvent, par les responsables administratifs, comptables des fluctuations des bénéfices et pertes connus par les secteurs porteurs de l'économie territoriale et des activités touristiques, à travers la fréquentation touristique maximale à fixer ou la fréquentation optimale à atteindre (1). L'approche et les discours s'affinent autour d'une capacité de charge idéale, combinant satisfaction touristique et préservation de la côte (2), mais elle n'est pas sans ambiguïté.

1. La capacité de charge, marqueur de fréquentation touristique maximale admissible

Le secteur touristique va depuis la fin du XX^e siècle avec l'occupation libre et programmée de l'espace littoral, et parmi les secteurs qui animent ce dernier, il occupe une place primordiale, à côté du secteur industriel ; l'article 30 de la loi Littoral rappelle ainsi que « l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages littorales, au même titre que leur

⁸¹⁹ GASCUEL D., « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *Revue Pour*, vol. 202-203, n°3, décembre 2009, pp. 199-206.

⁸²⁰ Définition adoptée lors de la consultation d'experts organisée en 2002 à Reykjavik, à l'initiative de la FAO, cité in GASCUEL D., « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », op. cit.

affectation aux activités de pêche et de cultures marines » qui en ont besoin pour s'implanter et prospérer⁸²¹.

Dans le cadre de l'organisation du tourisme littoral et de l'utilisation de la portion littorale de la zone côtière, des contrats de concession de plage sont passés et se développent, permettant l'utilisation du domaine public (rivages) pour de la valorisation économique, à des fins privées, au sens du bénéfice privé réalisé par des individus ou des groupements de biens privés⁸²². Le concessionnaire peut installer des équipements et des installations, dans certaines limites, en respectant le principe de libre circulation et de libre usage de la plage pour le public sur des surfaces majoritaires. Ce dernier point n'étant pas garanti par la législation dans nombre d'États du bassin méditerranéen. En France, le droit du littoral a imposé que les structures ou équipements installés doivent être démontables ou transportables, donc ne pas être ancrés durablement dans le sol⁸²³. Concrètement, leur installation et leur démontage saisonnier doivent permettre un retour du site à son état (esthétique) initial⁸²⁴. Le législateur ou la jurisprudence n'ayant pas avancé au-delà de cet aspect visuel ou esthétique, comme il eût pu le faire sur l'aspect fonctionnel du territoire, par exemple, qui devrait être rendu ainsi à la nature après une utilisation circonscrite dans le temps et l'impact.

Les activités sportives et de loisirs de mer particulièrement développées dans les zones côtières en raison du caractère très attractif du littoral, contribuent néanmoins à la pollution locale et génèrent des déséquilibres sur l'état des milieux naturels, parfois sur les espèces directement ou indirectement. La pression démographique engendrée par la saison touristique, de plus en plus étalée, entre calendrier de haute, moyenne, intermédiaire, ou basse saison, peut entraîner des dépassements de capacité d'accueil des infrastructures de traitement des eaux usées, aujourd'hui surveillés ; le dépassement se manifestant alors par une dégradation de la qualité des eaux, pouvant aller jusqu'à entraîner la fermeture administrative de zones de baignade et de zones et écoulement de produits de conchyliculture.

Les principales causes de perturbation d'équilibres écologiques locaux sont dues à une concentration spatiale, une occupation du sol importante, des sommes d'utilisations concurrentielles, qui toutes nécessitent certaines infrastructures. La pression touristique balnéaire, comme facteur perturbant ayant une forte incidence sur l'environnement alentours (augmentation de la production de déchets, pollution de l'eau et de sols et de l'air, destruction des écosystèmes, mais également sur le marché de l'immobilier, les commerces de proximité, commande qu'une gestion publique réfléchie et durable des ressources (sol, eaux, espèces) soit favorisée. Pour obtenir un accueil touristique optimal sur une zone, il est nécessaire que la capacité d'accueil prenne en considération la fragilité des sites et les mesures à imposer pour leur protection. La saturation

⁸²¹ Codifié à l'article L.321-9 du code de l'environnement français.

⁸²² Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, JORF n°0123, 28 mai 2006, p. 7981.

⁸²³ « La surface de la plage concédée doit être libre de tout équipement et installation démontable ou transportable en dehors d'une période, définie dans la concession, qui ne peut excéder six mois, sous réserve des dispositions de l'article 3 du présent décret ». Article 2 4° du Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

⁸²⁴ « Les équipements et installations implantés doivent être conçus de manière à permettre, en fin de concession, un retour du site à l'état initial. Leur localisation et leur aspect doivent respecter le caractère des sites et ne pas porter atteinte aux milieux naturels ». Article 2 2° du Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

touristique influe par ailleurs directement sur les retombées économiques, le tourisme de masse peut provoquer à terme une diminution de la satisfaction entraînant un effondrement de la fréquentation et le développement de préférences autres dans le for du touriste.

Si la préoccupation publique de préservation des sites ou zones ne renverse nullement la vocation touristique du littoral communal ou départemental, en Méditerranée, en particulier au regard de la fréquentation accrue et des risques considérables qui en découlent⁸²⁵, il devient indispensable de déterminer des limites aux flux touristiques annuels et saisonniers en vue du maintien de la diversité biologique littorale et d'un apport pérennisé du linéaire côtier exploité aux acteurs des communes littorales. Les risques sanitaires davantage capables de modifier l'action publique en la matière que les risques sur les écosystèmes commencent à être envisagés sans dépasser des fermetures administratives préfectorales ponctuelles.

En 2020, soit quarante années après l'appel, dès 1980, de l'organisation mondiale du tourisme (OMT) « pour que les efforts soient redoublés afin d'éviter le dépassement de la capacité de charge dans l'aménagement touristique »⁸²⁶, la capacité de charge définie comme « le nombre maximum de gens visitant au même moment un site donné sans causer à l'environnement aucune destruction d'ordre physique, biologique, économique, et socioculturel ni une inacceptable dégradation du degré de satisfaction des touristes »⁸²⁷, la mesure de l'action publique en la matière ne semble pas avoir radicalement progressé. Les règles de construction et d'urbanisme imposent bien des réceptacles des eaux usées aux entrepreneurs privés et publics du bâtiment, mais le contrôle en amont des volumes de rejets et de nuisances d'une population mobile de plus en plus nombreuse et concentrée n'ont pas fait l'objet de limitation *ex ante*. Ce qui renvoie à la notion de seuil critique de densité de population que peut supporter un espace. Point que la crise sanitaire 2020 Covid 19 a fait traiter par des mesures non permanentes de limitations des déplacements et d'accès aux rivages mais uniquement sur le plan de la santé publique et avec cette seule justification.

Replacée en contexte de fonctionnement normal des institutions publiques donc en situation non exceptionnelle, « les variations de population occasionnées par le tourisme soulèvent (...) la question de la capacité de charge d'un territoire, visant à estimer le niveau ou le seuil de fréquentation touristique à ne pas dépasser au risque de compromettre de manière durable l'environnement de ce territoire »⁸²⁸. L'adjectif « durable » qualifie ici l'atteinte, redoutée car étalée dans le temps, et non le développement souhaité.

⁸²⁵ LE HIR P., « Le tourisme fait s'envoler le réchauffement planétaire », *Le Monde*, 7 mai 2018. Le tourisme est à l'origine de 5% des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), d'après le ministère de la transition écologique.

⁸²⁶ Organisation mondiale du tourisme, *Déclaration de Manille sur le tourisme mondial*, Déclarations de l'OMT, volume 1, numéro 1, OMT, Madrid, 1980, p. 18.

⁸²⁷ World Tourism Organization, *Saturation of Tourist Destinations, Report of the Secretary General*, Madrid, 1981, cité par PAP/CAR, Directives pour l'évaluation de la capacité d'accueil en matière de tourisme dans les régions littorales méditerranéennes, PAP-9/1997/G.1. Split, Centre d'activités régionales pour le Programme d'actions prioritaires, p. 5.

⁸²⁸ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT, *La fonction touristique des territoires : facteur de pression ou de préservation de l'environnement ?*, op. cit., p. 8.

Les caractéristiques et états diagnostiqués des écosystèmes présents sur le territoire administratif redeviennent ici le cadre de la prise (ou pas) de la décision publique.

Les choix des gestionnaires (dans le cas d'espaces protégés) ou des pouvoirs publics (dans le cas de territoires ordinaires) peuvent alors être réorientés en fonction de la capacité de charge ou des capacités de charge, pour peu qu'elles soient recherchées et révélées. Le parc national de Port-Cros, confronté à un flux important de plongeurs sous-marins, a, par exemple conçu un code de bonne conduite, transformé en instrument, en forme d'arrêté préfectoral⁸²⁹, permettant une limitation du nombre de plongeurs et assurant une utilisation plus rationnelle de la ressource marine collective que constitue le Parc. Des codes ou chartes volontaires se multiplient dans les espaces naturels marins protégés accueillant des activités récréatives, la question de leur transformation en un instrument juridique contraignant relevant des relations que le conseil de gestion du Parc par exemple ou de l'aire protégée entretient régulièrement avec la préfecture et les élus décentralisés, à savoir la capacité des institutions de faire produire aux autorités compétentes une règle administrative modifiant l'utilisation dans les espaces protégés et revêtue des formes légales nécessaires pour être la plus effective⁸³⁰.

Dans cette optique, la capacité de charge est utilisée comme l'indicateur de pressions pour exposer les effets négatifs et non voulus de ce tourisme, qui peut déclencher la rédaction de la norme opposable.

Force est de constater, et il faudrait réaliser un inventaire des actes juridiques publics pris en ce sens pour supporter la protection dans les aires marines et côtières protégées, que l'expérience en ce qui concerne l'application de la capacité de charge dans la gestion des destinations touristiques est encore très limitée dans les États européens. Cet état de fait et du droit reflète peut-être également les ambiguïtés inhérentes au concept – pour un juriste – et les difficultés relatives sa mise en œuvre, de nature opportuniste, puisque non prévues par un texte, donc non-encadrées, ou délicates lorsqu'elles induisent des restrictions d'aller et de venir.

2. L'ambiguïté d'une capacité de charge idéale combinant satisfaction touristique et préservation de la côte

La capacité de charge constitue ici un outil de mesure permettant une information cohérente sur la fragilité d'un écosystème exposé et permet d'identifier son niveau de tolérance au regard de l'afflux touristique plus ou moins important, de sa nature etc. Appropriée comme outil de gestion touristique, elle permettrait alors d'estimer un nombre de touristes maximum que la ressource naturelle peut supporter sans se dégrader gravement. La ressource étant ici entendue comme

⁸²⁹ Arrêté préfectoral n°189/2017 du 05 juillet 2017 réglementant la navigation, le mouillage des navires, la plongée sous-marine et la pratique des sports nautiques de vitesse dans la bande littorale des 600 mètres autour des îles de Port-Cros, de Bagaud et de leurs îlots (commune de Hyères-Les-Palmiers).

⁸³⁰ Ceci a été l'une des lignes du projet de recherche pluridisciplinaire GAIUS (2008-2011) Projet ANR, n° blanc 07-3 194041, 2007, *Gouvernance des aires marines protégées pour la gestion durable des écosystèmes et des usages côtiers.*, dans le volet WP2 Administration/ droit/politiques publiques (Dir. FERAL, F. GALLETI, B. CAZALET) basé sur des missions de collecte de données et d'analyse des politiques publiques, appliquées à plusieurs aires marines (aires marines de Banyuls-Pyrénées orientales, de Corse, de l'île de la Réunion, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie, et autres cas ajoutés).

couvert forestier, sol piétiné, espèces présentes dérangées par le voisinage de l'homme etc. Dans la mesure où la qualité de l'environnement naturel est parfois l'un des attributs du tourisme attractif, l'intérêt est de fixer la présence de cet environnement pour des raisons écologiques mais également d'attractivité puisque les deux sont intrinsèquement liées.

Si la notion de capacité de charge *touristique* a dans un premier temps été abordée uniquement sous l'angle environnemental, elle a par la suite été élargie à d'autres composantes notamment certains aspects sociaux comme l'expérience des visiteurs⁸³¹. Au regard de la définition donnée par l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) d'ailleurs, la notion de capacité de charge touristique ne dépend pas uniquement de la composante écologique présente mais également de l'acceptabilité de la population face aux dégradations liées aux activités ou supposées telles.

Son évaluation implique donc plusieurs dimensions au regard de la gestion publique : une capacité écologique à supporter les pressions, la capacité d'accueil des infrastructures, la capacité psychologique des habitants permanents ou saisonniers, ou encore une capacité économique qui correspond à la limite jusqu'à laquelle l'activité touristique peut être développée sans que les résultats des autres activités en soient affectés. Ainsi, le « calcul de la capacité de charge dépend à la fois des appréciations portées par les différents acteurs du lieu (gestionnaires, scientifiques, tutelles et habitants), de sa gestion et des visiteurs occasionnels : il implique à la fois des mesures de modification des milieux mobilisant les sciences de la nature et des enquêtes de satisfaction et de perception mobilisant les sciences sociales »⁸³².

Le document « évaluation de la capacité d'accueil pour le développement du tourisme dans les régions côtières méditerranéennes »⁸³³ précise à cet effet qu'il y a trois dimensions principales à analyser : la capacité de l'environnement physique (naturel et artificiel, y compris l'infrastructure), la capacité sociale (population et structure sociale et dynamique) et la capacité économique (y compris les facteurs institutionnel et organisationnel). « En examinant la capacité de charge, on attribue aux trois composantes un poids (ou une importance) différent(e) en fonction des destinations. Ces différences proviennent du type (caractéristiques / particularités) de la région, du (des) type(s) du tourisme présent et de l'interface tourisme/environnement »⁸³⁴.

Dès lors, la détermination de la capacité de charge touristique implique plusieurs domaines d'expertises, ce qui tend partiellement à expliquer que le concept ait donné lieu à plus d'essais théoriques que d'approches pratiques, y compris au sein de l'administration.

⁸³¹ GARRIGUE C., LANDRY M., *Évaluation de la capacité de charge d'un système récifo-lagonaire*, IFRECOR, Rapport final, mars 2005, p. 12.

⁸³² VLES V., CLARIMONT S., HATT E., BENOS R., PIRIOU J., et al., *Rapport scientifique intermédiaire, Impacts des mesures de préservation des grands sites naturels*, Rapport de recherche, UMR CERTOP 5044, 2015, p. 7.

⁸³³ PAP/RAC, *Évaluation de la Capacité d'Accueil pour le développement du tourisme dans les régions côtières méditerranéennes*, Document général, 2003, 63 p.

⁸³⁴ PAP/RAC, *Évaluation de la Capacité d'Accueil pour le développement du tourisme dans les régions côtières méditerranéennes*, op. cit., p. 40.

Il est difficile en outre de fixer une fois pour toute une capacité de charge touristique théorique, car on est confronté à des problèmes de limites de compatibilité entre les différentes activités établies et les différentes fonctions que les décideurs publics voudront faire remplir à la zone côtière, ou partie de celle-ci sur une façade maritime, pour laquelle ils ont une part de compétence et de responsabilité. De même une modélisation de ce que serait une capacité de charge touristique théorique doit intégrer des particularités géographiques et temporelles de l'espace considéré.

Enfin, l'évaluation de la capacité de charge qui va déterminer un modèle de développement touristique durable dépend des objectifs assignés à l'espace concerné (scenarii de développement ouvert ou sélectif, de mutation de l'espace traité, de sanctuarisation etc.), et des caractéristiques propres du site, c'est en ce sens qu'idéalement il ne peut y avoir une capacité de charge, mais des capacités de charge, entre lesquelles des choix doivent être faits.

3. La distinction entre les études de fréquentation et l'évaluation de capacité de charge

L'observation des diverses analyses réalisées sur la zone côtière porte à considérer que les études de capacité de charge sont rares, laissant place à des études de fréquentation touristique localisées et hétérogènes (a), qui constitueront sans doute les préalables à l'évaluation de capacité de charge plus complètes (b). Toutefois, en dépit de ces études de fréquentation fort intéressantes sur certains territoires seulement, pour la majeure partie des côtes françaises, la fréquentation reste elle-même mal connue.

a. Des études de fréquentation localisées et hétérogènes

Au vu des études réalisées sur la fréquentation des littoraux, qu'il s'agisse des études de fréquentation touristique des plages, des sites de mouillage, des activités récréatives et sportives sur le littoral, il ressort que celles-ci sont différenciées selon les sites étudiés sur des périodes différentes. Ces études sont ponctuelles ; toutes les communes littorales n'ont d'ailleurs pas commandé d'études sur la fréquentation des littoraux sur lesquels ils ont regard. La plupart des études de fréquentation touristique présentent la particularité d'avoir été créées pour répondre à un objectif : concilier l'accueil des visiteurs avec des espaces naturels sensibles et vulnérables. Elles sont considérées comme des outils visant à suivre la pression de fréquentation et à évaluer comment améliorer la gestion et la préservation des sites en situation de contraintes.

On reporte ici quelques études de fréquentations sélectionnées, elles sont très différentes.

Une étude de fréquentation de la plage de Nice a été entreprise en 2007⁸³⁵, sur 4,5 km de plage, dans le but d'assurer une gestion efficace des flux touristiques, notamment pour des questions de sécurité (surveillance de baignade), et des services proposés. L'étude s'est basée sur une analyse photographique, permettant d'évaluer le nombre de visiteurs sur le site en question, sur trois journées, (les samedis, 21 avril, 21 juillet et 22 septembre), elle relève que « la surface disponible

⁸³⁵ ROBERT S., SILLÈRE G., LIZIARD S., « Évaluer et représenter le nombre d'usagers sur une plage urbaine (Les Ponchettes, Nice) », *M@ppemonde*, 91, CNRS, Universités d'Aix-Marseille, Avignon, Nice-Sophia-Antipolis, 2008, 20 p.

par usager ne descend jamais en dessous de 10 m². Au plus fort de la fréquentation, elle se situe à 23 m² le 21 avril (soit 4,2 personnes pour 100 m²), 11 m² le 21 juillet (8 personnes/100 m²) et 18m² le 22 septembre (5,3 personnes/100 m²). Ces chiffres tendraient à confirmer l'idée que les plages de la Côte d'Azur sont bondées et saturées en été »⁸³⁶.

Le présent cas ne fait aucunement référence à des préoccupations environnementales, malgré, la saturation évidente de la plage, aucune mesure en termes de protection n'est envisagée. Ces résultats, vont permettre une meilleure surveillance de la baignade, et un meilleur accès à des coins de plage non occupés pour permettre une meilleure répartition des visiteurs. Or ceci est extrêmement éloigné de ce que serait une évaluation de capacité de charge de l'estran et des petites eaux côtières.

Une étude beaucoup plus complète sur les plages de Charente Maritime a été réalisée, à partir de 2008, sur la fréquentation de presque 60 plages, analysées, géo-localisées et enregistrées dans le système d'informations géographiques elle a permis la gestion des données et la conception d'atlas de fréquentation des plages de Charente Maritime. Des données obtenues par photographie aérienne de la côte à basse altitude et complétées par des observations directes sur le terrain, identifient le nombre de plagistes pour 100 m² de plage⁸³⁷. Est possible ensuite une réflexion éclairée sur la mise en place d'équipements adaptés et des formes d'aménagements appropriés à une gestion sanitaire, écologique et économique des lieux, dans la durée.

Y-a-t-il pour autant une volonté politique de renseigner cette question, à égalité, sur les façades maritimes anthropisées ? Une revue de la littérature relative aux études de fréquentation des espaces littoraux, marins et insulaires met en « évidence une distribution géographique inégale de l'effort de recherche à l'échelle française. Certains sites locaux sont fortement étudiés et des moyens conséquents y sont déployés. À l'inverse, de nombreuses régions littorales restent délaissées malgré des enjeux de recherche et de gestion, *a priori*, tout aussi importants et urgents. Les régions caractérisées par un grand nombre d'études sont à mettre en lien avec la proximité géographique d'universités et d'organismes de recherche, qui se sont spécialisés sur cette thématique »⁸³⁸, de la même façon que des stations de mesures et de surveillance se chargent des obligations de surveillance de la qualité des milieux dans le cadre du suivi scientifique (naturaliste) des sites lagunaires ou marins.

Le caractère ponctuel de telles études ne permet pas d'assurer un véritable suivi systématisé sur le long terme, « à partir de la définition d'un état de référence, permettant de comprendre et de qualifier de façon précise et objective des tendances et des changements dans les caractéristiques

⁸³⁶ ROBERT S., SILLÈRE G., LIZIARD S., « Évaluer et représenter le nombre d'usagers sur une plage urbaine (Les Ponchettes, Nice) », op. cit., p. 14.

⁸³⁷ Ces données sont répertoriées dans un Atlas de la fréquentation des plages de Charente-Maritime, http://ecop.univ-lr.fr/Production_Atlas.htm#Atlas2008

⁸³⁸ BRIGAND L., LE BERRE S., LE CORRE N., PEUZIAT I., « Comment étudier et suivre la fréquentation dans les espaces littoraux, marins et insulaires ? De l'état de l'art à une vision prospective de la recherche », *EchoGéo*, 19, 2012. <https://journals.openedition.org/echogeo/12749#tocfrom3n7>

de la fréquentation des sites mais également de juger de l'efficacité des mesures de gestion mises en œuvre sur le terrain »⁸³⁹.

Sans doute, la mise en place d'observatoires semble plus adaptée à une approche sur des temps longs, permettant d'assurer et de financer un suivi et une analyse des changements et des caractéristiques de la fréquentation, mais également de leur impact sur les différentes composantes environnementales, sociales, économiques⁸⁴⁰.

On doit donc rapporter que si les *études de fréquentation* sont un préalable essentiel à l'évaluation de capacité de charge, puisqu'il est nécessaire avant toute évaluation de capacité de charge d'avoir conscience du flux de fréquentation humaine d'un site vulnérable, elles n'épuisent pas le sujet de la fixation de la capacité de charge plus complète.

b. De l'étude de fréquentation, à de véritables évaluations de la capacité de charge

La capacité de charge touristique « n'est pas un pur produit mécanique d'un rapport entre la fréquentation et les ressources naturelles ; donc l'observation et la recherche sont nécessaires, mais insuffisantes pour l'évaluer ; cela écarte le calcul de la capacité de charge de la seule expertise scientifique pour l'amener dans l'arène politique et y requérir la participation de toutes les parties prenantes »⁸⁴¹. Dès lors, la capacité de charge ne peut être réduite aux seules études de fréquentation, d'une part en ce qu'elle implique des jugements de valeur, d'autre part parce qu'il n'existe pas de relations « de cause à effet linéaires ou proportionnelles entre une forte quantité d'utilisation et les impacts. Les types d'activité sont en général un meilleur indicateur d'impact que l'intensité de l'usage ou le nombre de pratiquants »⁸⁴².

Toutes les utilisations n'ont pas le même impact sur le milieu, il apparaîtrait nécessaire de distinguer chaque type d'utilisation sur un même milieu, « d'où la difficulté de définir une capacité de charge car cela augmente les paramètres à prendre en compte »⁸⁴³. Ceci est typiquement une vision issue des sciences humaines et même de gestion, les sciences mathématiques ou même biologiques construisant des modèles capables d'intégrer de très nombreuses variables (sans que la lisibilité du modèle en soit rendue plus claire à la fin).

L'évaluation de la capacité de charge emporte donc une étude multidimensionnelle de l'activité touristique, dont le volet environnemental reste l'élément le plus délicat, le plus difficilement évaluable, nécessitant parfois des moyens scientifiques coûteux et répétés pour le gestionnaire ou les élus locaux soucieux de s'engager sur cette voie.

⁸³⁹ *Ibidem*.

⁸⁴⁰ Il existe actuellement 18 observatoires opérationnels sur les espaces littoraux, marins ou insulaires français. BRIGAND L., LE BERRE S., LE CORRE N., PEUZIAT I., « Comment étudier et suivre la fréquentation dans les espaces littoraux, marins et insulaires ? De l'état de l'art à une vision prospective de la recherche », op. cit.

⁸⁴¹ VLES V., CLARIMONT S., HATT E., BENOS R., PIRIOU J., et al., *Rapport scientifique intermédiaire, Impacts des mesures de préservation des grands sites naturels*, Rapport de recherche, UMR CERTOP 5044, 2015, p. 7.

⁸⁴² *Ibidem*.

⁸⁴³ AUDOUIT C., *L'étude de la fréquentation et de ses impacts sur le littoral languedocien*, Thèse en géographie, Université Paul Valéry, Montpellier III, 2008, p. 124.

Cela explique partiellement que si quelques études de capacité de charge ont été menées sous l'égide du programme action prioritaire (PAP) du PNUE, notamment sur l'archipel de Brijuni et sur l'île de Vis en Croatie, sur l'île de Rhodes en Grèce, ou encore sur la zone côtière de Rimini en Italie⁸⁴⁴ ; en France, de telles évaluations sont peu nombreuses en dehors des espaces naturels protégés, ou des espaces naturels ou culturels clos (ex : musées, grotte de Lascaux), pour qui elles se justifient et rendent un immédiat service.

Le Parc national de Port-Cros s'est saisi de cette problématique afin d'assurer la comptabilité de la fréquentation touristique avec le projet de conservation du Parc national. Récemment, le Parc a engagé la création (2017-2018) d'un outil numérique permettant de prévoir à terme les flux à 3 jours mobilisant l'analyse des données *via* des outils connectés, l'informatique et la gestion des grands centres de données. La mise en place de cette plateforme permettrait « de construire un modèle de prévision de la fréquentation au jour le jour, donc de permettre une prévention - soit des comportements, soit de répartition des flux voire des mises en interdiction de secteurs entiers de l'île en raison des risques d'incendie ou de piétinement des banquettes de Posidonies »⁸⁴⁵. Ici, l'évaluation de la capacité de charge et les résultats obtenus vont donc influencer directement la gestion du site.

La capacité de charge devient un outil d'assistance à disposition des gestionnaires et responsables locaux dans la construction de projets de territoire équilibré pour des destinations touristiques le plus souvent saturées. C'est bien souvent parce qu'un lieu touristique est en phase de sur-fréquentation avec des dégradations environnementales visibles que la mise en place de la capacité de charge s'organise, avec une mobilisation de moyens administratifs, financiers et humains pour la mener.

La mise en place de quotas de visites n'existant pas en droit français (hors cas exceptionnel du parc national de Port-Cros), la découverte d'une situation de saturation et d'un dépassement de la capacité de charge à l'intérieur d'un espace naturel, se traduit majoritairement par l'interdiction administrative générale de pratique d'une activité ou d'accès au site, sur un temps plus ou moins long (exemple : interdiction de la pratique du VTT dans un site dégradé au sein du parc national des calanques pour cause de fréquentation touristique non maîtrisée, Cf. **Annexe XVI**).

Plus l'espace est fragilisé, plus la capacité de charge à vocation à s'appliquer. Mais l'usage de la capacité de charge ne devrait pas être cantonné à des situations d'urgence, mais pourrait impulser des *scénarii* alternatifs de développement en fonction de la fragilité du site, ou de son niveau actuel de protection.

Afin d'anticiper les mutations du territoire dues à l'arrivée massive de touristes sur de courtes périodes, ou de phénomènes confortés de littoralisation, il est possible d'envisager les résultats

⁸⁴⁴ PAP/RAC, *Évaluation de la Capacité d'Accueil pour le développement du tourisme dans les régions côtières méditerranéennes*, op. cit.

⁸⁴⁵ VLES V., *Construction partagée d'un système numérisé de gestion des capacités de charge touristique du Parc national de Port-Cros*, PNPC/MSHA, Rapport définitif, octobre 2018, p. 102.

d'évaluation de la capacité de charge dans le cadre de la planification de l'activité touristique au sein du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu à l'article L.131-7 du code du tourisme français, par exemple.

Les évaluations de capacité de charge relèvent aujourd'hui de la compétence des spécialistes des milieux, notamment des écologues. Elles ne doivent pas rester dans le seul giron des géographes et écologues. Il semble nécessaire que l'évaluation de la capacité de charge devienne une base d'information disponible à destination des décideurs publics, portant sur la conservation et la valorisation des espaces littoraux et marins depuis la côte et l'arrière-pays, jusqu'à 12 milles marins, ce qui correspond à la largeur de la mer territoriale de nombre de Pays (à quelques exception en Méditerranée Est) et à la compétence spatiale du protocole GIZC en Méditerranée). Avec la condition que les autorités administratives disposent des compétences pour y réguler les activités et les pratiques, ce qui est aujourd'hui, en 2020, encore insuffisant (ex : l'insuffisance des pouvoirs de police administrative du maire pour réguler la fréquentation touristique des espaces naturels *non protégés*).

§II. La capacité de charge révélée *ex post* : le rôle de la catastrophe naturelle ou industrielle

L'impact des catastrophes naturelles et technologiques a été capital dans l'évolution du droit dédié à l'environnement⁸⁴⁶, c'est le cas dans la révélation de la capacité de charge auprès des décideurs publics. Si l'action des pouvoirs publics se transforme et évolue en questionnant les seuils « acceptables » de nuisances et de pollutions voisinant avec les populations, ces seuils sont régulièrement mis en cause, voire remis en question à l'occasion de catastrophes, d'accidents qui provoquent l'émoi des médias et la mobilisation de l'opinion publique, formalisée par des actions (ex. recours) de la société civile. Ces événements graves d'origine naturelle (B), et/ou technologique (A) constituent des signalements à l'autorité publique que la capacité de charge a été dépassée, et que le cadre juridique post-accident doit évoluer ou être respecté plus rigoureusement, s'il était déjà en vigueur.

A. La fonction révélatrice de l'accident industriel

« Les accidents technologiques majeurs résultent des risques technologiques, autrement dit des risques créés par l'homme lors de ses activités dont la finalité reste l'amélioration de ses conditions de vie »⁸⁴⁷. Bien qu'exceptionnelles, les catastrophes industrielles ou technologiques, peuvent être particulièrement meurtrières ou impactantes dès lors qu'elles se produisent à proximité du tissu urbain. Les politiques publiques de gestion des risques industriels et le cadre juridique associé, à la performance rythmées par les catastrophes, ont suscité une prise de conscience non complaisante de la vulnérabilité de l'occupation humaine autorisée dans des zones industrielles à risques⁸⁴⁸.

⁸⁴⁶ BETAÏLLE J., « Aux sources catastrophiques du droit des catastrophes » in *Entreprises et environnement : quels enjeux pour le développement durable ?*, Nanterre : Presses universitaires de Paris Nanterre, 2011. (en ligne)

⁸⁴⁷ MARGOSSIAN N., *Risques et accidents industriels majeurs - Caractéristiques, Réglementation, Prévention*, Collection Technique et ingénierie, Dunod, 2006, p. 6.

⁸⁴⁸ RASSE G., *Les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité. Le point de vue du juriste*, Sciences de l'ingénieur, École Nationale Supérieure des Mines de Paris, 2009, 326 p.

En 1794, l'explosion de la poudrerie de Grenelle⁸⁴⁹, situé à Paris en zone urbaine, faisant plus d'un millier de victimes au rang desquels des ouvriers et des habitants voisins, entraînait une première connaissance des risques liés aux installations industrielles et de la nécessité d'éloigner les manufactures ou industries à haut risque des habitations. Le décret-loi du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode faisant suite à plusieurs catastrophes, a instauré un compromis entre intérêts divergents de l'industrie et de son voisinage, auparavant sans droits ; il posait les grands principes qui guident encore le droit français dédié aux « installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE), que sont notamment l'établissement d'une nomenclature et des prescriptions techniques associées notamment à l'éloignement des habitations, un régime d'autorisation préfectorale, ou le principe des droit d'antériorité⁸⁵⁰.

Amorcée dès 1810, l'obligation de la nécessité d'administrer l'espace urbain entourant les installations industrielles a été renforcée par la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, qui impose l'éloignement des installations les plus dangereuses des habitations, puis par la loi du 20 avril 1932⁸⁵¹ prévoyant notamment une articulation renforcée des risques industriels avec les plans d'aménagement et interdisant l'implantation de tout nouvel établissement classé de première et de deuxième classe, dans les zones d'habitation.

La problématique de cohabitation entre industries et aires urbaines n'apparaît distinctement qu'à partir des années 1970⁸⁵², à la suite d'accidents saisissants, l'explosion de la raffinerie de Feyzin, dans le département français du Rhône en 1966, puis l'explosion d'un réacteur chimique près de la ville de Seveso en Italie le 10 juillet 1976, cause d'un rejet de dioxines dans l'atmosphère et contaminant 1800 ha (équivalent à 18 millions de m²), avec des conséquences sur 40 000 habitants du voisinage. Au niveau communautaire, ceci devient l'origine de réglementations nouvelles en matière de prévention des risques pour les établissements présentant des risques technologiques majeurs⁸⁵³. L'accident Seveso a fait naître en 1982, la Directive Seveso I 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, qui sera amendée après les autres accidents de Bhopal et de Bâle, puis finalement remplacée en 1996 par la Directive 96/82/CE⁸⁵⁴ renommée « Seveso II », elle-même modifiée par la directive

⁸⁴⁹ LE ROUX T., « Accidents industriels et régulation des risques : l'explosion de la poudrerie de Grenelle en 1794 », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 58-3, no. 3, 2011, pp. 34-62.

⁸⁵⁰ DEHARBE D., *Les installations classées pour la protection de l'environnement, classement régimes juridiques et contentieux des ICPE*, LITEC, Environnement, 2007, 625 p.

⁸⁵¹ Loi du 20 avril 1932 modifiant la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, JO du 21 avril 1932, pp. 4291-4293.

⁸⁵² BONNAUD L., MARTINAIS E., « Des usines à la campagne aux villes industrielles », *Développement durable et territoires*, En ligne, Dossier 4, 2005, mis en ligne le 04 juin 2005.

⁸⁵³ Directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, OJ L 230, 5.8.1982, pp. 1-18.

⁸⁵⁴ Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, OJ L 10, 14.1.1997, pp. 13-33.

2003/105/CE⁸⁵⁵ suite à la catastrophe AZF survenue à Toulouse et la catastrophe survenue en 2000 à Baia Mare en Roumanie, qui sera à son tour remplacée par la Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses⁸⁵⁶, dite « Seveso III ».

En 1996, la directive européenne « Seveso II » introduit de nouveaux impératifs pour les États membres : y est ajoutée l'obligation de moyens pour les États de « veiller à ce que les objectifs de prévention d'accidents majeurs et la limitation des conséquences de tels accidents soient pris en compte dans leurs politiques d'affectation des sols et/ou dans d'autres politiques pertinentes »⁸⁵⁷. Néanmoins, les politiques publiques de prévention des risques majeurs associées à différents mécanismes juridiques mis en place par le législateur pour y parvenir – dont l'intégration des risques industriels dans les documents d'urbanisme par l'institution de servitudes d'utilité publique⁸⁵⁸ autour de certaines installations classées, créée par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile – ⁸⁵⁹, n'ont su harmoniser efficacement la cohabitation entre développement industriel et urbain⁸⁶⁰.

Bien des sites industriels implantés dans des zones initialement éloignées des aires urbaines se sont vus rattrapés par l'urbanisation, avec pour causes juridiques bien différentes les compétences partagées entre les communes (PLU) et le préfet (police des installations classées), les carences dans l'inspection des installations classées, l'indépendance des législations, ou encore la raréfaction du foncier disponible nécessaire à l'augmentation du taux de logements sociaux⁸⁶¹... Le 21 septembre 2001, l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium à l'usine AZF responsable de la mort de 30 personnes, de plusieurs milliers de blessés et des dégâts matériels considérables a mis en évidence la recrudescence des difficultés et des insuffisances des actes et volontés des pouvoirs publics à contenir l'expansion urbaine dans des zones exposées à des aléas technologiques. Constitutive d'une évolution législative d'envergure, la catastrophe communément nommée AZF est à l'origine de la loi française du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages⁸⁶² ; elle consacre de nombreuses dispositions à la problématique de maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées à risques⁸⁶³. Élément central de cette nouvelle ambition juridique, les plans

⁸⁵⁵ Directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, OJ L 345, 31.12.2003, pp. 97-105.

⁸⁵⁶ Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, OJ L 197, 24.7.2012, pp. 1-37.

⁸⁵⁷ Article 12 de la Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

⁸⁵⁸ Article L.515-8 et suivants du Code de l'environnement.

⁸⁵⁹ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, JORF du 23 juillet 1987, p. 8193.

⁸⁶⁰ PRIEUR M., « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *RJE*, 3/1988, p. 287.

⁸⁶¹ LARROUY-CASTERA X., « Règlementation des installations classées à hauts risques et maîtrise de l'urbanisation : des insuffisances majeures », *Droit de l'Environnement*, n°94, décembre 2001.

⁸⁶² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003, p. 13021.

⁸⁶³ DECHY N., GASTON D., SALVI O., « AZF : les leçons d'une catastrophe industrielle », *Annales des Mines, responsabilité et environnement*, n°45, 2007, pp. 10-17.

de prévention des risques technologiques (PPRT) constituent l'outil phare de la maîtrise de l'urbanisation autour des établissements les plus dangereux. Codifié aux articles L.515-15 à L.515-25 du code de l'environnement, ces plans (PPRT), élaborés par l'État, concernent les installations les plus dangereuses dénommées ICPE Seveso seuil haut, et constituent un élément de stratégie de *maîtrise des risques* combinant réduction des émissions à la source, réglementation de l'urbanisme et des constructions et mesures foncières pour l'urbanisation existante la plus exposée allant du droit de délaissement jusqu'à l'expropriation⁸⁶⁴. Lors de la création des PPRT, l'originalité réside dans la possibilité de *corriger* des situations dangereuses existantes, venant compléter le mécanisme de servitudes qui ne concerne pour sa part que les installations nouvelles⁸⁶⁵ ; ce mécanisme « rompt avec l'approche urbanistique classique qui avait eu pour effet de figer l'existant (...) et offre la possibilité d'une approche plus globale, mais aussi plus opérationnelle que les instruments d'urbanisme traditionnels »⁸⁶⁶.

Point de bascule juridique, et pourvoyeuse de procès devant la justice pénale en particulier⁸⁶⁷, les catastrophes industrielles se trouvent révélatrices d'un problème lié à la capacité de charge du territoire et plus spécifiquement de la capacité d'un territoire à accueillir des activités industrielles à l'intérieur d'un périmètre *réduit*, à proximité ou qui inclut des habitations. Après chaque catastrophe, ou séries types de catastrophe, le législateur communautaire et/ou français augmentent les contenus juridiques dédiés à la gestion et à la prévention des risques technologiques, « lui conférant une signification politiquement correcte, dans le sens attendu par l'opinion publique »⁸⁶⁸. La dynamique de transformation du cadre juridique propre à la gestion des risques technologiques ne saurait occulter l'épicentre du problème l'absence d'évaluation en amont des choix publics⁸⁶⁹ ainsi que la régression par petites touches successives des ambitions de la législation environnementale⁸⁷⁰. La catastrophe Lubrizol durant l'année 2019 a remis en lumière cet état du droit.

Le 26 septembre 2019, l'usine Lubrizol, ICPE classée Seveso seuil haut, produisant des additifs pour les huiles de moteurs à Rouen, provoque un incendie induisant plusieurs milliers de tonnes de produits chimiques, donnant naissance à un immense nuage de fumée noire sur plus de vingt km de long et des retombées de suies, provoquant pollution de l'air et des sols, et s'étendant sur un

⁸⁶⁴ LEVY A., « Risques technologiques et naturels majeurs : ce qui change en matière de droit de préemption, de délaissement et d'expropriation », *AJDI*, février 2004, p. 10.

⁸⁶⁵ BARALLE P.-J., « Maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 4035, 2018.

⁸⁶⁶ RASSE G., *Les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité. Le point de vue du juriste*, op. cit.

⁸⁶⁷ Plus largement sur cette question, GALLETTI F., *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, (Préf. Louis Constans), éd. l'Harmattan, Collection Logiques juridiques, Paris, 2000, 178 p.

⁸⁶⁸ DUBOIS-MAURY J., CHALINE C., *Les risques urbains*, Armand Colin, deuxième édition, 2004, p. 27.

⁸⁶⁹ *Ibidem*.

⁸⁷⁰ HUGLO C., « Simplification du droit de l'environnement au regard des droits supérieurs et... de l'affaire Lubrizol », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 11, novembre 2019, repère 10.

large périmètre⁸⁷¹ dans le fleuve en exposant un grand nombre de personnes à des risques sanitaires.

Une partie de la doctrine soulève l'impact de l'assouplissement (régression) de la réglementation environnementale dans la survenue de la catastrophe qui implique l'usine Lubrizol et a touché la commune⁸⁷². En effet, alors que la production⁸⁷³ et le stockage de l'usine avaient été augmentés de façon significative en 2019 (à deux reprises), une telle modification n'a pourtant donné lieu à aucune étude d'impact ni de danger. En cause, principalement le décret 2016-1110 du 11 août 2016 ayant fait basculer certaines installations classées relevant de l'autorisation à étude d'impact systématique à l'examen au cas par cas d'une part⁸⁷⁴, et le transfert au préfet de département de l'examen au cas par cas des modifications et extensions de projets relevant du régime de l'autorisation environnementale, par l'article 62.II de la Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ESSOC⁸⁷⁵. Bénéficiant de ces assouplissements juridiques, les opérateurs ont déposé des demandes d'augmentation, successivement acceptées par la Préfète du département considérant qu'elles ne présentaient aucun risque particulier, sans beaucoup s'interroger sur la notion de la capacité de charge de la zone et du territoire avoisinant, rapportée aux risques encourus par une telle modification.

L'affaire Lubrizol (2019) montre des procédés des pouvoirs publics légers autour de la capacité d'un territoire, soumis à une concentration urbaine aggravant les risques habituels encourus. La transformation projetée de l'urbanisme en un urbanisme plus vertueux (cf. le projet d'aménagement d'éco-quartier qui était en cours sur une ancienne friche industrielle de 90 hectares, au contact direct de l'usine, sans réelle considération du principe de précaution) a fait fi de la cohabitation – sur un territoire réduit – d'activités non compatibles au regard de la capacité des surfaces d'absorber un accident (ne serait-ce que par les courtes distances entre les sites civils accidentogènes et les habitations civiles).

B. La fonction révélatrice de la catastrophe naturelle : l'exemple des inondations pour la capacité de charge en eaux

Alors que la concentration urbaine autour d'installations dangereuses aggrave les conséquences de l'accident et multiplie les risques, dans d'autres configurations elle se trouve elle-même à l'origine de ce risque et chaque catastrophe fait naître le doute sur la capacité du territoire à supporter une concentration d'activités sur un périmètre restreint ou fragile (ex. la nature des sols). Ainsi, les inondations tragiques obligent à repenser conjointement la politique de prévention des

⁸⁷¹ Pour maîtriser l'incendie de grandes quantités d'eau pompées dans la Seine ont été utilisées, mêlées aux hydrocarbures et déchets du site elles se sont par la suite écoulées vers la Seine.

⁸⁷² MAKOWIAK J., « Lubrizol brûle. Et nous regardons ailleurs », *RJE*, vol. 44, no. 4, 2019, pp. 661-663.

⁸⁷³ Préfète de la Seine-Maritime, décision quant à la réalisation d'une évaluation environnementale prise en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement après examen au cas par cas du projet « de demande d'augmentation des quantités autorisées au titre des rubriques n°1436, 4140, 4510 et 4511 », de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement » sur la commune de Rouen, 18 janvier 2019. http://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/lubrizol_rouen_cas_par_cas_decision_signee.pdf

⁸⁷⁴ Le décret a permis que ne fasse l'objet d'une évaluation environnementale que la création d'établissements Seveso, dès lors les travaux d'extension se trouvent soumis à un « examen au cas par cas ».

⁸⁷⁵ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, JORF n°0184 du 11 août 2018.

inondations et les politiques publiques d'aménagement du territoire, dont l'urbanisation dans les zones à risques.

L'inondation peut être définie comme la « submersion temporaire naturelle ou artificielle, d'un espace terrestre »⁸⁷⁶ ; d'ordre climatique elle est due à des pluies abondantes sur des temps parfois très courts. Phénomène naturel, l'inondation est aggravée par les activités humaines et plus particulièrement par la modification des sols. L'extension des aires urbaines en augmentant l'imperméabilisation des sols diminue les capacités d'infiltration, qui, par ricochet, entraîne une concentration rapide des eaux de pluies et une augmentation des débits de pointe au droit des exutoires, ainsi qu'une pollution des milieux récepteurs, par lessivage.

Les phénomènes d'inondations comptent parmi les catastrophes naturelles les plus dommageables et récurrentes, faisant du risque d'inondation un pivot des politiques publiques d'aménagement. Dans un premier temps, quasi-exclusivement orientées vers des mesures structurelles, les politiques publiques de prévention des risques d'inondation ont rapidement montré leurs défaillances, en témoignent les multiples ruptures de digues de protection contre les inondations, « souvent sous-dimensionnées et mal entretenues »⁸⁷⁷, qui augmentent parallèlement la violence du phénomène⁸⁷⁸.

Les phénomènes tragiques répétés sur quelques années, ou certains procès, ont conduit les pouvoirs publics à renforcer la politique de prévention des inondations⁸⁷⁹, et à faire évoluer l'action publique en la matière, remettant en cause la pertinence des mesures structurelles pour privilégier des mesures juridiques axées sur la prévention et la régulation de l'occupation des sols⁸⁸⁰.

Dispositifs centraux de la politique de prévention des risques naturels, les plans d'exposition aux risques (PER)⁸⁸¹, créés par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982⁸⁸², renforcés par la loi Barnier du 2 février 1995⁸⁸³ et devenus plans d'exposition aux risques et plan de prévention des risques naturels prévisibles ; ils concernent les « risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones ». Élaborés et mis en application par l'État, ces plans de

⁸⁷⁶ SCARWELL H-J., LAGANIER R., *Risque d'inondation et aménagement durable des territoires*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2004, 241 p.

⁸⁷⁷ SERRE D., PEYRAS L., TOURMENT R., DIAB Y., « Évaluation de la performance des digues de protection contre les inondations », *Rev. Fr. Geotech*, 115, 2006, pp. 57-70.

⁸⁷⁸ *Ibidem*.

⁸⁷⁹ LEDOUX B., *La gestion du risque d'inondation*, Édition Tec & Doc, Lavoisier, Paris, 2006.

⁸⁸⁰ POTTIER N., *L'utilisation des outils juridiques de prévention du risque d'inondation. Évaluation des effets sur l'homme et l'occupation du sol dans les plaines alluviales (application à la Saône et à la Marne)*, Paris, École nationale des ponts et chaussées, thèse de doctorat de sciences et techniques de l'environnement, 1 vol., 436 p.

⁸⁸¹ Dès 1935, le plan de surface submersible (PSS) (loi du 30 octobre 1935) permettait de réglementer l'occupation du sol en zone inondable pour les cours d'eau domaniaux. Son objectif était d'assurer le libre écoulement des eaux et de conserver les champs naturels d'expansion de crues. En 1955, des mesures générales de prévention des risques naturels sont introduites dans le code de l'urbanisme, notamment par l'article R111-3.

⁸⁸² Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, p. 2237.

⁸⁸³ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995, p. 1840.

prévention se composent d'une cartographie incluant un zonage, duquel découle des mesures d'interdiction ou de prescriptions particulières d'utilisation du sol.

Plusieurs instruments ont été progressivement élaborés et mobilisés par l'État afin de gérer la vulnérabilité des territoires ; ainsi en est-il des programmes d'actions de préventions des inondations (PAPI), outils de contractualisation entre l'État et les collectivités, permettant de traiter le risque d'inondation de manière systémique en alliant gestion de l'aléa, réduction de la vulnérabilité des territoires et stratégie de culture du risque, ou de la stratégie nationale de gestion des risques inondations (SNGRI) adoptées par le Gouvernement le 7 octobre 2014 afin de répondre aux exigences de la directive européenne 2007/60/CE, pour ne citer que ceux-ci.

Tenter de structurer juridiquement les effets des aléas naturels, s'ils se produisent, ne doit pas occulter la nécessité de concevoir les politiques publiques (règles et mesures) qui rendent les territoires plus résilients à ces phénomènes météorologiques, actuellement accélérés et amplifiés en situation de changement climatique avéré.

Le risque demeure et accompagne tout aménagement et transformation du territoire. Reste que la catastrophe conduit à repenser l'acceptabilité d'un tel risque, contraignant les pouvoirs publics et le législateur à arbitrer et réévaluer les prises de risque, et en définitive à procéder à la conciliation d'intérêts divergents si l'on veut qu'une action aboutisse. En la matière, il s'agit de scruter la politique d'aménagement du territoire et de repérer les actions en corrélation avec la capacité de charge du territoire, et plus spécifiquement avec la capacité d'infiltration des sols. Ce qui s'est traduit au fil des années par une évolution du droit positif dépassant la seule gestion de la vulnérabilité pour intégrer la gestion des facteurs d'aggravation anthropiques d'un phénomène naturel : c'est ce qui se fait avec le rapprochement des politiques de l'eau et de l'urbanisme, en intégrant la problématique du cycle de l'eau dans l'aménagement du territoire. La problématique de l'imperméabilisation qui a accompagné le développement de l'urbanisme, identifiée comme principale cause de l'aggravation du phénomène de ruissellement des eaux pluviales et par voie de conséquence de l'augmentation de la vitesse et de la force des inondations⁸⁸⁴ a induit une approche un peu différente de la gestion des eaux pluviales dans le corpus législatif et réglementaire actuel.

Ainsi en est-il de l'article 35 de la loi sur l'eau de 1992⁸⁸⁵ demandant aux maires de délimiter, après enquête publique, les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et *de ruissellement*.

Parallèlement, la nomenclature fixée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement définissant les installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) soumis à déclaration ou autorisation, permet à travers les rubriques 3310 « assèchement », « mise en eau », « imperméabilisation », ou « remblais de zones humides » et 2150 « rejet d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou dans le sous-sol » permettent d'encadrer l'imperméabilisation des sols et de compenser cette dernière à l'échelle des projets d'aménagement.

⁸⁸⁴ BECHET B., LE BISSONNAIS Y., RUAS A., *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action*. INRA, 2017, 609 p.

⁸⁸⁵ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JORF n°3 du 4 janvier 1992.

La capacité de charge ici s'identifie comme des volumes d'eau pouvant être absorbés ou pas par les sols.

Plus récemment la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové⁸⁸⁶ offre la possibilité aux autorités locales dans le règlement du PLU d' « imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ».

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages elle-même, s'est saisie de la problématique en insérant de nouvelles exigences, pour les aires de stationnement des projets de grandes surfaces commerciales, dont l'autorisation sera délivrée uniquement si « sur les aires de stationnement, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols »⁸⁸⁷.

En parallèle, les SDAGE et la doctrine des services de l'État de la police de l'eau, encourage la désimpermeabilisation des sols. Ainsi le SDAGE du bassin hydrographique Rhône-Méditerranée-Corse 2016-2021 prévoit d'éviter, réduire et compenser l'impact des nouvelles surfaces imperméabilisées sur la base du triptyque *éviter réduire compenser* ; et si l'on veut en rendre compte par un chiffre, dans l'hypothèse d'une nécessaire compensation « la surface cumulée des projets de désimpermeabilisation visera à atteindre 150% de la nouvelle surface imperméabilisée suite aux décisions d'ouverture à l'urbanisation prévues dans le document de planification ».

La capacité de charge des sols face aux eaux, sans qu'on aborde le point de la qualité des eaux charriées ici, a évolué, notamment dans la connaissance et la représentation que s'en font les pouvoirs publics. Ce qui se traduit par une évolution du cadre juridique, à moins que celui-ci n'ait au contraire précédé et induit l'attention des décideurs, mais qu'importe. Sans traduire littéralement ce que revêt la capacité de charge scientifique, la science juridique, à l'intérieur de quelques matières (droit de l'eau, droit de l'environnement, droit public de la sécurité...) et thèmes d'action a reconstruit et créé sa propre conception des capacités naturelles de l'environnement avec lequel voisiner ; elle transpose éventuellement cette dernière en forme légale par le biais, par exemple de seuils juridiques (opposables) qui permettent aux activités publiques ou autorisées par l'institution publiques de se réaliser ou de perdurer.

Cette situation se trouve quand même rarement. Il nous semble que les catastrophes naturelles et/ou surtout industrielles sont plutôt une manifestation de dysfonctionnement des institutions lors de la prise de décisions publiques, estimées par quelques-uns sous couvert de l'intérêt général. Les cas des règles juridiques mais surtout de décisions publiques déterminant les seuils de charges

⁸⁸⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014, p. 5809.

⁸⁸⁷ Article 86 loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

critiques en dessous desquels se tenir, parfois en totale déconnexion avec les réalités écologiques, reste un problème que les sciences naturalistes identifient bien mieux théoriquement et expérimentalement que le droit ou l'économie, par exemple. La remarque vaut ici pour des territoires ordinaires (au plan juridique) et beaucoup moins en contexte particulier d'espaces naturels protégés où la capacité de charge est davantage considérée.

SECTION II. LA MOBILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN SEUL CONTEXTE D'ESPACES NATURELS PROTÉGÉS

Certaines portions de la façade maritime tombent sous le coup de protections juridiques particulières, notamment issues du code de l'environnement du fait de leur statut juridique dérogatoire ; elles offrent à la capacité de charge un champ d'action plus clair, pour l'instant attaché aux périmètres d'aires marines et littorales protégées (§I). En effet, l'identification de la vulnérabilité et l'édition de seuils de capacité de charge, s'il est d'abord une question des sciences naturalistes appliquée à des littoraux et à des milieux estuariens, mêle également des éléments monétaires, propres à l'économie littorale avec des questions d'opportunité ou de choix publics pour telle ou telle option, plus ou moins contraignantes de l'utilisation des côtes.

Si c'est de compréhension de la capacité de charge par le droit qu'il s'agit, il est intéressant et utile pour la capacité de charge de s'insérer dans des projets de territoire protégés existants, auxquels elle apporte des éléments d'information et d'évaluation nécessaires. Parmi eux, les aires protégées, tous statuts de protection confondus, couvrent d'ores et déjà 24,5%⁸⁸⁸ du territoire métropolitain des communes littorales françaises. Typiquement, plus l'espace est protégé par des règles juridiques, plus la notion de capacité de charge peut être sollicitée et trouver à s'appliquer. Ce qui peut être considéré comme acceptable (atteintes) dans un espace non sujet à statut juridique particulier pourra se voir réglementé ou interdit dans le cadre d'un espace protégé. Les aires protégées, comme périmètres administratifs dérogatoires, semblent être devenues indissociables du développement des études de capacité de charge (§II).

§I. Les aires naturelles protégées, espaces privilégiés de valorisation de la capacité de charge

Les aires marines et côtières protégées (AMP, APMC) se présentent tels des espaces expérimentaux, des plus pertinents pour la mise en œuvre publique de la capacité de charge. Couvrant « une variété de zones ou d'espaces marins, côtiers et littoraux, protégées existantes ou en création »⁸⁸⁹, à qualifications diverses (réserves naturelles, parcs marins, sites « Ramsar », réserves de biosphère etc.), elles constituent une « approche territorialisée distincte des politiques sectorielles »⁸⁹⁰, proposant un modèle de gestion locale qui s'inscrit parfaitement dans les objectifs de la gestion intégrée des zones côtières. En ce sens, elles sont devenues de véritables laboratoires d'expérimentation de la capacité de charge.

Qu'elles soient totalement marines ou côtières en tout ou partie, les aires protégées ont en commun l'identification d'un espace qu'il est nécessaire de soustraire au droit commun afin de lui attacher

⁸⁸⁸ Cette part n'est que de 13,7% sur l'ensemble du territoire métropolitain. Commissariat général au développement durable, Chapitre II : biodiversité et espaces protégés, Références, Environnement littoral et marin, Service de l'observation et des statistiques, 2011, p. 49.

⁸⁸⁹ CHABOUD C., GALLETI F., « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Revue Mondes en développement*, Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres, tome 35, De Boeck, 2007, n°138, pp. 27-42.

⁸⁹⁰ PRUD'HON X., « La régulation des usages dans les aires marines protégées », *RIGEL*, n°39, pp. 19-48.

des règles particulières d'où découlent des conséquences particulières dès lors que des activités voudraient y être menées ou installées. La décision créant une aire protégée implique la possibilité pour une autorité publique de réglementer et de limiter les activités qui s'y déroulent⁸⁹¹. Cette possibilité implique nécessairement une responsabilité accrue.

Pour autant, la distinction entre au moins deux physionomies d'aires protégées est un préalable à l'appréhension et à l'application de la capacité de charge. Celle-ci ne pouvant être envisagée que de manière différente selon qu'elle est recherchée pour des espaces littoraux très continentaux et bien délimitables ou pour des espaces totalement maritimes, ouverts et de taille importante qui impliquent outre le problème de la mesure scientifique « des difficultés de contrôle et de surveillance sans commune mesure avec les cas de périmètres terrestres protégés »⁸⁹² (A). Et, sans tenir compte de l'assise géographique cette fois, mais en considérant seulement les typologies juridiques des sites en question, on voit que le niveau de considérations relatif à la capacité de charge peut être étroitement lié au statut de l'espace concerné, au degré de protections juridiques variable selon les objectifs assignés à l'espace considéré, à l'ancienneté du site protégé ... (B).

A. Une utilisation de la capacité de charge, fonction de la physionomie de l'espace considéré

La création d'aires marines et côtières protégées, sous forme de « circonscriptions administratives de protection »⁸⁹³, constitue une des réponses à l'augmentation problématique des pressions anthropiques sur l'espace géographique et de droit qu'est la zone côtière, en général équivalant à la largeur de la mer territoriale. Sous le terme d'aire protégée côtière et marine, ce sont des zones très diverses à terre mais également des petits fonds de mer, ou des profondeurs, qui, par leurs caractéristiques naturelles, biologiques, faunistiques, floristiques, géographiques, écologiques, et parfois culturelles, bénéficient de mesures juridiques de protection et de conservation particulières majoritairement issues du droit de l'environnement (espaces et espèces).

Instrument phare d'une politique publique de protection du patrimoine naturel, l'aire naturelle protégée se définit dans une perspective internationale et uniformisée, comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés »⁸⁹⁴. En droit français, leur développement dans un premier temps exclusivement terrestre s'est réalisé dès le début du XXe siècle avec la loi du 21

⁸⁹¹ FÉVRIER J.-M., « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, éd. Dalloz, 2007, p. 1092.

⁸⁹² CHABOUD C., GALLETTI F., « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *op. cit.*, p. 31.

⁸⁹³ FERAL F., « Introduction », in FERAL F., SALVAT B. (dirs), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées : recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime, le challenge maritime de la France de Méditerranée et d'Outre-mer*, Paris, éd. L'Harmattan, Collection Maritimes, 2014, p. 10.

⁸⁹⁴ LEFEBVRE T., MONCORPS S., *Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité*, Comité français de l'UICN, Paris, 2010, p. 91.

avril 1906 sur les sites classés⁸⁹⁵, puis la création des réserves naturelles⁸⁹⁶, l'utilisation des arrêtés de protection de biotope⁸⁹⁷, le recours aux Parcs nationaux⁸⁹⁸ ou encore aux Parcs naturels régionaux⁸⁹⁹. L'ensemble compose la panoplie des mécanismes législatifs et réglementaires pouvant être institués pour, couvrir une variété d'espaces naturels côtiers continentaux. Il faut retenir que « l'espace marin a été plus tardivement et moins intensément l'objet de protection que l'espace terrestre ; encore n'était-ce initialement qu'en relation avec le littoral qui constitue la frange biodiversitaire la plus complexe et la plus riche »⁹⁰⁰.

Ainsi, les aires marines protégées consacrées en droit, dont la création est souvent motivée au sein de la sphère des disciplines biologiques (études et préoccupations)⁹⁰¹, intègrent progressivement les premiers engagements internationaux relatifs à la protection de l'environnement dans les années 1970⁹⁰² ; elles se définissent usuellement comme « tout espace intertidal⁹⁰³ ou infratidal⁹⁰⁴ ainsi que des eaux sus-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité »⁹⁰⁵. Couvrant ainsi une variété d'espaces marins, et côtiers, elles abritent des richesses écologiques nationales, mais aussi mondiales par des effets de circulation. Bénéficiant de périmètres fort divers dans la mer territoriale et parfois jusqu'aux 200 milles marins de la ZEE maximale d'un État, elles affichent différents objectifs publics, dont « la protection des espèces et des habitats marins, la conservation de la biodiversité marine, la restauration des stocks de pêche, la gestion des activités touristiques et la limitation des conflits entre les différents utilisateurs des ressources »⁹⁰⁶...

⁸⁹⁵ Créé par la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique Centre historique des Archives nationales, A 1615, remplacé par la loi du 2 mai 1930 réorganisation de la protection des monuments naturels et des sites de caractères artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, JORF, 4 mai 1930, p. 5003.

⁸⁹⁶ Créé par la loi n°57-740 du 1 juillet 1957, Modification de la loi du 02-05-1930, JORF, 2 juillet 1957, p. 6530.

⁸⁹⁷ Créées par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature op. cit.

⁸⁹⁸ Créées par la loi n°60-708 du 22 juillet 1960 objet du classement en parc national, JORF, 23 juillet 1960, p. 6751.

⁸⁹⁹ Consacré par l'article 29 de la 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, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

⁹⁰⁰ FERALE F., « Introduction », in FERALE F., SALVAT B., *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées*, op. cit., p. 9.

⁹⁰¹ CHABOUD C., GALLETI F., « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », op. cit.

⁹⁰² CAZALET B., « Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 5, Numéro 3, décembre 2004, 17 p. <http://vertigo.revues.org/3274>

⁹⁰³ L'espace intertidal représente l'espace côtier compris entre les limites extrêmes atteintes par la marée http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/intertidal_intertidale_intertidaux/43876

⁹⁰⁴ L'espace infratidal qualifie la zone côtière continuellement immergée et les espèces qui y vivent, <http://envlit.ifremer.fr/infos/glossaire/i/infratidal>

⁹⁰⁵ Cité par CAZALET B., « Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest », op. cit.

⁹⁰⁶ POMEROY, R-S., PARKS, J-E., ET WATSON, L-M., *Comment va votre AMP ? Guide sur les indicateurs naturels et sociaux destinés à évaluer l'efficacité de la gestion des aires marines protégées*, UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 2006, 248 p.

Devenues des instruments majeurs de la conservation de la biodiversité marine, puisque destinées à protéger les écosystèmes littoraux et marins (habitats espèces, fonctions) affectées par la multiplication des usages environnants, elles génèrent pour ceux qui ont compétence sur elles, une obligation de gestion durable du site, donc une responsabilité du suivi du site et de son pilotage. Créées sous l'impulsion de l'État ou parfois à l'initiative d'autorités décentralisées, la réglementation dont elles font l'objet apparaît subordonnée à la participation des acteurs locaux déconcentrés et décentralisés ; ce qui constitue un avantage à l'intégration voulue de la capacité de charge dans ces territoires très localisés dont on peut supposer qu'il permet la mobilisation forte des riverains autour de la conservation performante du site et la recherche de l'aplanissement de conflits entre usagers locaux et non locaux.

En tant qu'espaces juridiques particuliers, marins ou comprenant une partie maritime⁹⁰⁷, avec des enjeux, connaissances, actions à diligenter et compétences de gestion demandées, les AMP sont souvent différentes du milieu terrestre, la situation des gestionnaires administratifs de ces sites n'est pas aisée. En témoignent les difficultés qui ont été celles de l'application des obligations de la directive Natura 2000 en mer. C'est pourquoi il est nécessaire d'apporter à leurs gestionnaires des outils (de pilotage) adaptés à leur situation. On les connaît souvent sous l'appellation des outils de suivi écologique des sites ou de « monitoring ».

La capacité de charge dans une AMP et les études qui la fonderaient ne peuvent être envisagées qu'un peu différemment de nos notions classiques de droit public, tout comme le droit qui leur est applicable⁹⁰⁸. Les questions qui s'y posent sont largement dissemblables, les écosystèmes, secteurs d'activités, ou encore institutions partenaires du conseil de gestion des AMP diffèrent également. Par exemple, l'implantation d'éoliennes en mer ne relève pas du même cadre ou raisonnement que l'implantation d'éoliennes terrestres. Enfin, les aires marines protégées ne bénéficient pas du même degré d'expérience et de connaissances écologiques, et plus on s'éloigne des côtes plus l'appréhension de la capacité de charge se complexifie, les recherches scientifiques et les moyens financiers à mettre en œuvre engendrent des coûts de recherches parfois démesurés pour beaucoup d'États.

B. Une utilisation de la capacité de charge, fonction du degré de protection juridique de l'espace considéré

En France la liste des protections d'espaces naturels pouvant être instaurées est foisonnante, sites classés et inscrits, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles de différente

⁹⁰⁷ Le droit français considère comme une aire *marine* protégée les parcs nationaux ayant une partie maritime ; les réserves naturelles ayant une partie maritime, les arrêtés de biotopes ayant une partie maritime ; les parcs naturels marins, les sites Natura 2000 ayant une partie maritime, les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, des zones de conservation halieutiques ; les parties maritimes des parcs naturels régionaux, et enfin les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime. Article L.334-1 du code de l'environnement.

⁹⁰⁸ Les AMP « relèvent de régimes de droit, tel celui de la « domanialité publique maritime », différents de ceux du « domaine public » ou du « domaine privé de l'État » terrestres. CHABOUD C., GALLETTI F., « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », op. cit. p. 4.

nature, ... Toutefois, « ce n'est pas forcément parce qu'un espace reçoit le nom de « réserve », ou de « zone protégée », que ces désignations entraînent *ipso facto* une réelle protection de l'espace considéré, ou que ces dénominations recouvrent une réalité juridique »⁹⁰⁹.

Les différents régimes juridiques de protections d'espaces naturels assurent des niveaux de protection hétéroclites et n'emportent pas les mêmes conséquences et les mêmes contraintes réglementaires. Dans une perspective d'appréhension de la capacité de charge dans le champ du droit public, il convient de considérer exclusivement les instruments de conservation qui confèrent une protection renforcée, de par leur statut juridique, entraînant un strict encadrement des activités et travaux susceptibles de s'y développer, avec un contrôle et une sanction.

Ainsi en est-il des Parcs Nationaux, créés par la loi n°60-708 du 22 juillet 1960, dont le statut a été réformé par la loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, promulguée le 14 avril 2006⁹¹⁰. Les Parcs nationaux constituent des instruments de protection réglementaire d'espaces présentant un « intérêt spécial »⁹¹¹, pouvant être créé « à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent, présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution »⁹¹². Divisé en deux zones distinctes, le cœur ou les cœurs de parc, espaces rigoureusement protégés, où les constructions⁹¹³ et les activités humaines⁹¹⁴ sont strictement réglementées, voire interdites, et l'aire d'adhésion, moins strictement encadrée, reposant sur un fondement contractuel⁹¹⁵ et non réglementaire comme c'est le cas dans le cœur du parc, reste un espace à conserver, mais dont la protection est très relativisée⁹¹⁶.

⁹⁰⁹ CANS C., JOLIVET S., « Typologie des procédures de protection des espaces naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fascicule 4530, 2016, p. 1.

⁹¹⁰ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90, 15 avril 2006, p. 5682.

⁹¹¹ Particulièrement subjective cette notion d'intérêt spécial fait l'objet d'un contrôle, le juge administratif examine si « les richesses naturelles, l'intérêt que présente la conservation de la faune et de la flore, l'importance qui s'attache à la préservation du milieu, sont de nature à justifier la création d'un parc national ». MICHALLET I., « Parc nationaux », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fascicule 3500, 2017, p. 3.

⁹¹² Article L.331-1 al 1 du code de l'environnement.

⁹¹³ Article L.331-4 I 1° du code de l'environnement.

⁹¹⁴ L'article L.331-4-1 du code de l'environnement précise que : « la réglementation du parc national et la charte prévues par l'article L.331-2 peuvent, dans le cœur du parc : 1° Fixer les conditions dans lesquelles les activités existantes peuvent être maintenues ; 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc ».

⁹¹⁵ Définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection.

⁹¹⁶ Ainsi, a pu commettre une erreur d'appréciation le préfet refusant une demande d'autorisation d'exploiter une mine aurifère dans la zone d'adhésion du parc amazonien de Guyane CAA Bordeaux, 24 janv.2012, n° 10BX00243,

Les principales dispositions de protection, et avec elles les considérations relatives à la capacité de charge à systématiser, ne concerneront probablement que les seuls cœurs de parc. Par exemple, dans le cœur d'un parc national « en dehors des espaces urbanisés définis dans le décret de création de chaque parc, les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, les constructions et les installations sont interdits, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc délivrée après avis de son conseil scientifique ou, sur délégation, du président de ce dernier »⁹¹⁷. Le décret de création du parc fixe la liste des travaux qui peuvent faire l'objet de l'autorisation spéciale prévue par le I de l'article L.331-4 et par le I de l'article L.331-14 du code de l'environnement. Des travaux qui ne figurent pas sur cette liste peuvent néanmoins être autorisés après avis du comité interministériel des parcs nationaux et du Conseil national de la protection de la nature⁹¹⁸.

Postérieurement, une autorisation problématique pourra toutefois être portée devant le juge administratif vérifiant si les actions en cause ne sont pas susceptibles d'altérer le caractère même de l'espace naturel protégé.

En ce sens, un arrêt du Conseil d'État, du 4 avril 1990, disposait que « le directeur du parc national des Pyrénées occidentales a notamment autorisé la réalisation, dans la zone du parc national des Pyrénées Occidentales, d'un parc de stationnement de 7 200 m², d'une aire d'attente de 5 500 m² et la construction d'un centre abritant essentiellement un restaurant et trois commerces ; que si lesdits travaux ont été autorisés conformément au programme d'aménagement du parc, ils sont toutefois de nature, par leur ampleur, à altérer le caractère du parc et à contrevenir à sa mission de conservation du milieu naturel »⁹¹⁹.

N'est-ce pas là une incitation à la prise en compte de la capacité de charge, ici encore maladroitement abordée avec le terme « ampleur » ?

Sans explicitement reconnaître la notion de capacité de charge, et des évaluations scientifiques qui la fonderaient dans cet arrêt, le juge a entièrement conscience, qu'au regard de l'ampleur de la transformation urbaine en prévision, le milieu naturel va être altéré de manière démesurée.

En sus, l'article L.331-4-1 du code de l'environnement ouvre la possibilité dans le cœur du parc « de soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du cœur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national», ce qui offre aux gestionnaires l'opportunité de réglementer l'accès aux espaces naturels pour des motifs de préservation de l'environnement contrairement aux espaces ordinaires.

MEEDDM. MICHALLET I., « Parc nationaux », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, op. cit., p. 4.

⁹¹⁷ Article L.331-4 du code de l'environnement.

⁹¹⁸ Article R. 331-18 du code de l'environnement.

⁹¹⁹ CE, 4 avril 1990, n° 105162, SIVOM du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales, RJE, 1990, p. 415 ; LPA 20 juin 1990, n° 74, note MORAND-DEVILLER J.

À l'instar des Parcs Nationaux, les réserves naturelles, nationales, régionales ou de Corse dont la vocation est de préserver des milieux naturels présentant une importance particulière ou qu'il convient de soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader⁹²⁰, afin d'assurer le maintien d'un bon état de conservation de la biodiversité et du patrimoine naturel⁹²¹, constituent des outils pertinents pour assurer la recherche de la capacité de charge d'un espace naturel et le respect de celle-ci une fois établie dans des documents.

Le nombre des espaces potentiellement concerné est considérable. Peuvent être classés en « réserves naturelles » des espaces relevant tant de la propriété privée que publique, y compris des portions du domaine public maritime et des eaux territoriales. En septembre 2020, on dénombre 167 réserves naturelles nationales, 176 réserves naturelles régionales, et 7 réserves naturelles en Corse représentant 67 674 171 d'hectares d'habitats marins et côtiers, forestiers, milieux humides, milieux rocheux, de métropole et d'outre-mer⁹²².

Conçues comme permettant la protection de milieux naturels fonctionnels à forte valeur patrimoniale, elles bénéficient d'un régime juridique résultant du code de l'environnement⁹²³ dont découle par exemple, l'interdiction de détruire ou de modifier *dans leur état ou dans leur aspect*, sauf autorisation spéciale du conseil régional pour les réserves naturelles régionales, ou du représentant de l'État ou du ministre chargé de la protection de la nature pour les réserves naturelles nationales⁹²⁴.

Le classement d'un espace naturel en réserve naturelle ouvre la possibilité de « soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve. Peuvent notamment être réglementés ou

⁹²⁰ L'article L.332-1 du code de l'environnement dispose que : des parties du territoire terrestre ou maritime d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

⁹²¹ CHIFFAUT A., *Réserves Naturelles de France, Guide méthodologique des plans de gestion de réserves naturelles*, MEED/ATEN, Cahiers Techniques n°79, p. 2.

⁹²² <https://inpn.mnhn.fr/espace/protège/stats> consulté le 15 septembre 2020.

⁹²³ Réserves naturelles nationales : articles L.332-1 à L.332-10, L.332-13 à L.332-15, et R. 332-1 à R. 332-29 ; réserves naturelles régionales : articles L.332-2-1, L.332-3 à L.332-10, L.332-13 à L.332-15 et R. 332-30 à R. 332-48 ; réserves naturelles de Corse : articles L.332-1, L.332-2 à L.332-10, L.332-13 à L.332-15 et L.332-19-1 et R. 332-49 à R. 332-67.

⁹²⁴ Article L.332-9 du code de l'environnement : « Les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du conseil régional pour les réserves naturelles régionales, ou du représentant de l'État ou du ministre chargé de la protection de la nature pour les réserves naturelles nationales. En Corse, l'autorisation relève de l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale a pris la décision de classement. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de cette autorisation, notamment la consultation préalable des organismes compétents. Toutefois, les travaux urgents indispensables à la sécurité des biens ou des personnes peuvent être réalisés après information de l'autorité compétente, sans préjudice de leur régularisation ultérieure ».

interdits la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques, l'exécution de travaux publics ou privés, l'utilisation des eaux, la circulation ou le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux »⁹²⁵. La connaissance des états biologiques des milieux est donc une obligation, celle des diagnostics biologiques des milieux également sous facteurs stressants divers.

On retiendra également ici les sites inscrits ou classés⁹²⁶ parsemant la zone côtière, sur le fondement de la loi du 2 mai 1930 relative à la loi de protection des monuments naturels et des sites de caractères artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque⁹²⁷ concernant tous types de milieux présentant un intérêt artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ; sont visés de nombreux sites littoraux méditerranéens ne pouvant également être ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale⁹²⁸, et dont l'identification emporte présomption d' « espaces remarquables » au sens de l'article L.121-23 du code de l'urbanisme pour le juge administratif⁹²⁹. Toutefois, si la protection conférée au titre de l'article L.341-2 du code de l'environnement apparaît utile pour préserver l'aspect naturel de certaines portions du littoral, elle ne constitue pas une mesure de protection facilitant le recours à la notion de la capacité de charge par les pouvoirs administratifs.

En effet, la protection accordée aux sites classés « ne peut permettre de réglementer, voire d'interdire, des activités qui n'auraient pas d'impact sur l'état ou l'aspect du site ou monument naturel. La chasse, la pêche, la pratique de sports motorisés échappent aux actions sur lesquelles le classement peut intervenir »⁹³⁰, alors que parallèlement la réglementation de ces activités peut apparaître essentielle pour le respect de la capacité de charge du site, réglementation ouverte sans difficulté apparente pour les Parcs nationaux et les réserves naturelles qui voudraient s'en saisir.

Il résulte de ces trois protections juridiques disponibles en droit français ce constat général : il n'y a nulle sanctuarisation permettant de prohiber toutes activités humaines ou constructions à effets négatifs avérés sur des espaces particulièrement fragiles, mais il y a la possibilité de déroger à une interdiction de principe par voie d'autorisation spéciale « sans que la loi en arrête préalablement les motifs légitimes »⁹³¹. Là, le pouvoir discrétionnaire offert à l'administration chargée d'examiner la demande d'autorisation permet potentiellement d'éviter opportunément la question moderne de la capacité de charge « sans autre forme de procès ».

⁹²⁵ Article L.332-3 du code de l'environnement.

⁹²⁶ LE CORRE L., Protection des monuments naturels et sites, *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3540, 2012, 25 p.

⁹²⁷ Loi du 2 mai 1930 réorganisation de la protection des monuments naturels et des sites de caractères artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, JORF, 4 mai 1930, p. 5003.

⁹²⁸ Article L.341-10 du code de l'environnement.

⁹²⁹ « Le fait qu'un paysage du littoral ait fait l'objet d'une protection au titre de la loi de 1930, s'il ne suffit naturellement pas à rendre automatiquement applicables les dispositions" de l'article L 121-23, "constitue sans aucun doute un indice sérieux en ce sens ». Conclusions sous CE, 29 juillet 1998, Communes d'Ondres et de Labenne, n°158543. LOZACHMEUR O., « Les espaces remarquables et caractéristiques », *Référentiel Loi Littoral*, DREAL Bretagne, DDTM des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, version 2, mars 2018, p. 12.

⁹³⁰ LE CORRE L., Protection des monuments naturels et sites, op. cit.

⁹³¹ FÉVRIER J.-M., « Plaidoyer pour la cohérence du droit de la protection des milieux naturels », *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, éditions Dalloz, 2007, p. 1092.

Si le code de l'environnement ne fait aucune référence à la capacité de charge ou d'accueil *dans le cadre juridique d'espaces naturels protégés*, il offre à certains gestionnaires (des parcs nationaux, réserves naturelles) quelques voies juridiques susceptibles d'assurer la régulation d'activités qui y ont cours, en adéquation avec cette dernière, mais cela implique indéniablement une volonté administrative de s'y référer de la part de l'institution gestionnaire publique, ou privée, et une curiosité du juge quant à son emploi si l'évaluation d'une décision est en cause.

§II. La capacité de charge, procédé moderne de suivi dans la gestion des aires protégées

La gestion des espaces naturels ne résulte pas, ou du moins plus, d'une philosophie de conservation absolue. Il s'agit d'une obligation de développement durable, et de rentabilité du domaine public naturel coûteux à entretenir, de procéder à une régulation d'activités anthropiques en les rendant les plus compatibles avec le maintien de milieux naturels. Il apparaît que « les aires marines protégées ne sont plus uniquement vues comme des outils d'exclusion, mais peuvent être des outils de gestion des activités économiques avec une logique de résolution des conflits d'usage et la volonté d'assurer une compatibilité entre conservation et développement »⁹³².

La connaissance d'un seuil maximal de capacité de charge, devient un outil essentiel pour les gestionnaires d'aires protégées, constituant un véritable indice de durabilité pour ces derniers et pouvant être communiqué à des tiers. Sans imposer un chiffre fixe qui constituerait une barrière rigide aux perspectives d'évolutions écologiques, économiques et sociétales de l'aire protégée, il s'agit plutôt d'avoir à disposition des indicateurs en rapport à des activités, des espaces, des usages, des périodes, permettant d'éclairer les gestionnaires sur le contenu des mesures à faire valider par les services de la préfecture par exemple, aux fins d'obtenir un arrêté les exprimant. Constituant un véritable indice de durabilité pour les gestionnaires d'aires naturelles protégées qui souhaiteraient s'en saisir (A), donc une opportunité d'enrichissement des méthodes de gestion publique et du droit public du domaine ou de l'environnement, la systématisation de ce principe (évaluer la capacité de charge) n'est pas présente ; on le voit, le passage délicat du cas d'évaluations portant sur de simples périmètres d'AMP micro localisée, à celle de vastes périmètres de parcs naturels marins, n'est alors pas du tout assuré (B).

A. L'indicateur de durabilité recherché par les gestionnaires d'aires protégées

En fonction des objectifs poursuivis, la fixation d'un seuil de capacité de charge permet de réguler les pressions subies par le milieu que le gestionnaire a mandat de parvenir à protéger. Il est en effet vital de canaliser les pressions multiformes liées à l'ouverture des espaces naturels au public. La vocation de nombre d'espaces protégés a été et reste la surveillance des milieux sensibles et d'espèces menacées. Ils permettent aussi d'accroître la productivité des lieux de pêche, de réguler les différents usages de la mer, d'encadrer un tourisme débridé pour s'accommoder d'un tourisme

⁹³² FROGER G., GALLETTI F., « Introduction », *Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres, Mondes en développement*, Volume 35, 2007/2, n°138, p. 8.

durable. La capacité de charge mesurée dans les aires protégées, peut par exemple se matérialiser comme le total de visites qu'un site peut supporter sans qu'il y ait des dégradations du site ou l'altération de la santé des espèces et la reproduction des processus biologiques et écologiques qui le caractérisaient avant les effets négatifs des visites.

Les gestionnaires d'espaces naturels sont souvent confrontés à des préoccupations de régulation de la fréquentation touristique à l'occasion de pics estivaux avec des conséquences environnementales désastreuses pour certains sites écologiquement vulnérables (piétinement d'espaces à très fort enjeux de conservation, dérangement d'espèces faunistiques protégées...).

Le parc national de Port-Cros a concrétisé cette volonté de régulation au sein de sa charte, la notion de capacité de charge y est mobilisée en ces termes « la réflexion sur la capacité de charge portera sur l'évaluation du niveau maximum de pression qui peut s'exercer sur les ressources des îles, sans mettre en péril l'équilibre entre activités humaines et préservation des patrimoines. Cette réflexion et sa mise en œuvre seront menées collectivement, à partir des données quantitatives et des perceptions qualitatives transmises par les différents acteurs de l'expérience pilote déjà menée sur les îles, au travers de l'observatoire de fréquentation Bount'îles et en s'appuyant sur l'expertise du conseil scientifique du parc national ».

Engagé depuis de nombreuses années dans la régulation touristique de son territoire protégé, le PNPC s'appuie régulièrement sur des études de capacité de charge⁹³³ pour justifier ses orientations de gestion. En 2010, une convention était signée entre le parc national de Port-Cros, les compagnies de navigation maritime⁹³⁴ et la commune de Hyères afin d'éviter une saturation de fréquentation de l'île, en s'engageant à limiter l'accès à l'île de Port-Cros à 1 500 passagers par jour⁹³⁵.

En sus de réguler la fréquentation touristique du site dans son ensemble, certaines pratiques font également l'objet de limitation en raison de leur impact sur certains écosystèmes particulièrement fragiles.

Évoquons quelques exemples. Sur le site de Port-Cros, la capacité de charge de quelques sites de plongée est énoncée avec un maximum de 40 plongeurs autorisés à s'immerger simultanément⁹³⁶ ; 4 bateaux ou 40 plongeurs par jour dans le Parc National de Cabrera Archipelagos (Espagne) ; 50 permis par jour dans la réserve Marine de Tabarca (Espagne), dans la réserve des Îles Mèdes (Espagne) le site a été limité à 450 plongeurs par jour, et 500 plongées par an est le maximum qui a été fixé pour les Îles Vierges, site très fragile⁹³⁷.

⁹³³ BARCELO A., BOUDOURESQUE C F., « Rôle de la recherche dans un parc national : 50 ans de recherche dans le parc national de Port-Cros, *Bulletin de la Société zoologique de France*, 2012, 137(1-4), pp. 11-24.

BRÉCARD D., DE LUIGI C., « Fréquentation touristique de Port-Cros et Porquerolles : les enseignements de la base de données Bount'îles », *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, 30, 2016, pp. 65-94 ; DELDRÈVE V., MICHEL C., « La démarche de capacité de charge sur Porquerolles (Provence, Parc national de Port-Cros, France): de la prospective au plan d'actions », *Scientific Reports of the Port-Cros National Park, Parc National de Port-Cros*, pp. 63-100, 2019.

⁹³⁴ Le rôle du transporteur maritime est central dans la régulation des flux touristiques des îles.

⁹³⁵ https://hyeres.maville.com/actu/actudet --Port-Cros-limiter-l-acces-pour-preserver-le-site- -1440633_actu.Htm

⁹³⁶ Charte de la plongée sous-marine dans les eaux du Parc national de Port-Cros.

⁹³⁷ DALIAS N., LENFANT P., LICARI M.L., BARDELLETTI C., *Guide d'aide à la gestion des Aires Marines Protégées, Gestion et suivi de l'activité de plongée sous-marine*, Document édité par le Conseil Général des Pyrénées-Orientales dans le cadre du programme Interreg IIIC MEDPAN, 2007, 62 p.

La capacité de charge est étroitement liée à l'intensité des pressions exercées sur un site qui dépend de l'intensité des activités, c'est-à-dire du nombre de pratiquants présents sur le site, mais également de la fréquence de ces activités, ainsi que de facteurs comme la durée de la pratique, la tolérance vis-à-vis de la pression considérée, la capacité de résilience de l'espèce de faune, de flore...

La capacité de charge, si elle peut être calculée, dépend essentiellement des caractéristiques naturelles du site et de l'activité envisagée, sans préjudice d'expositions à d'autres facteurs comme des pollutions par exemple ; elle est également dépendante de critères subjectifs quant à l'appréciation de la fragilité du site par les gestionnaires, et des objectifs assignés à l'espace protégé. La capacité de charge ne pouvant être toujours calculée avec des méthodes objectives, seules, elle doit donc faire l'objet de réévaluation périodique sur la base du suivi des impacts des activités anthropiques, impliquant une gestion au plus près de la réalité écologique et des réactions des administrés des communes sur le territoire desquelles l'espace protégé se trouve.

Pour ce faire, à l'exception des arrêtés de protection de biotope et des sites inscrits et classés, les espaces naturels protégés font l'objet de mesures de gestion adaptées aux problématiques, aux contextes locaux, et aux différents objectifs de conservation assignés par le code de l'environnement. Des arbitrages (non écologiques) sont parfois nécessaires, les statuts de protection n'étant pas des sanctuaires fermés.

Concernant les réserves naturelles, un comité consultatif est institué comprenant des représentants des administrations civiles et militaires et des établissements publics de l'État intéressés, des élus locaux représentant les collectivités territoriales ou leurs groupements, de représentants des propriétaires et des usagers et de personnalités scientifiques qualifiées et de représentants d'associations agréées ayant pour principal objet la protection des espaces naturels⁹³⁸. Le préfet ou, le cas échéant, le préfet coordonnateur désigne, après avis du comité consultatif, un gestionnaire de la réserve naturelle avec lequel il passe une convention. Ce dernier est chargé de la rédaction d'un *plan de gestion*, pièce devenue obligatoire avec le décret du 18 mai 2005 pour les réserves nationales et régionales⁹³⁹ ; il est élaboré pour une durée de 5 ans dans les modalités prévues par les articles R. 332-21 et R. 332-22 du code de l'environnement⁹⁴⁰.

⁹³⁸ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Gestion-des-reserves-naturelles.html>

⁹³⁹ Décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 relatif aux réserves naturelles et portant notamment modification du code de l'environnement, JORF, n°115, 19 mai 2005, texte n° 24, p. 8671.

⁹⁴⁰ L'article R. 332-21 dispose que Dans les trois ans qui suivent sa désignation, le gestionnaire élabore un projet de plan de gestion de la réserve naturelle qui s'appuie sur une évaluation scientifique du patrimoine naturel de la réserve et de son évolution et décrit les objectifs que le gestionnaire s'assigne en vue de la protection des espaces naturels de la réserve. Il recueille l'avis du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve et joint ces avis au dossier transmis au préfet ».

L'article R. 332-22 précise « Le plan de gestion est arrêté pour une durée de cinq ans par le préfet, qui consulte le conseil scientifique régional du patrimoine naturel et les administrations civiles et militaires affectataires de terrains compris dans la réserve, ainsi que l'Office national des forêts lorsque la réserve inclut des forêts relevant du régime forestier. Le premier plan de gestion d'une réserve naturelle nouvellement créée est, en outre, soumis pour avis au Conseil national

L'atelier technique des espaces naturels a publié en 2006 un guide méthodologique pour l'établissement des plans de gestion des réserves naturelles⁹⁴¹. Ce dernier est structuré en trois parties, une première dédiée au diagnostic de la réserve comprenant une synthèse des données acquises sur le contexte social, économique et culturel, l'environnement et le patrimoine naturels. À l'occasion de ce diagnostic territorial, une attention particulière devra être portée aux activités humaines et à leurs effets négatifs sur le patrimoine visé. Ce premier état des lieux apparaît indispensable pour l'appréhension future de la capacité de charge. Par la suite, le gestionnaire devra établir les mesures de gestion adaptées définissant ainsi les objectifs à long terme, les objectifs du plan et les opérations en les fondant sur les enjeux définis précédemment. Enfin, le plan de gestion devra prévoir la manière d'évaluer la gestion choisie et sa mise en œuvre.

Ce guide à l'intention des gestionnaires y définit la capacité de charge comme le « seuil au-delà duquel il est constaté des dérangements significatifs de faune, des modifications de l'état de conservation d'habitats, une augmentation des risques pour le public ». La notion est donc bien abordée dans le contexte de la capacité de la réserve à *accueillir du public* ; la capacité d'accueil, notion reconnue par le code de l'urbanisme, y est également abordée et un rapprochement des deux notions est établi, de façon à ce que l'agrandissement des infrastructures, le renforcement de l'équipement se fasse toujours dans les limites de la capacité de charge du milieu naturel. Le guide précise également que cette estimation de la capacité de charge justifie les zonages du territoire de la réserve, des quotas et des périodes préférentielles.

S'affiche ici une volonté claire d'intégrer la capacité de charge et son estimation comme cadre référentiel pour la gestion des réserves naturelles, devenant un élément de référence explicite du zonage, découpant les réserves naturelles, zonages qui en fonction du niveau de capacité de charge autoriseront des activités, ou les qualifieront comme restreintes ou interdites.

Si le plan de gestion n'impose aucune contraintes juridiques directes, constituant un simple un outil d'évaluation de la gestion de la réserve, il n'en demeure pas moins qu'il compose un outil technique sur lequel s'appuyer pour renforcer « la légitimité du gestionnaire à sortir de sa réserve et à négocier avec les acteurs locaux pour résoudre certains problèmes extérieurs pouvant affecter la fonctionnalité de la réserve : pollution des eaux sur l'ensemble du bassin versant ou de la partie amont des cours d'eau... »⁹⁴², ou encore permettre au gestionnaire d'affirmer ou de revendiquer le rôle de la réserve dans l'aménagement du territoire à l'échelle locale.

de la protection de la nature et pour accord à l'autorité militaire territorialement compétente, lorsque la réserve comprend des terrains militaires. Il est transmis pour information au ministre chargé de la protection de la nature.

A l'issue de la première période de cinq ans, la mise en œuvre du plan fait l'objet d'une évaluation et le plan est renouvelé et, le cas échéant, modifié par décision préfectorale, pour une période comprise entre cinq et dix ans. Le nouveau plan est transmis pour information au ministre chargé de la protection de la nature. Si des modifications d'objectifs le justifient, le préfet consulte le Conseil national de la protection de la nature et, le cas échéant, recueille l'accord de l'autorité militaire territorialement compétente ».

⁹⁴¹ CHIFFAUT A., Réserves Naturelles de France, *Guide méthodologique des plans de gestion de réserves naturelles*, MEED/ATEN, Cahiers Techniques n°79, 2006, 72 p.

⁹⁴² BIRET F., « L'élaboration des plans de gestion des réserves naturelles, bien plus qu'un simple exercice de style », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°48, février 2003, pp. 71-72.

On envisage que des études de capacité de charge établies - dans le cadre d'une réserve naturelle - et commandées par elle, pourraient influencer les choix politiques d'aménagement et/ou d'utilisation de territoires environnants même non maritimes.

Parallèlement, les parcs nationaux, devenus de véritables projets de territoires avec la loi du 14 avril 2006⁹⁴³, dotés d'une charte, applicable à l'ensemble du périmètre du parc, expriment un « projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants »⁹⁴⁴. Subdivisé en deux parties, une première partie consacrée aux espaces du cœur, en ce sens elle définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L.331-2 du code de l'environnement, et une seconde partie qui définit les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre de l'aire d'adhésion⁹⁴⁵.

Chaque partie de la charte comprend un volet général rappelant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, en raison de leur haute valeur patrimoniale, et un volet spécifique à chaque parc national, comportant des objectifs ou orientations et des mesures déterminées *à partir de ses particularités* territoriales, écologiques, économiques, sociales ou culturelles.

À ce titre, le Parc National de Port-Cros et Porquerolles, créée en 1963 dans le département du Var, a posé dans sa charte (2016) l'objectif d'adapter la fréquentation aux capacités et au caractère des cœurs du Parc, ce qui implique explicitement le respect de la capacité de charge des espaces naturels, ici insulaires. Selon la charte, la capacité de charge s'apprécie comme « le seuil de fréquentation au-delà duquel on observe des impacts environnementaux, parfois irréversibles, ainsi qu'une altération de la qualité générale d'accueil, par la saturation des infrastructures et des équipements. C'est aussi le seuil au-delà duquel on observe une altération de la quiétude, du silence, de la capacité à s'isoler, et plus globalement des ambiances et du caractère des îles »⁹⁴⁶. Cette réflexion sur la capacité de charge doit entraîner, selon le texte de la charte, des mesures négociées pour organiser et adapter l'accès aux îles par les navettes à passagers et par la plaisance, la fréquentation plaisancière des îles étant équivalente à celle générée par le transport maritime. L'organisation des activités doit également être adaptée en fonction de cette dernière en limitant les impacts sur les milieux et les espèces⁹⁴⁷.

⁹⁴³ Les parcs nationaux s'analysaient avant la réforme « comme un système de contraintes juridiques (servitudes d'utilité publique grevant les terrains, réglementation rigoureuses des activités telles que la chasse, la pêche, la circulation) ». GODFRIN G., « La charte des parcs nationaux s'imposera aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales », Construction - Urbanisme n° 5, mai 2006, comm.118.

⁹⁴⁴ Art. 3 de la loi n°2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90, 15 avril, 2006 p. 5682.

⁹⁴⁵ Elle s'accompagne de documents graphiques, indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national.

⁹⁴⁶ Parc National de Port-Cros, Charte du Parc National de Port-Cros, 2016, p. 85.

⁹⁴⁷ *Ibidem*.

La dimension contraignante de la capacité de charge se dessine (dès lors qu'elle est intégrée dans la charte comme c'est ici le cas pour le PN de Port-Cros), évidemment en matière d'urbanisme par l'obligation de compatibilité imposée aux documents d'urbanisme, notamment aux schémas de cohérence territoriale (SCOT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU) ou encore aux cartes communales (CC).

Le législateur a voulu créer un lien entre le territoire du parc national et les documents d'urbanisme, dès lors le parc ne constitue pas « un élément à part mais bien une pièce du développement territorial, à la fois atout à exploiter et contre poids à l'urbanisation sous toutes ses formes »⁹⁴⁸. La capacité de charge pourrait avoir un rôle clef à jouer pour contrer et limiter l'urbanisation, mais cela nécessite inévitablement une vision d'ensemble du territoire qui impose de sortir du seul giron de l'aire protégée, et cela pose de ne pas envisager ces territoires en systèmes fermés, mais en relation avec les bassins versants.

Le Parc national de Port-Cros s'est saisi de cette question, il fait figure d'exception⁹⁴⁹, mais la charte du Parc national des Calanques créée en 2012 comme parc périurbain à la fois terrestre et marin (département des Bouches-du-Rhône, dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence), n'aborde que brièvement la question sans réellement s'en saisir, et il en est de même pour les Parcs naturels régionaux⁹⁵⁰ situés sur la zone côtière méditerranéenne, comme le Parc naturel de la Narbonnaise dans le département de l'Aude par exemple créée en 2003 (21 communes à ce jour).

Il n'est pas réducteur que le terme de « capacité de charge » n'apparaisse pas directement, notamment dans la charte ; certaines pratiques traduisent indirectement son appréhension. À titre d'exemple, dans le Parc naturel régional de la Narbonnaise, plus impliqué dans la protection des lagunes côtières, qui n'est pas une préoccupation uniformément répandue sur la façade maritime méditerranéenne mais prégnante dans les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude, des Pyrénées orientales et de Corse. *Via* le suivi de l'eutrophisation des lagunes (surveillance de l'excès d'azote et de phosphore), s'assure un contrôle entre les flux émis et l'évolution de la qualité de l'eau, s'inscrivant dans une démarche de connaissance et de « réflexion plus large visant à terme, dans un objectif de lutte contre l'eutrophisation, à déterminer les flux maximaux admissibles de nutriments (fma) qui pourraient se traduire par « les apports qui sont acceptables par le milieu sans pour autant le dégrader »⁹⁵¹, ce qui permet ainsi à terme d'essayer de définir des seuils de capacité de charge pour l'étang.

⁹⁴⁸ GUITTON O., RICHARD D., « Réglementation des parcs nationaux, entre protection absolue et gestion contractualisée. La création de parcs nationaux étant devenue particulièrement complexe, le gouvernement a été amené à envisager une refonte de leur régime juridique. Un projet de loi met en perspective la place de ces parcs dans la gestion du patrimoine naturel national. Cette réforme s'inscrit dans la valorisation des territoires ruraux et le développement du tourisme vert. Aperçu de ses principales mesures », *Tourisme et Droit*, 2006, n°76, p. 20.

⁹⁴⁹ Tant par les recherches menées sur la capacité de charge que par l'institution de quotas de fréquentation. Les pratiques de gestion au sein d'espaces naturels protégés sont habituellement cantonnées soit à un accès libre des espaces naturels soit à une interdiction totale d'accès.

⁹⁵⁰ Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte des parcs naturels régionaux. Article L.331-1 V du code de l'environnement.

⁹⁵¹ <http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr/actions-parc/environnement/eau/qualite-de-leau/eutrophisation>

Il résulte de ce qui précède que l'appréhension de la capacité de charge dans des documents de gestion et des études de capacité, qu'elle soit directe ou indirecte, se réalise sans consensus global, mais à l'occasion (moyens budgétaires en particulier), dépendant de problématiques contingentes rencontrées par les gestionnaires et des choix de gestion opérés par ces derniers.

À l'échelon national il n'existe pas de stratégie systématique relative à son évaluation et à son suivi régulier dans les espaces naturels protégés, laissant les gestionnaires libres mais quelque peu contraints ou désorientés face à sa possibilité, son utilisation...

Dès lors, sous réserve des contraintes scientifiques (cf. *infra* dans cette étude) d'évaluation de la capacité de charge, dans le champ du droit, sa détermination formelle, la fixation de seuils et les stratégies de gestion qui en découleraient (zonage, fermeture de certaines parties de l'espace au public, limitation de la fréquentation, activités interdites) seraient facilitées par un traitement au niveau national et une programmation de son utilisation.

B. De l'échelle de l'aire protégée micro localisée, à celle de vastes périmètres de parcs naturels marins

Y compris dans les États pourvus d'une législation spécifique (comme la France), il manque une vision intégrée de la zone côtière, des lois spécifiques continuent de s'appliquer pour chaque milieu (exemple loi Littoral, Loi montagne) et chaque secteur d'activité concerné, fragmentant l'action législative et opérationnelle sur la zone côtière. C'est à l'intérieur des zonages d'aires protégées marines et côtières que le maximum d'informations est collecté et mis à disposition pour renseigner ; mais ceci se distend lors d'un changement d'échelle territoriale, de l'aire protégée petite et côtière à l'aire de grande dimension comme celle couverte par les parcs marins. Ces vastes espaces littoraux et marins apparaissent difficilement maîtrisables, en tant que territoires, ce qui complexifie considérablement pour un juriste l'appréhension de la capacité de charge. À ceci s'ajoute les difficultés pour les experts scientifiques de mener des évaluations de capacité de charge non plus sur des espaces fermés mais ouverts comportant des systèmes dynamiques.

C'est par petites touches à l'intérieur d'espaces naturels protégés à taille restreinte (sites de suivi) que la capacité de charge a le plus de chance d'être prise en compte. La taille réduite des aires protégées entraîne une visibilité rapide des dégradations, de la vulnérabilité des écosystèmes, et induit logiquement une rapidité d'action, et d'évolution de la réglementation applicable. L'exemple de Port-Cros est instructif, depuis sa création, le zonage du parc a subi une forte évolution qui a permis de réguler les usages en fonction des problématiques rencontrées par les gestionnaires. Toutefois, le passage d'une aire naturelle protégée occupant 1 700 ha de terres émergées et 2 900 ha de surfaces marines⁹⁵² à une aire de 350 000 ha⁹⁵³ par exemple complique considérablement son appréhension et son évaluation. Quand celles-ci affichent des surfaces aussi colossales que 34 440 000 ha d'espaces protégés, comme c'est le cas du Parc marin de la Grande Barrière de Corail créée par l'Australie en 1975, il apparaît impossible d'assurer une surveillance biologique et un contrôle de surfaces aussi étendues, la question de la capacité de charge globale

⁹⁵² Exemple du Parc national de Port-Cros.

⁹⁵³ Exemple du Parc marin de la mer d'Iroise.

semble alors totalement illusoire, elle fait l'objet d'études plus ciblées, sur certaines espèces par exemple et recourt à des procédés de modélisation.

Depuis quelques années déjà le phénomène de création de larges périmètres d'aires marines protégées, dont la superficie dépasse les 100 000 km² et peut atteindre voire dépasser le million de km²⁹⁵⁴, a rencontré un franc succès d'estime⁹⁵⁵. Ces nouvelles circonscriptions de protection, englobant de vastes espaces océaniques sur tout ou partie des zones économiques exclusives, qui ne semblaient pas présenter d'intérêt auparavant⁹⁵⁶, apparaissent comme de nouveaux outils en matière de conservation de la biodiversité marine. Toutefois, « ce grand mouvement international d'emprise scientifique et environnementale des États ne doit pas faire illusion sur sa grande portée conservacionniste »⁹⁵⁷. Ces vastes étendues ne peuvent bénéficier du même degré de protection qu'une aire marine protégée classique qui se déploie sur de petits périmètres. Si elles peuvent présenter un intérêt certain pour la protection d'espèces migratrices, « elles ne sont en aucun cas des zones de véritable conservation telles qu'on les concevait initialement : elles comprennent des zones où la pêche est autorisée ainsi que toute une série d'autres activités. Bien souvent, elles ne proposent aucune mesure juridique particulière si ce n'est l'affirmation unilatérale de leur caractère « protégé »⁹⁵⁸.

Se démarquant par leur immensité géographique mais paradoxalement par leur faible normativité⁹⁵⁹, les grandes aires marines protégées sont loin de constituer des circonscriptions idéales pour l'appréhension et l'application de la capacité de charge.

Les parcs naturels marins⁹⁶⁰ créés en France par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 restent de taille modérée, comparativement aux AMP géantes évoquées plus tôt, on y retrouve cette faiblesse

⁹⁵⁴ CAZALET B., LEENHARDT P., « Le phénomène mondial de multiplication et d'extension des surfaces des grandes aires marines protégées », FERAL F., SALVAT B. (dirs), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées*, op. cit., p. 27.

⁹⁵⁵ On peut citer par exemple :

En 2006 (étendu en 2016), créé par les États Unis dans l'océan Pacifique, au large d'Hawaii, le Monument national marin de Papahānaumokuākea, 1, 52 millions de km² ;

En 2009 (étendu en 2014), créé par les États Unis dans l'océan Pacifique, le Monument national marin des îles lointaines du Pacifique, 1,26 millions de km² ;

En 2012, créée par le Royaume-Uni, dans l'océan Atlantique, l'AMP de la Géorgie du Sud et des îles Sandwich du Sud, 1,07 millions de km² ;

En 2012 créée par l'Australie dans l'océan Pacifique, la Réserve marine du Commonwealth en Mer de corail, 2012, créée par les îles Cook, dans l'océan Pacifique, le Parc marin des îles Cook, 1,9 millions de km²,

En 2014, créée par la Nouvelle Calédonie (France), dans l'océan Pacifique, le Parc Naturel de la Mer de Corail, 1, 21 millions de km².

⁹⁵⁶ FERAL F., « Introduction », FERAL F. ET SALVAT B. (dirs), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées*, op. cit., p. 10.

⁹⁵⁷ FERAL F., « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, En ligne, Hors-série 9, juillet 2011. <http://journals.openedition.org/vertigo/10998>

⁹⁵⁸ *Ibidem*.

⁹⁵⁹ *Ibidem*.

⁹⁶⁰ À ce jour (2020) neuf Parcs naturels marins ont été créés : Le Parc naturel marin d'Iroise a été créé en 2007 ; le Parc naturel marin de Mayotte créé 2010 ; Parc naturel marin du golfe du Lion créé en 2011 ; Le Parc naturel marin des Glorieuses créé en 2012 ; Le Parc naturel marin des estuaires picards et de la mer d'Opale créé en 2012 ; Le Parc naturel

normative. Le parc naturel marin, procédure qui tend à associer les collectivités et les usagers aux décisions de l'État en mer, constitue une nouvelle catégorie d'aire marine protégée dans laquelle on ne retrouve pas la notion de patrimoine naturel remarquable⁹⁶¹ mais plutôt le développement d'activités socio-économiques importantes. Ainsi, « des parcs naturels marins peuvent être créés dans les eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'État, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime ou au plateau continental, pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin. Le décret créant un parc naturel marin est pris après enquête publique (...). Il fixe les limites du parc ainsi que la composition et les modalités d'organisation du conseil de gestion et arrête les orientations de gestion du parc naturel marin. Le conseil de gestion peut déléguer certaines de ses attributions, selon les modalités prévues par le décret de création du parc naturel marin »⁹⁶².

Si le parc naturel marin peut couvrir un territoire caractérisé par une grande diversité d'espèces rares et menacées, il s'insère surtout dans une volonté de développement des connaissances du milieu marin, et se démarque particulièrement par l'absence de contenu réglementaire⁹⁶³. Une telle aire protégée se distingue par sa structure centralisée⁹⁶⁴, dépourvue de cœur de parc, et d'interdictions spécifiques, de mécanismes de surveillance ou de contrôle qui fondent l'intérêt d'un tel instrument juridique pour la régulation des usages en fonction de la capacité de charge du site, « les réglementations déjà existantes s'appliquent et les autorités du parc peuvent seulement en proposer la modification ou encore l'instauration de nouvelles dispositions »⁹⁶⁵. Ne détenant pas le pouvoir de réglementer les activités qui se déroulent au sein du parc marin, le conseil de gestion se trouve seulement apte à proposer aux préfets concernés des mesures réglementaires, que ces derniers pourront discrétionnairement choisir de concrétiser ou non.

Aux difficultés d'évaluation de la capacité de charge s'ajoutent ici un obstacle juridique.

Malgré ces faiblesses, l'article L.334-5 alinéa 4 du code de l'environnement renforce quelque peu l'étendue des pouvoirs des conseils de gestion susceptibles de permettre une approche de la capacité de charge, en prévoyant que « lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Office français de la biodiversité ou, sur délégation, du conseil de gestion ». L'étendue des termes de l'article L.334-5 permet d'envisager tant les activités marines à l'intérieur du périmètre du parc, que terrestres en dehors de ce dernier, (à condition que l'activité

marin du Bassin d'Arcachon créé en 2014 ; Le Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis créée en 2015 ; Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate créée en 2016 ; Parc naturel marin en Martinique créé en 2017.

⁹⁶¹ Les zones susceptibles d'être classées en parc naturel marin ne doivent présenter aucun intérêt spécial, ou caractère écologique particulier aux termes de l'article L.334-3 du code de l'environnement.

⁹⁶² Article L.334-3 du code de l'environnement.

⁹⁶³ MABILE S., « Les parcs naturels marins consacrés par le législateur », *RJE*, n°3, 2006, pp. 251-264.

⁹⁶⁴ Gérée par l'Office français de la biodiversité, un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire et du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

⁹⁶⁵ BECET J.-M., « De l'utilité du parc naturel marin d'Iroise », *Le Droit Maritime Français*, n° 688, 1^{er} janvier 2008, p 2.

soit soumise à autorisation ce qui exclut la plupart des activités sportives ou récréatives), ayant un impact sur le milieu marin protégé.

Le parc naturel marin est surtout un cadre qui cherche à intégrer de multiples activités économiques et récréatives présentes sur le lieu. L'évaluation de la capacité de charge nécessiterait un contexte élargi et ambitieux dédié à l'acquisition de connaissances sur la vulnérabilité des écosystèmes étendus représentés sur ce périmètre, dans une perspective d'aide à la décision publique et non d'écologie fondamentale, mais également aux recensements des pressions multiples et diffuses dues aux activités économiques du site et en amont de celui-ci⁹⁶⁶.

De ce qui précède, il nous semble qu'une intégration de capacité de charge comme passage obligé des modes de gestion ne soit réalisable très rapidement, dans les parcs naturels marins, territoires assez vastes, difficiles à maîtriser, engendrant l'accroissement des conflits d'usage, et sur lesquels la réglementation est trop inexistante ou tolérante.

Le droit des espaces naturels permet la meilleure appropriation des études de la capacité de charge, mais à des échelles étroites, sur des territoires remarquables de par leurs caractéristiques naturelles, biologiques, faunistiques, floristiques, géographiques, ou écologiques, l'ensemble du territoire de la commune n'étant pas nécessairement concerné.

⁹⁶⁶ COMPAIN Y., CAZALET B., GALLETTI F., « L'extension des AMP en Méditerranée: d'un contexte général en mer semi-fermée à l'expérience de construction du parc naturel du golfe du Lion (France) », FERAL F. et. SALVAT B. (dir.), Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées. Recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime - Le challenge maritime de la France de Méditerranée et d'Outre-mer, éd. L'Harmattan, Coll. Maritimes, Paris, 2014, pp. 133-167.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

À la fin de cette première partie de l'analyse, le constat est le suivant. Les normes du droit de l'environnement issues de l'ordre juridique international, de l'ordre européen et de l'ordre juridique interne dont on a souligné les transformations, reconnaissent la capacité de charge, et si on y ajoute les textes juridiques sectorisés spécifiques régissant un aspect particulier de l'activité et ses répercussions sur les espaces qui environnent l'individu, l'administré, le requérant etc., et qui sont l'environnement – au sens écologique – de ces derniers, on voit que s'est formé une sorte d'encodage normatif. Il assure l'assise juridique de la notion de capacité de charge, au moins théorique, et permet que dans la réalité de l'action administrative, les actes des autorités administratives puissent s'y référer, légitimement. La capacité de charge a imprégné le contenu de certaines règles de droit (ce qui montre sa juridicité), mais son intégration, protéiforme, est souvent plus implicite qu'explicite. Elle⁹⁶⁷ est le marqueur d'une logique juridique un peu modifiée : moins partisane d'un développement / aménagement conquérant et devenue un peu déterministe, puisqu'elle emprunte des connaissances aux sciences de l'écologie afin d'essayer d'adapter un peu le droit à des réalités environnementales, réalités dont le devenir l'intéresse davantage et qui finiront par résister de manière forte, grave ou appauvrissante aux demandes de consommation et marchandisation dont elles sont objet.

La question de la mise en œuvre de la capacité de charge dans le champ du droit public est un autre volet de la juridicité qui doit être approfondi, dans ses contraintes et ses réalisations. C'est l'objet de la seconde partie.

⁹⁶⁷ Elle = la capacité de charge.

**PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CAPACITÉ DE CHARGE
EN DROIT PUBLIC**

Une finalité du droit public réside dans la préoccupation de l'intérêt général, « pierre angulaire de l'action publique »⁹⁶⁸. L'intérêt général exige de transcender, de surpasser la somme des intérêts particuliers. Il s'agit de faire émerger un intérêt collectif, certes idéologique, mais guidant l'exercice du pouvoir. Pour ce faire, l'administration dispose d'une série de moyens d'actions constituant « la quintessence des prérogatives de puissance publique »⁹⁶⁹, justifiée par la recherche de cet intérêt général.

L'intérêt général, « suit les évolutions de la société, englobant les besoins sociaux du moment et reflétant les nouveaux enjeux »⁹⁷⁰. Cette intelligibilité permet d'affirmer très tôt que « la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent *sont d'intérêt général* ».

L'idée est reprise mais nettement modifiée à l'actuel article L.110-1 II° du code l'environnement qui, après avoir posé la définition en droit français de la diversité biologique⁹⁷¹ en ces termes – « on entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants » – exprime que leur *connaissance*, leur *protection*, leur *mise en valeur*, leur *restauration*, leur *remise en état*, leur *gestion*, la *préservation de leur capacité à évoluer* et la *sauvegarde des services* qu'ils fournissent *sont d'intérêt général*.

La conception de l'environnement a considérablement évolué dans le langage normatif et le code. Imprégné d'écologie, le droit identifie avec une grande aisance apparente l'environnement, à travers des dimensions plurielles faites d'interactions et d'interrelations entre divers éléments naturels. Le droit public se teinte, lui, de préoccupations environnementales. Au fil du temps, une série de notions, issues de l'écologie, ont été saisies et réappropriées, il en va ainsi des notions de « biodiversité », « d'écosystème », de « services écosystémiques » ou encore de « continuité écologique ». L'appréhension de la « capacité de charge » par le droit public s'inscrit dans cette dynamique d'enrichissement disciplinaire et dans cette volonté d'adéquation du droit à la réalité écologique environnante.

⁹⁶⁸ Conseil d'État, Rapport public, Jurisprudence et avis de 1998, *L'intérêt général*, la Documentation française, 1999, p. 245.

⁹⁶⁹ CALMETTE J.-F., *La rareté en droit public*, Collection Logiques Juridiques, éd. L'Harmattan, 2004, p. 21.

⁹⁷⁰ JAWORSKI V., « Les représentations multiples de l'environnement devant le juge pénal : entre intérêts général, individuel et collectif », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 22, septembre 2015, <http://journals.openedition.org/vertigo/16272>.

⁹⁷¹ Reprise de l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique.

Bien que la consécration de la protection de l'environnement, comme d'intérêt général, permette de légitimer l'intervention des pouvoirs publics afin de garantir le respect d'une capacité de charge, la question se pose au sujet des manières par lesquelles se saisir de cette notion et surtout à l'aune de quels instruments juridiques le faire. L'existence de fondements juridiques et matériels à l'appréhension de la capacité de charge, ne suffisent pas à la rendre opérationnelle, au sens d'aisée dans son maniement et son utilisation, régulière et reproductible.

La capacité de charge est pourtant au cœur de maintes normes juridiques et techniques, toutefois elle n'y est pas énoncée en des termes juridiques assez clairs, ni exprimée par les sciences dans des formats utilisables, ce qui nuit à son application par des pouvoirs publics.

Si une voie semble ouverte pour elle à travers des créneaux d'action offerts par des matières de droit public, voire de droit privé, en amont et en aval de l'action administrative (**Titre II.**), qui font finalement leur affaire de la capacité de charge, sans le dire, il est encore nécessaire de montrer un certain nombre de contraintes (**Titre I.**), pour les lever, car en l'état, ce sont elles qui sont susceptibles d'entraver sa mise en œuvre à l'échelle du territoire.

TITRE I. LES CONTRAINTES À L'UTILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN DROIT

Alors que la capacité de charge se heurte à la difficulté de son évaluation dans le champ scientifique et par les méthodes scientifiques, ce qui en fait une question délicate, le droit public doit concilier différentes variables naturalistes, sociales, économiques, politiques, juridiques, connues ou inconnues, possiblement instables, pour prévenir, décider, agir et sanctionner.

La capacité de charge ne peut être saisie que de manière imparfaite par le droit public mais elle devrait permettre de fonder, au moins en partie, des décisions publiques, des politiques publiques en rupture avec celles précédentes, même en période de grande incertitude. Cela implique pour les pouvoirs publics de s'approprier la question de la capacité de charge, afin d'amplifier leur compréhension du réel écologique, pour fonder des actes administratifs en adéquation avec ce dernier et anticiper celui de demain.

Y parvenir requiert préalablement d'évacuer les facteurs limitants liés aux connaissances scientifiques (**Chapitre I**). En effet, l'obstacle principal reste celui des connaissances scientifiques inexistantes, incomplètes ou encore incertaines, que les pouvoirs publics vont rattacher dans leur processus de décision avec plus ou moins de détermination.

Le second point limitant à l'utilisation opportune de la capacité de charge par ces mêmes pouvoirs, ou d'autres, compétiteurs, reste la préexistence de régimes juridiques traditionnels parfois inadaptés (non en totalité mais en partie) à la question qui nous occupe (**Chapitre II**).

CHAPITRE I. DES LIMITES LIÉES AUX CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

Les dispositions juridiques à caractère environnemental doivent nécessairement s'appuyer sur des avis scientifiques, émanant d'institutions souvent exhaustivement prévues et mandatées à cette fin. Pour l'inscription d'une espèce, d'un habitat, sur une liste juridiquement protégée, ou pour la définition d'un écosystème fragilisé ou d'un périmètre de protection, la décision juridique a besoin d'une expertise scientifique, même si elle peut s'en passer pour agir. Le droit de l'environnement en France et de l'Union européenne ne saurait jaillir, sans fondement solide fourni par les sciences naturalistes essentiellement. Et, au regard de la complexité que représente l'entité côtière, l'expertise scientifique peut parfois être incertaine.

L'obstacle principal concernant l'appropriation de la capacité de charge demeure alors l'obtention de connaissances scientifiques suffisamment complètes et synthétisées sur la question (**Section I**). En effet, l'insertion de données environnementales dans un processus décisionnel exige qu'elles répondent à certaines exigences. Mais la capacité de charge dépend également étroitement des jugements de valeurs du décideur, ce qui implique de s'interroger sur la place que donne l'institution publique aux données environnementales dans un processus de décision publique (**Section II**). Si l'appropriation de la capacité de charge répond à un enjeu de protection de l'environnement, enjeu d'intérêt général, cet enjeu reste à concilier avec d'autres intérêts qui s'affichent aussi comme d'intérêt général.

SECTION I. L'OBTENTION DE CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES COMPLÈTES ET SYNTHÉTIQUES

L'un des constats, dès lors que l'on aborde la question de la capacité de charge sous l'angle de la recherche scientifique, est la difficulté à appréhender l'ensemble du sujet par des connaissances disponibles. L'ampleur de la problématique, souvent inscrite dans le temps (état passé/état futur) implique de surmonter les contraintes liées à la production des connaissances scientifiques (§I), puis celles liées à leur disponibilité (§II).

§ I. Les contraintes liées à la production de connaissances scientifiques

Avant de pouvoir saisir juridiquement toute question de capacité de charge, il est nécessaire de détenir des informations scientifiques sur l'état des milieux et de leur qualité écologique. En soi, la réalisation de tels états de qualité constitue la condition préliminaire à son appropriation (A) par les pouvoirs publics. Il ne peut y avoir de saisie de la capacité de charge sans état des lieux préalable de la situation.

Ensuite, pour aller plus loin et renseigner scientifiquement la capacité de charge, le niveau de connaissance scientifique nécessaire se complexifie questionnant la mesure de cette dernière, face à l'incertitude scientifique (B). Enfin, aux difficultés purement scientifiques s'ajoutent les difficultés liées aux capacités techniques et financières à réaliser la mesure (C).

A. Une habitude française de commande d'états de qualité écologique du milieu naturel

Il existe sur le territoire national français un maillage de plus en plus construit de réseaux de surveillance, et d'observatoires⁹⁷², assurant le suivi de l'état de la qualité écologique du milieu littoral et marin ; il devient source d'information « sur les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques des masses d'eau dans le temps et l'espace »⁹⁷³ ; il regroupe plusieurs opérateurs (Ifremer, agences de l'eau...), compétents sur le renseignement de maints paramètres (microbiologie, phytoplancton, chimie, biologie...) et étudie finalement différents compartiments du milieu (eaux, sédiments, coquillages...), permettant de jauger le niveau, la dynamique de la qualité du milieu, ses modifications. La raison d'être de ces commandes est de fournir une information apte à éclairer les décisions publiques. Il revient ensuite à ces dernières de transformer la conduite de l'action publique (objectifs et résultats).

Cette observation spécialisée des milieux répond à un triple attendu. Il s'agit premièrement d'un objectif de contrôle, afin de répondre à des exigences juridiques de l'Union européenne, notamment issues de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) et de la Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), de conventions régionales⁹⁷⁴ ou encore d'exigences nationales principalement issues de la réglementation sanitaire française relative à la salubrité des coquillages de productions conchylicoles ou de qualité des produits de la pêche.

Il s'agit deuxièmement, d'acquérir des données nourrissant les programmes de recherche visant à comprendre le fonctionnement de l'écosystème côtier et à identifier les facteurs forçant à l'origine des changements observés. Enfin, les réseaux d'observatoire permettent une surveillance des tendances d'évolution des écosystèmes côtiers et marins, et l'établissement de scénarii, utiles pour les choix entre diverses directions que peut prendre la décision publique locale et le besoin du pilotage scientifique du développement d'une politique publique.

Qu'ils répondent à une demande réglementaire uniforme pour un secteur particulier ou qu'ils soient le résultat d'initiatives locales spontanées fondées sur un besoin de données scientifiques localisées (zones sensibles, zone à risques ou particulièrement soumises aux effets des polluants...), les réseaux scientifiques de suivi écologique comptabilisent et agrègent tant les pressions sur les milieux que la caractérisation de leur état. Ce sont ces structures, et leurs productions, qui participent depuis plus de trente ans à l'accroissement des quantités de connaissances sur les états des lieux, et les séries d'évolutions. Ce contexte est facilitant de la

⁹⁷² Si les termes « observatoires » et « réseaux de surveillance » sont souvent utilisés sans distinction, il convient de préciser que « dans le premier cas, il s'agit d'un dispositif en support à l'acquisition de connaissances et à la dynamique scientifique. Dans le second, le réseau répond à une obligation réglementaire ou une préoccupation de politique publique ». <https://www.ifremer.fr/littoral/Reseaux-de-surveillance>

⁹⁷³ DESTANDAU F., ZAITER Y., « Optimisation « économique » vs « physique » des réseaux de surveillance de la qualité de l'eau », *Revue d'économie politique*, vol. 130(3), 2020, pp. 473-499. <https://www-cairn-info.ezproxy.univ-perp.fr/revue-d-economie-politique-2020-3-page-473.htm>.

⁹⁷⁴ Notamment la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, et La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.

compréhension des capacités de charge, et de l'appréhension de la capacité de charge dans le champ du droit, par les décideurs publics. Les conséquences de leurs actes et actions peuvent aussi être mesurées à la lumière de ces informations.

L'institution des réseaux de surveillance et d'observatoires dédiés aux milieux liquides, estuariens et marins, est nette sur les façades maritimes car la zone bordière est le réceptacle final des rejets émis par les activités telluriques. Cette zone a longtemps été considérée et continue d'être perçue comme un espace apte à la dilution et l'épuration des pollutions telluriques. Cette capacité de dispersion, pour réelle, n'en demeure pas moins limitée. Les zones qui remplissent cette fonction ne font d'ailleurs que très modérément l'objet d'une affectation à cette fin : tous les rivages de la mer reçoivent la pollution, seuls quelques terrains abritent des installations dédiées à cette activité de terminal et de traitement (ex. stations d'épuration). Les cas de contaminations répétés dus à la présence dans les eaux littorales de virus et de bactéries, constituant des atteintes à la salubrité publique et des risques à la santé publique ont très tôt été identifiés, incitant les pouvoirs publics et scientifiques à interroger la capacité d'acceptation du milieu salé ou saumâtre de certains types et quantités de polluants⁹⁷⁵.

C'est dans ce contexte qu'au début du XXe siècle, les premières initiatives de surveillance de pathogènes furent initiées, à la suite d'épidémies attribuées à la consommation de coquillages. Se marquait alors un changement de paradigme : la « perception du milieu marin infini apte à recevoir les déchets et souillures devient toute relative et peut avoir des conséquences néfastes sur la qualité des produits de la mer, surtout lorsque ceux-ci sont consommés crus comme les huitres »⁹⁷⁶.

La qualité bactériologique des coquillages consommés devient une préoccupation des autorités publiques, introduisant pour y répondre, dès 1939, un décret⁹⁷⁷ établissant une obligation de classement des zones salubres et insalubres de productions des coquillages en fonction de paramètres microbiologiques. Aujourd'hui, il est repris dans des versions modernisées par le règlement européen consolidé CE n° 854/2004 du 29 avril 2004⁹⁷⁸ instituant un classement sanitaire de l'ensemble des zones de production de coquillages en quatre catégories selon leur qualité microbiologique (A, B, C ou D), chacune d'elle faisant l'objet de dispositions spécifiques. De là, classées après analyse sanitaire, les différentes zones de production des coquillages font l'objet d'une surveillance régulière de leur qualité microbiologique, assurée par le réseau de surveillance microbiologique des zones de production (REMI), créé en 1989, et animé par l'IFREMER (L'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer)⁹⁷⁹.

⁹⁷⁵ POMMEPUY M., *Capacité d'acceptation du milieu marin bactériologique de la rade de Brest*, Rapport scientifique et technique de l'Ifremer n°6, 1987, <https://archimer.ifremer.fr/doc/00054/16572/>

⁹⁷⁶ MARCHAND M., « L'océan sous haute surveillance, qualité environnementale et sanitaire », édition QUÆ, 2013, p. 47.

⁹⁷⁷ Décret du 20 août 1939 relatif à la salubrité des huîtres, moules et autres coquillages, JORF 13 septembre 1939 p. 11366.

⁹⁷⁸ Rectificatif au règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, Journal officiel de l'Union européenne, L 139 du 30 avril 2004.

⁹⁷⁹ MIOSSEC L., « Le REMI, réseau de surveillance de la qualité bactériologique des coquillages du littoral français : premiers résultats », *Hydroécologie Appliquée*, Volume 4, n° 2, 1992, pp. 203-213.

En parallèle, d'autres réseaux de surveillance ont été installés au rythme de nouvelles problématiques auxquelles les pouvoirs publics ont à répondre. Les pollutions chimiques sur les côtes françaises et leurs effets sur la santé humaine inciteront le ministère de l'environnement en 1974 à charger le centre national d'exploitation des océans de mettre en œuvre un réseau d'observation de la qualité du milieu marin le RNO⁹⁸⁰, depuis 2008, le Réseau d'observation de la contamination chimique du milieu marin (ROCCH) lui a succédé. Le RNO a été chargé d'évaluer la contamination chimique du milieu marin et littoral, et de surveiller les effets biologiques desdits contaminants ; les données récoltées permettent également de répondre aux obligations juridiques de surveillance issues des conventions internationales OSPAR, et de Barcelone, ainsi que de la Directive européenne cadre sur l'Eau. Recensant 90 points de prélèvements, le RNO constitue l'outil majeur de suivi et de connaissance des niveaux de contamination du littoral français, ce qui a permis d'évaluer depuis lors les tendances d'évolution des contaminations subies par les littoraux⁹⁸¹.

Après le naufrage de l'Erika et les conséquences environnementales désastreuses pour les rivages, un nouveau réseau de surveillance est créé, et il est important puisqu'il exprime un moyen de remplir des obligations réglementaires, c'est le réseau de surveillance des peuplements benthiques REBENT ; chargé de recueillir et de mettre en « forme de données relatives aux habitats, et biocénoses benthiques associées, dans la zone côtière afin de mettre à disposition des scientifiques, des gestionnaires et du public des données pertinentes et cohérentes permettant de mieux connaître l'existant et de détecter les évolutions spatio-temporelles »⁹⁸².

À ce dispositif national, s'ajoute le réseau d'observation et de surveillance du phytoplancton et des phycotoxines (REPHY) qui porte sur l'hydrologie et les nutriments, créé par l'IFREMER en 1984 suite à de nombreuses intoxications de consommateurs de coquillages au cours des années 1980, sur les côtes bretonnes, cause imputée au développement d'un phytoplancton ayant la propriété de produire des toxines diarrhéiques et également le REPHYTOX réseau de surveillance des phytotoxines réglementées dans les organismes marins, en particulier dans les mollusques bivalves de consommation exploités professionnellement, ou encore le réseau de surveillance sanitaire des zones de baignade, sans doute beaucoup plus connu.

En complément des réseaux de surveillance nationaux, l'IFREMER gère des réseaux régionaux, en partenariat avec les Agences de l'eau, la région ou encore le département concernés, afin de compléter et d'approfondir les informations sur la qualité des milieux concernés ; on peut citer par exemple, le RESEAU LITTORAL MEDITERRANEEN, le RESEAU DE SUIVI DES NUTRIMENTS, le RESEAU HYDROLOGIQUE DU BASSIN D'ARCACHON, ou encore le RESEAU DE SUIVI LAGUNAIRE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON dédié aux neuf lagunes côtières réparties le long du littoral de la région anciennement Languedoc-Roussillon, aujourd'hui Occitanie. Au-delà, si l'Ifremer pilote et harmonise des réseaux de surveillance toujours plus

⁹⁸⁰ Depuis 2008, Réseau d'observation de la contamination chimique du milieu marin (ROCCH) lui a succédé.

⁹⁸¹ <https://wwz.ifremer.fr/pollution/Laboratoires-et-cellules-d-expertise/Coordination-ROCCH>

⁹⁸² <http://www.rebent.org/fr/le-rebent/presentation-du-rebent/description-du-rebent.php>

nombreux⁹⁸³, il existe également plusieurs réseaux mis en place par d'autres organismes publics comme les agences de l'Eau, des Régions, des collectivités locales, ou même EDF pour répondre à des besoins de renseignements spécifiques.

Les multiples données recueillies par ces différents réseaux de surveillance sont gérées et valorisées *via* le système d'information QUADRIGE animé par l'IFREMER et ouvert à d'autres systèmes de surveillance, qui assure une mise à disposition des données scientifiques vers l'ensemble des pouvoirs publics et administrations.

L'observation et la surveillance de l'évolution de l'état et de la qualité dépréciée ou optimisée du milieu littoral et marin, par sites et stations, sont une nécessité scientifique préalable à la compréhension de la réaction des résiliences et réactions d'écosystèmes. Ces réseaux d'observatoires et de surveillance et les données qu'ils recensent constituent les prémices et les fondements susceptibles de légitimer des décisions publiques éclairées sur la capacité de charge des écosystèmes littoraux et leur vulnérabilité aux pressions. À titre d'exemple, le suivi écologique et sanitaire de l'étang de Thau (Hérault, département 34) couvert par différents réseaux et personnels scientifiques assurant l'inventaire des sources de pollutions et leurs effets sur la qualité des milieux littoraux et lagunaires a contribué à démontrer l'impact de l'augmentation de population qu'ont connues les communes raccordées à la station d'épuration sur le bon état qualitatif des masses d'eau de lagune de Thau. Les résultats analysés et synthétisés versés dans le circuit de la décision publique ont constitué en 2020 une composante, parmi d'autres, à l'origine de l'initialisation d'un processus de modernisation de la station d'épuration des eaux blanches de Sète⁹⁸⁴.

B. La mesure de la capacité de charge face à l'incertitude scientifique

Qu'il s'agisse de « sciences comme l'écologie, la climatologie, l'océanographie (...) elles sont, dans des mesures plus ou moins grandes, intrinsèquement incertaines »⁹⁸⁵.

Si les autorités publiques sont souvent en quête de données objectives et fiables pour asseoir leurs décisions, une grande partie des phénomènes environnementaux est soumise à des incertitudes scientifiques, le doute occupe une partie importante de la vie des sciences dites exactes, et cela s'explique par le fait que les scientifiques ne connaissent pas (encore) toutes les lois de la nature.

La surveillance et le suivi de l'environnement littoral et marin ont évolué et se sont largement complexifiés, « on est passé d'une surveillance relativement simple, le contrôle bactériologique des coquillages ou la surveillance des contaminants chimiques, à un concept autrement ambitieux,

⁹⁸³ L'IFREMER coordonne et gère sur l'ensemble du littoral métropolitain plusieurs réseaux de surveillance dont le contrôle microbiologique (REMI), le réseau de surveillance du phytoplancton et des phytotoxines (REPHY), le réseau d'observation de la contamination chimique (ROCCH, ex-RNO) et le réseau de surveillance benthique (REBENT), le Réseau Mollusques des Ressources Aquacoles (REMORA) qui est mis en place sur les trois façades maritimes.

⁹⁸⁴ <https://www.herault-direct.fr/articles/25031/sete-la-modernisation-de-la-step-des-eaux-blanches>

⁹⁸⁵ HENRY C., « Incertitude scientifique et incertitude fabriquée. D'une approche rationnelle aux dénis de science », *Revue économique*, 4, Vol. 64, 2013, pp. 589-598.

celui de vouloir surveiller la santé des océans à travers des indicateurs biologiques mesurés par rapport à des conditions dites de références, qui parfois, restent à établir »⁹⁸⁶.

Les recherches liées à la capacité de charge s'inscrivent dans cette droite ligne, avec des connaissances scientifiques approfondies, parfois encore non maîtrisées.

Il existe de nombreuses incertitudes quant à sa mesure, elles tiennent dans l'aptitude à fixer précisément un seuil au-delà duquel une composante de l'environnement ne peut plus recevoir de pollutions sans que cela n'affecte négativement sa structure ou son fonctionnement. Mais elles tiennent également dans les connaissances relatives aux capacités de résiliences des éléments de l'environnement, c'est-à-dire leur capacité à se régénérer dans le temps, et à retrouver un fonctionnement stable après avoir subi des perturbations. L'état d'avancement des connaissances disponibles nécessaires pour appréhender la question de la capacité de charge fait donc naître une forte dépendance vis-à-vis du monde de l'expertise scientifique, ce qui est susceptible d'entraîner une démobilisation des décideurs publics seuls capables de commander des études de capacité de charge.

Les limites liées à la production même de connaissances scientifiques font que les données scientifiques relatives à la capacité de charge peuvent être jugées trop instables pour construire des décisions publiques.

Pour autant, ces difficultés ne doivent pas entraîner un abandon de la question. Car si les sciences du vivant ne peuvent apporter de certitudes irréfutables aux décideurs publics, elles peuvent éclairer la question de la capacité de charge en probabilisant les risques. S'il est donc impossible de fixer définitivement un seuil précis de capacité de charge, il est tout à fait envisageable de réaliser des fourchettes de probabilités tenant compte de l'incompréhension de certains fonctionnements des écosystèmes.

Mais une fois cette variable de données scientifiquement identifiée, il appartient aux pouvoirs publics de se saisir de la question, et cela comporte nécessairement un jugement de valeur quant à l'acceptabilité sociale du risque.

C. La mesure de la capacité de charge face aux difficultés techniques et financières

À ces difficultés propres à la recherche scientifique s'ajoutent des obstacles de nature technique et financière.

Il s'agit d'abord de la capacité à *réaliser les mesures techniquement*. Ce qui ne va pas de soi, selon le milieu naturel considéré (périmètre étroit ou large, accessible ou pas, de surface ou profond, ouvert ou fermé etc.) et d'en compiler les résultats pour arriver à une analyse globale et horizontale de la capacité d'un milieu à supporter le changement imposé ou pas, et dans quelles proportions⁹⁸⁷.

⁹⁸⁶ MARCHAND M., « L'océan sous haute surveillance, qualité environnementale et sanitaire », op.cit., p. 53.

⁹⁸⁷ SIDAN L., GALLETTI F., « La "capacité de charge", ou comment faciliter la mise en œuvre par le juge administratif du principe de conciliation entre intérêts économiques de projet et intérêts environnementaux ? », op. cit., p. 473.

La difficulté réside dans l'expression intelligible et synthétisée du résultat. C'est ce qui est attendu par un juge ou par une commande publique faite à expert. Or, la science administrative et les administrateurs confrontés aux tâches de gestion publique d'espaces du littoral par exemple, nous rappellent cette question, éprouvée lors des programmes de suivi de l'état des lagunes méditerranéennes entre 1999 et 2014 (deux programmes de sept ans) où un nombre important d'indicateurs différents sont utilisés pour renseigner l'état chimique et physique et bactériologique de la lagune, mais où le choix initial d'évaluation fait de ne retenir que l'indicateur le plus mauvais pour qualifier l'ensemble et orienter l'action publique a provoqué la crispation des maires des communes concernées et d'acteurs, mécontents que les niveaux enregistrés sur les indicateurs *en progrès* ne soient pas pris en compte, de là une des raisons du retrait de la région (anciennement Languedoc-Roussillon) et de la non-reconduction de ce programme.

Ce dernier a donc été remplacé par les indicateurs et l'évaluation du bon état écologique des eaux imposées par la directive-cadre sur l'eau⁹⁸⁸, à ne pas confondre avec la Directive cadre stratégie pour le milieu marin⁹⁸⁹, son Plan d'Action pour le milieu marin et son programme de surveillance en 13 points, doté aussi d'indicateurs et d'objectifs de bon état écologique⁹⁹⁰.

Elle est ensuite fonction de la possibilité de *financer* la mesure de la capacité de charge dans un contexte de commandes – au sens de demandes – publiques ou privées très sélectives pour des évaluations qui bien que nécessaires restent onéreuses et où l'effort de mutualisation des financements pour payer ces expertises, même dans un cadre de recherche publique non concernée par les bénéficiaires commerciaux (ce n'est pas le cas des cabinets privés d'études) reste permanent. Ceci, en plus de constituer une condition forte de l'utilisation des analyses de capacité de charge, compromet la pérennité des suivis et procédés engagés de concertations publiques avec les professionnels de filières dépendants de l'état d'écosystèmes exploités, ou à l'inverse, conduit à faire converger les financements vers une commande récurrente, toujours la même, multipliant les études sur un même sujet intriqué à un secteur professionnel précis, secteur perçu par les autorités déconcentrées ou décentralisées comme « prioritaire » dans l'économie d'une région, ou « agité » avec un souci d'évitement d'une mobilisation du secteur, de troubles à l'ordre public etc⁹⁹¹.

À cela s'ajoute le trop petit nombre de spécialistes disponibles dans les cadres d'organismes de recherche publique ou de conseil aux pouvoirs publics, qu'il faudrait pouvoir mobiliser sur des sites nombreux et des écosystèmes divers où les besoins d'analyses de capacité de charge croissent proportionnellement aux pressions subies et aux emprises sollicitées⁹⁹². Au titre de ces emprises sollicitées auprès des administrations gestionnaires, on peut citer les demandes d'utilisation des milieux dans le cadre de demandes de concessions d'utilisation du domaine public naturel ou

⁹⁸⁸ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *JOCE* n°L327 du 22 décembre 2000, p. 1.

⁹⁸⁹ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, *JOUE*, L 164, 25 juin 2008. (Directive cadre « stratégie pour le milieu marin » DCSMM).

⁹⁹⁰ SIDAN L., GALLETTF., « La "capacité de charge", ou comment faciliter la mise en œuvre par le juge administratif du principe de conciliation entre intérêts économiques de projet et intérêts environnementaux ? », *op. cit.*, p. 472.

⁹⁹¹ *Ibidem*, p. 473.

⁹⁹² *Ibidem*, p. 474.

artificiel par exemple, ou même l'ensemble des demandes autorisations d'urbanisme et d'autorisations au titre des ICPE qui augmentent sur des territoires fragilisés⁹⁹³.

⁹⁹³ *Ibidem*, pp. 473-474.

§II. La disponibilité de la mesure de la capacité de charge pour la société civile

La disponibilité de la mesure est indispensable tant pour fournir une information nécessaire à une prise de décision éclairée pour les pouvoirs publics que pour susciter une participation des citoyens aux débats, ou encore pour mobiliser et appuyer l'action contentieuse des associations de protection de l'environnement.

Toutefois, « l'information scientifique est générée par le milieu de la recherche dans la grande majorité des cas pour son propre usage. Les données sont collectées de manière ponctuelle pour répondre aux objectifs d'une recherche particulière ou pour expliquer par exemple le comportement d'une espèce ou pour comprendre la diffusion d'un polluant, ou pour analyser les impacts d'un produit ou d'une technologie »⁹⁹⁴. À ceci répondent imparfaitement (A), bien que l'on puisse s'en réjouir, les obligations de mises en accès libre des données environnementales (B).

A. Les obligations de mise en accès libre des données environnementales

Considérer la capacité de charge de l'environnement est une gageure qui implique des connaissances scientifiques souvent complexes, parfois impossibles à maîtriser, et systématiquement très coûteuses, pour les administrations publiques, qui voudraient en faire, ou en font la commande, elle peut être perçue comme une dépense publique *exorbitante*. À côté d'études spécialisées et focalisées - purement et exclusivement - sur la capacité de charge, existe une multitude de données environnementales susceptibles d'être utilisées pour rendre compte de cette dernière, du moins pour l'estimer approximativement, ou pour s'approcher un peu plus près de cette réalité écologique.

L'accès et l'extraction de ces données pour cette valorisation augurent de dépasser un certain nombre de difficultés.

L'accès aux données environnementales est longtemps resté cantonné au droit d'accès à l'information administrative⁹⁹⁵ régi par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public⁹⁹⁶.

En 2020, les dispositions de 1978, assurent toujours un levier d'accès vers l'information environnementale, notamment pour les projets qui impactent indirectement l'environnement, mais à elles seules, elles ne pouvaient qu'insuffisamment répondre aux exigences juridiques modernes

⁹⁹⁴ LAVOUX T., « L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2003/2, Vol. 10, pp. 177-194.

⁹⁹⁵ JAMAY F., « Principe de participation : droit à l'information », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2430, 2018.

⁹⁹⁶ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JORF du 18 juillet 1978, p. 2851.

consacrées aux niveaux international⁹⁹⁷ et européen⁹⁹⁸, auxquelles s'ajoutent la consécration constitutionnelle d'un droit fondamental pour « toute personne (...) dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques »⁹⁹⁹, quand bien même le renvoi à la compétence législative atténue drastiquement la portée d'un tel droit¹⁰⁰⁰.

La loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire¹⁰⁰¹ et son décret d'application n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement¹⁰⁰², ont procédé à la transposition de la directive n° 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, et inaugurent de nouvelles dispositions consacrées explicitement au droit d'accès à l'information environnementale, aujourd'hui codifiées aux articles L.124-1 à L.124-8 du code de l'environnement.

C'est principalement parce que la France a été condamnée pour transposition tardive et incomplète de la directive 90/313/CE du 7 juin 1990 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement¹⁰⁰³, qu'un régime spécifique de communication des données environnementales incluant une obligation d'agir pour l'administration fut édicté et inscrit dans la législation française. Transformant *le droit d'accès* aux documents administratifs en *obligation d'agir* pour l'administration, le législateur engage les autorités publiques à prendre : « les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent, et veillent à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées »¹⁰⁰⁴.

En parallèle, les services de l'administration, veillent et veilleront, à ce que « les informations relatives à l'environnement recueillies par elles ou pour leur compte soient précises et tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison. Elles organisent la conservation de ces informations afin de permettre leur diffusion par voie électronique »¹⁰⁰⁵.

⁹⁹⁷ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée le 25 juin 1998, ratifiée et publiée en France par le décret no 2002-1187 du 12 septembre 2002, J.O. du 21 septembre 2002, p. 15563.

⁹⁹⁸ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, Journal officiel n° L 041, 14/02/2003, pp. 0026- 0032, Directive 2007/2/CE, du 14 mars 2007, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JOUE n° L 108, 25 avr. 2007, p. 1.

⁹⁹⁹ Article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement.

¹⁰⁰⁰ FEVRIER J.-M., « Élaboration de la Charte de l'environnement et principe de participation », *Environnement*, n° 4, avril 2005, comm. 35, pp. 23-24.

¹⁰⁰¹ Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°251 du 27 octobre 2005 p. 16929.

¹⁰⁰² Décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement, modifiant le code de l'environnement et le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF n°119 du 23 mai 2006, p. 7542 texte n° 27.

¹⁰⁰³ CJCE, 26 juin 2003, C-233/00, Commission CE c/ République française.

¹⁰⁰⁴ Article L.124-7 du code de l'environnement.

¹⁰⁰⁵ *Ibidem*.

Cette obligation générale d'information¹⁰⁰⁶, renforcée par plusieurs obligations connexes qui incombent à l'administration, notamment la nécessité pour elle de statuer de manière expresse dans un délai réduit d'un mois à compter de la réception d'une demande d'information¹⁰⁰⁷, ou lorsque la demande porte sur des informations qu'elle ne détient pas, l'autorité publique saisie doit la transmettre à l'autorité publique susceptible de détenir l'information¹⁰⁰⁸, convergent pour conférer à l'information environnementale une large portée pour les administrés.

Le champ d'application du droit d'accès à l'information environnementale surpasse celui du simple droit d'accès aux documents administratifs, et la notion d'information environnementale s'avère particulièrement étendue, elle concerne : « 1° l'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; 5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement ».

Couvrant des domaines « aussi larges et variés que tous les éléments de l'environnement, mais aussi le bruit, les déchets ou les émissions, l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie ou, encore, les constructions et le patrimoine culturel »¹⁰⁰⁹, l'information environnementale s'insère dans une multitude de branches du droit (droit de la santé, droit de la construction, droit de l'urbanisme, droit de l'environnement ...).

Cette information largement ouverte dans sa définition l'est aussi dans ses bénéficiaires, elle peut être délivrée à toute personne, physique ou morale, sans avoir à justifier d'un quelconque intérêt, et les motifs de refus limitativement énumérés, à l'article L.124-4 du code de l'environnement¹⁰¹⁰ restent

¹⁰⁰⁶ Complété par des mécanismes d'information particuliers concernant la dissémination d'organismes génétiquement modifiés, les déchets, ou encore la qualité de l'air, le régime particulier codifié aux articles L.124-1 et suivants et R. 124-1 et suivants du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁰⁰⁷ Article R. 124-1 I° du code de l'environnement.

¹⁰⁰⁸ Article R. 124-1 III° du code de l'environnement.

¹⁰⁰⁹ NARBÉY P., « Le droit d'accès du public à l'information environnementale », *Defrénois*, n°5, 15 mars 2008, p. 505.

¹⁰¹⁰ « I. - Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte :

1° Aux intérêts mentionnés aux articles L.311-5 à L.311-8 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° de l'article L.311-5 ;

2° A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ;

3° Aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation ;

4° A la protection des renseignements prévue par l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

II. - Sous réserve des dispositions du II de l'article L.124-6, elle peut également rejeter :

très restreints, de sorte qu'ils n'apparaissent pas de nature à remettre en cause ce droit à l'information, les véritables limites à l'accès à des données environnementales se trouvent plutôt dans les pratiques de l'administration, souvent déconnectées des obligations qui lui incombent.

B. L'effectivité relative du droit à l'information environnementale

Le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement, déclinaison spécifique et sectorielle du régime d'accès aux documents administratifs, impose par voie de conséquence des obligations aux seules personnes publiques. Les débiteurs de l'obligation d'information sont principalement l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, auxquels s'adjoignent certaines personnes privées chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission¹⁰¹¹.

Les autorités publiques sont aux premières loges de l'information environnementale, d'une part en ce qu'elles participent, directement, à son élaboration, et d'autre part, en ce qu'elles collectent des informations en provenance de personnes privées¹⁰¹², or cela exclut les situations d'études privées, commandées par des acteurs, donc non accessibles à titre gratuit ou non accessibles tout court.

Parfois, le code de l'environnement désigne des obligations de mise à disposition des données environnementales qu'il fait peser sur certaines personnes privées. En matière contractuelle, dans le champ spécifique de la vente immobilière d'un terrain antérieurement exploité dans le cadre d'une ICPE, une obligation spécifique d'information incombe à la charge du vendeur conformément à l'article L.514-20 du Code de l'environnement¹⁰¹³, qui commande, entre autres, au vendeur d'informer par écrit l'acheteur pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation.

Dans une autre mesure, l'article L.122-1 du code de l'environnement prévoit des obligations à la charge des maîtres d'ouvrage, qui se voient contraints, en cas de production d'une étude d'impact, de la mettre à disposition du public, ainsi que la réponse écrite à l'avis de l'autorité

1° Une demande portant sur des documents en cours d'élaboration ;

2° Une demande portant sur des informations qu'elle ne détient pas ;

3° Une demande formulée de manière trop générale ».

¹⁰¹¹ Article L.124-3 du code de l'environnement.

¹⁰¹² Le club des juristes, Rapport mieux informer et être informé sur l'environnement, Commission Environnement, septembre 2014, 130 p.

¹⁰¹³ « Lorsqu'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation.

Si le vendeur est l'exploitant de l'installation, il indique également par écrit à l'acheteur si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité.

A défaut, et si une pollution constatée rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution, l'acheteur a le choix de demander la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la réhabilitation du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente ».

environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L.123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L.123-19 ».

Nonobstant la mise à disposition de ces deux documents, le maître d'ouvrage qu'il soit public ou privé est tenu au regard de l'article L.411-1 a du code de l'environnement de « contribuer à l'inventaire du patrimoine naturel (...) par la saisie ou, à défaut, par le versement des données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des études d'évaluation préalable ou de suivi des impacts réalisées dans le cadre de l'élaboration (...) des projets d'aménagement soumis à l'approbation de l'autorité administrative. On entend par données brutes de biodiversité les données d'observation de taxons, d'habitats d'espèces ou d'habitats naturels, recueillies par observation directe, par bibliographie ou par acquisition de données auprès d'organismes détenant des données existantes. (...) La saisie ou le versement de données s'effectue au moyen d'une application informatique mise gratuitement à la disposition des maîtres d'ouvrage par l'État »¹⁰¹⁴.

Ces données sont regroupées depuis le 29 mars 2018 sur la plateforme www.projets-environnement.gouv.fr et sont mises à disposition en libre accès pour tous les administrés.

L'obligation de mise en accès libre des données brutes que les bureaux d'études récoltent lors de l'élaborations de leurs études d'impact, issues des visites, observations, et suivis du site sur *quatre saisons*, support de l'identification des enjeux environnementaux de l'étude, peut se révéler d'intérêt pour appréhender la capacité de charge.

De par leur participation à l'état des lieux environnemental du territoire, préalable nécessaire à toute évaluation de capacité de charge, d'une part, et parce qu'elles pourraient se révéler particulièrement utiles à de futurs requérants qui voudraient contester l'insuffisance d'une étude d'impact, dès lors que des données environnementales auront déjà été versées sur la plateforme pour des projets implantés à proximité¹⁰¹⁵.

La comparaison de « l'étude d'impact en cause avec d'autres études - de meilleure qualité - conduites sur des projets similaires et/ou sur des projets implantés dans le même milieu naturel »¹⁰¹⁶, peut s'avérer particulièrement utile à la mise en évidence d'inexactitudes ou d'omissions, aptes à entacher d'insuffisances et donc d'illégalité la décision administrative finale¹⁰¹⁷. Reste à savoir si les autorités publiques veilleront à rappeler à l'ordre les maîtres d'ouvrage privés, quant à leurs obligations de mise en libre accès des données environnementales, alors même qu'elles éprouvent encore quelques difficultés à prendre la mesure de leurs propres obligations en la matière.

¹⁰¹⁴ Si cet article ne s'inscrit pas dans le régime de l'information environnementale, mais vise à alimenter les inventaires nationaux, il contribue toutefois indirectement à une meilleure information.

¹⁰¹⁵ Possibilité de recouper les données pour traquer d'éventuelles distorsions.

¹⁰¹⁶ EMORINE A., « Information environnementale et "open data" : la plateforme "projets-environnement.gouv.fr" du point de vue des maîtres d'ouvrage », *Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel*, n° 81, pp. 41-46.

¹⁰¹⁷ « Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ». CE, 14 octobre 2011, n° 323257, Société Ocreal.

Comme le soulevait une partie de la doctrine il y déjà quelques années : « si les informations produites ou véhiculées par les administrations de l'environnement sont en règle générale faciles à obtenir il n'en est pas forcément de même de celles qui sont détenues par d'autres administrations, notamment celles qui sont responsables des activités à l'origine des dommages les plus aigus à l'environnement »¹⁰¹⁸.

Quand bien même, l'article R. 124-5 du code de l'environnement précise parmi les documents à publier par les autorités administratives, « les données ou résumés des données recueillies par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement », « les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement » ou encore « les études d'impact environnemental », leur révélation au grand public est loin d'être systématique, et l'absence de sanction prévue par le code de l'environnement ne tend pas à assurer la dissuasion des administrations obligées de s'y soustraire.

Ainsi, les pratiques de traitement des demandes de toute personne, physique ou morale, par les autorités publiques répondent encore mal à cette obligation d'information, point souligné jusque dans les années 2014 en ces termes¹⁰¹⁹ : « les demandes des administrés se heurtent encore trop souvent à des refus. Les administrations, traditionnellement soumises à un devoir de réserve, connaissent mal leurs obligations dans ce domaine, et notamment l'obligation positive pour elles de collecter, vérifier et diffuser des informations relatives à l'environnement auprès du public »¹⁰²⁰.

À ces lacunes de formes, se superposent des déficiences de fond, les autorités publiques ne disposant pas de toutes les données susceptibles d'éclairer la capacité de charge, une partie reste essentiellement détenue par des entreprises privées. Sans dénigrer l'intérêt de telles avancées pour la diffusion et l'accessibilité des données environnementales, le droit français reste encore en retrait, ou pour le dire autrement, en deçà des exigences européennes et internationales en la matière, en instituant à la seule charge des autorités publiques, des obligations de communication des données environnementales dont une large partie reste aux mains de sociétés privées, qui n'ont point intérêt à les communiquer¹⁰²¹.

Essentiel pour assurer l'effectivité d'une démocratie environnementale, le droit d'accès à l'information environnementale est également indispensable pour faire entrer la capacité de charge dans le champ du droit et de l'activité juridictionnelle. Dans le champ contentieux particulièrement, un débat sur la capacité de charge ne peut que difficilement se nouer si les

¹⁰¹⁸ LAVOUX T., « L'information environnementale : nouvel instrument de régulation politique en Europe ? », op.cit., p. 192.

¹⁰¹⁹ SIDAN L., GALLETI F., « La "capacité de charge", ou comment faciliter la mise en œuvre par le juge administratif du principe de conciliation », op. cit., p. 473.

¹⁰²⁰ AGUILA Y., « Les acteurs du droit de l'environnement », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, Le Conseil constitutionnel et l'environnement, avril 2014, p. 7.

¹⁰²¹ EPSTEIN A-S., « La compatibilité du droit d'accès aux informations environnementales de source privée avec la protection du secret des affaires : prélude à la consécration d'un droit d'accès aux données d'intérêt général de source privée », *RJE*, vol. spécial, n° HS20, 2020, p. 142.

requérants ne possèdent les données environnementales utiles, le juge ne se saisira pas de lui-même d'une telle question.

L'ouverture et l'accessibilité des données environnementales publiques, susceptibles de favoriser cette action, se sont vues renforcées par la Directive 2007/2/CE du Parlement européen dite « INSPIRE »¹⁰²² qui vise expressément à appuyer la politique environnementale de l'Union européenne par la formation d'une base de données géographiques¹⁰²³.

Transposées aux articles L.127-1 à L.127-9 du code de l'environnement, les nouvelles dispositions requièrent des autorités publiques la publication de leurs données environnementales géographiques sur Internet, mais également un partage et un échange de ces dernières entre administrations décentralisées, déconcentrées confondues.

Mis en ligne par le biais du site www.géoportail.fr, l'information géographique centralisée rend plus simple et plus rapide l'évaluation d'impacts sur l'environnement d'un projet ou d'une activité, en superposant les protections réglementaires (Natura 2000, Parc naturel, réserve naturelle...) mais également les risques naturels (Plan de prévention des risques par exemple), ou encore les mesures compensatoires¹⁰²⁴, il est plus aisé d'apprécier ou de supposer de la vulnérabilité du site étudié, et d'en avoir une vision globalisante.

La question demeure quant à l'influence de ces nouvelles fonctionnalités, constituent-elles pour autant de nouveaux éléments facilitant la prise en considération des réalités écologiques dans un processus de décision ou de réorientation de la décision publique ? Ce point mérite d'être précisé ci-après.

SECTION II. LA RÉCEPTION DES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES PAR LES POUVOIRS PUBLICS, RÉDUITE À QUELQUES UTILISATIONS

L'utilisation des données environnementales par les pouvoirs publics révèle leur volonté d'appréhension de la réalité écologique, et donc indirectement les possibilités de voir intégrer, ou pas, la capacité de charge dans un processus de décision publique.

Pour prendre connaissance des richesses et risques écologiques de leur territoire, les pouvoirs publics recourent traditionnellement aux inventaires naturalistes. La question se pose de savoir si ces derniers exploitent le pouvoir de révélation du réel écologique de ces données environnementales pour fonder le contenu des décisions publiques, et dans l'affirmative dans quelles mesures, et avec quel degré d'intégration (§I).

Parallèlement, ces recensements figés de données semblent devoir être complétés par des informations plus significatives et dynamiques, finalement plus modernes. À ce titre, la connaissance des services rendus par les écosystèmes, constitue une nouvelle conception de la biodiversité utile qui pourrait se révéler mobilisante pour l'action publique (§II).

¹⁰²² Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), OJ L 108, 25.4.2007, pp. 1-14.

¹⁰²³ VERLON B., « Ce que la convention d'Aarhus et la directive Inspire ont changé... », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 81, n° 1, 2016, pp. 8-11.

¹⁰²⁴ Article L.163-5 du Code de l'environnement.

§I. La place des inventaires environnementaux dans le processus de décision publique

Les inventaires écologiques assurent « une fonction de recensement par le repérage, une exacte appréciation des données du réel écologique, mais aussi une fonction explicative et prospective nécessaire à la gestion de l'environnement »¹⁰²⁵.

En matière d'inventoriage du patrimoine naturel, on recense deux grands inventaires, le premier est d'origine française, il s'agit des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) (A), qui constituent les documents de référence en la matière. Le second est d'origine européenne, il s'agit de l'inventaire Natura 2000 qui s'impose aux États membres de l'Union et s'intègre dans une politique publique européenne de protection et de conservation de l'environnement (B).

A. L'exemple des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)

L'inventaire des « zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique » (ZNIEFF) constitue l'élément principal du recueil de la connaissance scientifique du patrimoine naturel français (1) désormais prévu à l'article L.411-5 du Code de l'environnement. Cet inventoriage purement scientifique est certes non doté de portée juridique, mais permet de mettre en évidence l'intérêt écologique d'une partie de territoire, dont l'importance peut susciter une protection juridique au nom de l'intérêt général (2).

1. Les ZNIEFF, modalité principale du recueil de la connaissance scientifique sur le patrimoine naturel français

Né en 1982, sous la direction du ministère de l'Environnement chargée de la protection de la nature, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique, dont la coordination est confiée au secrétariat de la faune et de la flore du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), a pour finalité d'identifier les zones qui représentent les éléments remarquables du patrimoine naturel français, mais aussi d'homogénéiser l'ensemble des données environnementales disponibles sur le périmètre administratif d'une région. L'objectif était de rassembler des données environnementales sur tout le territoire national, pour créer un outil d'aide à la décision publique¹⁰²⁶.

¹⁰²⁵ VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, op cit, p. 255.

¹⁰²⁶ Il s'agissait d'éclairer une « prise de décision administrative en fournissant aux autorités compétentes les données empiriques élémentaires nécessaires pour assurer une gestion rationnelle de l'espace ». LE CORRE L., NOURY A., « Un inventaire du patrimoine naturel : les Z.N.I.E.F.F », *RJE*, n°4, 1996, p. 389.

Cette pratique, dans un premier temps purement interne à l'Administration¹⁰²⁷, sera officiellement reconnue par la circulaire interministérielle n° 89-56 du 10 octobre 1989¹⁰²⁸, qui concerne l'application du décret 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral¹⁰²⁹. Ce texte met en avant « l'intérêt de recourir à l'inventaire des ZNIEFF pour qualifier les milieux naturels remarquables que la loi Littoral impose de protéger, dans les espaces proches du rivage »¹⁰³⁰.

La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993¹⁰³¹, dite « loi Paysages », donne un fondement législatif¹⁰³² aux zones naturelles d'intérêt écologique Faunistiques et Floristiques (ZNIEFF) désormais prévues à l'article L.411-1 A du code de l'environnement disposant que « l'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin. On entend par inventaire du patrimoine naturel, l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques ».

Si « l'État en assure la conception, l'animation et l'évaluation », la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a marqué un changement de paradigme en rendant la contribution des maîtres d'ouvrage publics et privés obligatoire.

À côté de l'État, le législateur a prévu que « les maîtres d'ouvrage, publics ou privés, doivent contribuer à cet inventaire par la saisie ou, à défaut, par le versement des données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des études d'évaluation préalable ou de suivi des impacts réalisées dans le cadre de l'élaboration des plans, schémas, programmes et autres documents de planification mentionnés à l'article L.122-4 et des projets d'aménagement soumis à l'approbation de l'autorité administrative »¹⁰³³.

Par ailleurs, « les données brutes contenues dans les inventaires mentionnés au présent article sont diffusées comme des données publiques, gratuites et librement réutilisables, sauf si leur diffusion porte atteinte aux intérêts mentionnés aux 1° à 4° du I de l'article L.124-4. Les conditions dans lesquelles la diffusion des données prévue au présent alinéa peut être restreinte pour des motifs de protection de l'environnement sont précisées par décret ». Bien que non dotée de portée juridique formelle, l'inventaire du patrimoine naturel, dans sa nouvelle rédaction, issue de la loi pour la reconquête de la biodiversité, permet une meilleure information du public et donc incidemment une meilleure prise en considération des données environnementales dans un processus de décision publique.

¹⁰²⁷ CANS C., JOLIVET S., « Synthèse - Inventaires du patrimoine naturel », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 20 novembre 2016.

¹⁰²⁸ Circulaire n°89-56 du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux.

¹⁰²⁹ Décret n°89-694 du 20 septembre 1989, Portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, JORF, 26 septembre 1989, p. 12130.

¹⁰³⁰ CANS C., « Inventaire du patrimoine naturel. Inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) », op, cit.

¹⁰³¹ Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, JORF n°7, 9 janvier 1993, p. 503.

¹⁰³² CANS C., JOLIVET S., « Synthèse - Inventaires du patrimoine naturel », op. cit.

¹⁰³³ Article L.411-1 A I alinéa 2 du code de l'environnement.

L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique Faunistiques et Floristiques (ZNIEFF) est réalisé sur interventions scientifiques, localisant et décrivant des sites d'intérêt écologique. Les ZNIEFF représentent des territoires aux caractéristiques écologiques particulières, participant au maintien des grands équilibres naturels ou parce que constituant les milieux de vie d'espèces animales et végétales rares et protégées. Divisées en deux catégories, les ZNIEFF de type I, « d'une superficie généralement limitée, définie par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional. Ces zones sont particulièrement sensibles à des équipements ou à des transformations même limitées »¹⁰³⁴ ; et les ZNIEFF de type II qui se caractérisent, par « des grands ensembles naturels riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes. Dans ces zones, il importe de respecter les grands équilibres écologiques, en tenant compte, notamment du domaine vital de la faune sédentaire ou migratrice »¹⁰³⁵.

Inventaire d'initiative française, avec une application régionalisée, les ZNIEFF bien que juridicisées, sont dépourvues de portée juridique¹⁰³⁶, le juge administratif considère que « la création d'une ZNIEFF a pour seul objet d'établir un inventaire de la zone considérée »¹⁰³⁷, il n'est donc pas nécessaire de renforcer la protection sur ces sites. Cependant, elles assurent, dans une autre mesure, la mise en lumière des richesses écologiques et patrimoniales lors de l'élaboration de projets pouvant impacter l'environnement, éclairant modestement la capacité de charge du territoire.

2. Les ZNIEFF, indice d'intérêt écologique d'un territoire ou d'une portion de celui-ci

Comme le signale la Circulaire du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique Faunistiques et Floristiques « l'inventaire est un outil de connaissance. Il n'a pas en lui-même de valeur juridique directe »¹⁰³⁸, il participe toutefois à une meilleure prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques, les données environnementales compilées sont saisissables par les pouvoirs publics tant pour orienter des actions de conservation que pour éviter des actions d'aménagement sur sites sensibles¹⁰³⁹.

¹⁰³⁴ Circulaire n°91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique Faunistiques et Floristiques (non publiée au JO).

¹⁰³⁵ *Ibidem*.

¹⁰³⁶ TA Rouen, 22 septembre 1999, n°s 981642 et 1643, Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne, « Les ZNIEFF sont dépourvus de portée juridique ».

¹⁰³⁷ TA Orléans, 14 juin 2001, n° 0022979, Association pour la santé, la protection et l'information sur l'environnement.

¹⁰³⁸ Circulaire n°91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique Faunistiques et Floristiques (non publiée au JO).

¹⁰³⁹ MATHEVET R., LEPART J., MARTY P., « Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité », *Développement durable et territoires*, Vol. 4, n° 1, avril 2013, p. 11.

<http://developpementdurable.revues.org/9649>

Les juges de la Cour administrative d'appel de Lyon le rappellent, si la délimitation d'une ZNIEFF est dénuée de portée juridique, elle traduit tout de même un intérêt écologique¹⁰⁴⁰, et reste pertinente pour présumer du caractère remarquable de l'espace littoral tant pour l'administration que pour le juge administratif¹⁰⁴¹.

Au-delà de cet enjeu spécifique aux seules zones côtières, les ZNIEFF assurent « l'identification d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique. L'ensemble de ces secteurs constitue l'inventaire des espaces naturels exceptionnels ou représentatifs »¹⁰⁴². Il s'agit principalement de pouvoir identifier des parties de nature à conserver, l'inventaire ZNIEFF pouvant servir, par exemple, comme fondement légitime à l'autorité préfectorale pour l'édition d'un arrêté de protection de biotope. Le juge administratif considérant que « les circonstances que le site a été inventorié en 1985 comme zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et se trouve inclus dans l'inventaire des ZNIEFF au titre d'une zone II plus vaste ainsi que dans une zone d'intérêt communautaire pour la conservation des oiseaux portant sur plusieurs communes du département ne démontrent nullement l'existence d'une erreur de fait mais confirment l'intérêt de cette zone pour la préservation des oiseaux sauvages »¹⁰⁴³.

Ce recueil de données naturalistes forge également une base de renseignements sur laquelle les autorités publiques et acteurs locaux peuvent s'appuyer en particulier pour l'élaboration des documents de planification urbaine, comme indice d'intérêt écologique dans le cadre des projets d'aménagement, ou encore pour nourrir des stratégies de création des aires protégées.

Si le juge administratif entonne régulièrement que « le zonage en ZNIEFF n'emporte, par lui-même, aucune conséquence juridique »¹⁰⁴⁴, il peut être amené à en faire une utilisation subtile en tant qu'élément de preuve attestant de la richesse écologique des espaces litigieux, et censurer en ce sens, les erreurs manifestes d'appréciation commises par les autorités administratives. La cour administrative d'appel de Lyon a pu considérer l'erreur manifeste d'appréciation d'une commune approuvant, la création d'une ZAC qui aurait dû aboutir à l'aménagement sur une superficie de 33 hectares, de 600 à 700 logements, d'un hôtel et de divers locaux à usage de service ainsi que des équipements de loisirs, dont un golf et un plan d'eau pour une SHON totale de 56 000 m², compris intégralement dans une zone naturelle d'intérêt économique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II. La Cour rappelle « que si la délimitation d'une telle zone est dénuée de portée réglementaire opposable aux tiers, elle n'en traduit pas moins l'intérêt écologique que présentent les terrains litigieux », pour conclure « qu'ainsi en autorisant une opération de cette nature et de cette importance au sein d'un espace encore naturel situé aux franges sud du massif

¹⁰⁴⁰ CAA Lyon, 31 décembre 1996, n° 93LY0132, Association information et défense env.

¹⁰⁴¹ CE, 12 novembre 1997, n° 170248, Commune Erquy ; CAA Marseille, 12 avril 2007, n° 04MA00468.

¹⁰⁴² Circulaire n°91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique Faunistiques et Floristiques (non publiée au JO).

¹⁰⁴³ CAA Paris, 10 avril 2003, n°01PA01604, Sté immobilière Morillon-Corvol et cie.

¹⁰⁴⁴ TA Pau, 19 juin 1996, n° 951038, Hazketa c/ préfet Pyrénées-Atlantiques.

des Maures, le conseil municipal de Grimaud a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation »¹⁰⁴⁵.

Similairement, le juge caractérise l'erreur manifeste d'appréciation du conseil municipal approuvant un POS autorisant, dans une zone ND (naturelle), des équipements collectifs liés à l'hôtellerie et à la restauration ainsi qu'une base d'ULM, ces modifications comportaient, eu égard à la nature des activités susceptibles d'être autorisées dans un secteur classé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), de graves risques de nuisances¹⁰⁴⁶.

Accentuant parfois les exigences du juge administratif quant au contenu du rapport de présentation d'un POS¹⁰⁴⁷, le raisonnement jurisprudentiel n'est pas pour autant linéaire, il est des cas où le juge administratif ne s'attache guère à la valeur des données scientifiques, allant jusqu'à considérer que le site litigieux inclus dans une ZNIEFF est peu intéressant écologiquement¹⁰⁴⁸ - alors que ce jugement de valeur ne ressort pas de ses compétences - au lieu de considérer que cette inscription n'est pas suffisante pour prouver l'intérêt écologique d'une zone – ce en quoi il dispose d'une large marge d'appréciation.

Au surplus, on ajoutera que les éléments écologiques mis en évidence par les inventaires ZNIEFF ne pèsent guère dans la balance des intérêts face aux intérêts économiques¹⁰⁴⁹, point relevé par la doctrine au sujet du bilan coût avantage opéré par le juge administratif en ces termes : « s'il arrive que le juge s'appuie sur la présence d'une ZNIEFF pour conclure à une erreur manifeste d'appréciation, il l'écarte en revanche assez systématiquement lorsqu'il applique la technique du bilan »¹⁰⁵⁰. Cela est incontestable pour l'inventoriage des ZNIEFF, mais se trouve un peu moins systématique pour les sites inscrits sur liste NATURA 2000, qui bénéficient d'effets juridiques plus accrus.

¹⁰⁴⁵ CAA Lyon, 31 déc. 1996, n° 93LY01323, Assoc. AIDE et a ; dans le même sens, CAA Marseille, 6 janvier 2000, n° 97MA01265 et a., préfet Corse-du-Sud c/ cne Bonifacio.

¹⁰⁴⁶ Tribunal administratif de Nantes, 1^{er} avril 1993, MM. Bouyer et Grandjouan. THOMAS P., « Modification du POS permettant l'accueil d'une station ULM et d'équipements hôteliers. Existence de risques graves de nuisances. Bruit et atteinte à l'intérêt faunistique et floristique d'une zone inscrite en ZNIEFF. Nécessité de recourir à la procédure de révision. Article L 123-4 du Code de l'urbanisme. Illégalité de la délibération ayant approuvé la modification. /Autorisation d'implantation de restaurants et d'activités ULM dans un secteur classé ND. Erreur manifeste d'appréciation. Tribunal administratif de Nantes, 1^{er} avril 1993 MM. Bouyer et Grandjouan. Avec conclusions », *RJE*, n°1, 1994, pp. 87-93.

¹⁰⁴⁷ CE, 17 mai 2004, n° 238359, Commune Sainte-Lécocadie.

¹⁰⁴⁸ Exemple : le juge administratif a pu considérer que si la parcelle « est incluse dans une ZNIEFF, elle ne présente pas, par elle-même, d'intérêt écologique particulier, est située en périphérie de cette zone naturelle protégée, contiguë à la parcelle sur laquelle est située l'usine de la société d'impression de Hem, non loin d'un rond-point et de zones déjà urbanisées », CAA Douai, 25 septembre 2003, Association SAVE c/ commune de Hem, req. N° 00DA00657.

¹⁰⁴⁹ Exemples : CE, 30 juillet 1997, n° 171487, Association des riverains de St-Gervais-Vingt-Hanaps et Association de sauvegarde de l'environnement et du cadre de vie des habitants de Valframbert ; CE, 2 juin 2003, n° 249321, Association Bouconne-Val de Save. Voir infra.

¹⁰⁵⁰ CANS C., « Inventaire du patrimoine naturel. Inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) », *op. cit.*

B. L'exemple de la procédure d'inscription sur liste Natura 2000 et ses effets juridiques

Parallèlement à cet inventaire d'initiative française, existe un inventaire d'origine européenne, constitué par le réseau Natura 2000, qui s'impose aux États membres (1) et dont la désignation entraîne de multiples effets juridiques (2).

1. La désignation des sites Natura 2000

Participation européenne à l'effort international de conservation et de protection de la biodiversité mondiale, le Réseau Natura 2000 repose sur deux directives européennes dites directives « Oiseaux »¹⁰⁵¹ et « Habitats »¹⁰⁵². La mise sur liste « Natura 2000 » s'opère via deux types de zones et de procédures, les zones spéciales de conservation (ZSC) issues de la Directive Habitats, et les zones de protection spéciale (ZPS), issues de la directive Oiseaux.

Aux termes de l'article L.414-1 I du code de l'environnement les « zones spéciales de conservation sont des sites marins et terrestres à protéger comprenant : soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ; soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition ; soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation ».

Aux termes des dispositions de L.414-1 II du code de l'environnement les zones de protection spéciale sont : « soit des sites marins et terrestres particulièrement appropriés à la survie et à la reproduction des espèces d'oiseaux sauvages figurant sur une liste arrêtée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ; soit des sites marins et terrestres qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de leur migration, à des espèces d'oiseaux autres que celles figurant sur la liste susmentionnée ».

La difficulté d'un processus d'inscription réside dans les modalités différentielles qui s'appliquent pour la désignation des zones de protection spéciale (ZPS) de la directive « Oiseaux » de 1979 et à la désignation des zones spéciales de conservation (ZSC) de la directive Habitats de 1992¹⁰⁵³.

L'identification des zones spéciales de conservation au titre de la Directive Habitats suit une procédure complexe, en trois étapes.

¹⁰⁵¹ Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, Journal officiel n° L 103 du 25/04/1979, pp. 0001-0018, remplacée par la Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, OJ L 20, 26.1.2010, pp. 7-25.

¹⁰⁵² Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, OJ L 206, 22.7.1992, pp. 7-50.

¹⁰⁵³ LE CORRE L., « Réseau Natura 2000. Constitution. Régime de protection », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3820, 2016.

Premièrement, « sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques pertinentes, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent »¹⁰⁵⁴.

Si certains États ont pu déceler une certaine marge d'appréciation, qui aurait permis d'inclure des exigences économiques, sociales et culturelles, la CJCE a rappelé que seuls les critères écologiques devaient être considérés, de sorte qu' « un État membre ne peut pas prendre en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales, telles que mentionnées à l'article 2, paragraphe 3, de ladite directive, lors du choix et de la délimitation des sites à proposer à la Commission en tant que sites susceptibles d'être identifiés comme étant d'importance communautaire »¹⁰⁵⁵.

Avant l'envoi de ces inventaires à l'Union européenne pour déterminer un projet de liste des sites d'importance communautaire, (SIC)¹⁰⁵⁶, qui fonde la deuxième étape de la désignation, le code de l'environnement français prévoit une consultation des autorités locales¹⁰⁵⁷. Toutefois, l'intérêt de cette consultation semble très limité, « le droit communautaire imposant aux autorités nationales une forme de compétence liée quant au caractère exhaustif et exclusivement scientifique de l'inventaire, ce qui semble peu compatible avec une quelconque opposition locale pour des motifs socio-économiques »¹⁰⁵⁸.

La dernière étape, fondée sur la désignation par l'État des sites d'importance communautaire, en zones spéciales de conservation, par arrêtés interministériels, doit être suivie de la désignation du site comme zone spéciale de conservation, le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans, en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, et des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux¹⁰⁵⁹.

Parallèlement, et au terme d'une procédure quelque peu plus simplifiée, les États membres classent au titre de l'article 4 de la Directive Oiseaux, en zones de protection spéciale (ZPS), les territoires les plus appropriés, en nombre et en superficie, à la conservation de ces dernières (les espèces

¹⁰⁵⁴ Article 4 1° de la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

¹⁰⁵⁵ CJCE, 7 novembre 2000, affaire C-371/98, *The Queen contre Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, ex parte *First Corporate Shipping Ltd*, en présence de *World Wide Fund for Nature UK (WWF)* et *Avon Wildlife Trust*. Demande de décision préjudicielle, High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) - Royaume-Uni, point 25.

¹⁰⁵⁶ Article 4 2° de la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

¹⁰⁵⁷ Article R.414-3 III du code de l'environnement « III. – Le ou les préfets compétents pour établir le projet de désignation d'un site Natura 2000 soumettent pour avis le projet de périmètre du site aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale concernés qui émettent leur avis motivé dans le délai de deux mois à compter de leur saisine. A défaut de s'être prononcés dans ce délai, ils sont réputés avoir émis un avis favorable ».

¹⁰⁵⁸ FEVRIER J.-M., « Un bilan contrasté pour Natura 2000 », *Tourisme et Droit*, 2009, n°109, p. 30.

¹⁰⁵⁹ Article 4 4° de la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

mentionnées à l'annexe I de la directive oiseaux) dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la directive.

En France, c'est l'inventaire des Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO), réalisé par la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) en collaboration avec le MNHN pour le compte du ministère chargé de l'Environnement, appuyé par l'aide des groupes ornithologiques régionaux qui assurent l'identification des ZPS. Par suite, après consultation des autorités locales, et une fois saisi du projet, le ministre est chargé de désigner la ZPS¹⁰⁶⁰ et en informe la Commission Européenne.

Les États membres disposent d'une marge de manœuvre concernant le classement des ZPS. La CJCE a précisé que la discrétion qui leur est accordée n'est pas pour autant illimitée, la désignation devant reposer sur les indicateurs fixés par la directive¹⁰⁶¹, de sorte que les critères scientifiques prédéterminés placent les États membres en situation de « compétence liée », pour proposer le site sur leur liste nationale. Le risque étant de voir un État condamné pour manquement en cas d'absence ou d'insuffisance de classement de portions de territoires qui rempliraient les critères scientifiques établis par la directive. Les pouvoirs publics français ont comme leurs homologues européens, rencontré quelques difficultés quant à la mise en œuvre de ces dispositions communautaires. En 2002, la Cour de justice de l'Union condamnait la France pour l'insuffisance des sites classés en ZPS¹⁰⁶² au titre de la directive Oiseaux¹⁰⁶³. Procédant à des ajustements successifs, en suivant, la France a sous la pression d'une nouvelle condamnation européenne, fini de remplir ses obligations, en 2019 on pouvait comptabiliser 1377 ZSC/SIC et 402 ZPS¹⁰⁶⁴.

L'articulation des données naturalistes au cœur du processus de désignation des sites Natura 2000, fait naître à la charge des États membres des obligations procédurales de forme, dont découlent des régimes juridiques préétablis par le législateur européen et avec eux des obligations et effets juridiques qui pèsent sur les autorités administratives décentralisées et déconcentrées à la fin.

2. Les effets juridiques de la désignation des sites Natura 2000

Contrairement aux ZNIEFF, la mise sur liste des sites Natura 2000 emporte des effets juridiques directs et fermes.

Au rang des premiers, figure l'obligation de conservation de tous les sites Natura 2000 confondus (ZSC et ZPS). Ainsi l'article L.414-1 V du Code de l'environnement dispose que « les sites Natura

¹⁰⁶⁰ Conformément à l'article R. 414-4 du code de l'environnement.

¹⁰⁶¹ CJCE, 2 août 1993, affaire C-355/90, Commission c/ Royaume Espagne, Rec. CJCE 1993, I, p. 4221.

¹⁰⁶² CJCE, 26 novembre 2002, Commission c/ France, affaire C-202/01, Rec. I, p. 11019.

¹⁰⁶³ « en 2001, la France n'avait désigné que 117 ZPS au titre de la directive Oiseaux soit 41% des ZICO pour 19% de leur surface totale, soit un peu plus de 1,5% du territoire national, ce qui représente le pourcentage de superficie désignée le plus faible des États membres ainsi que le faisait également valoir la Commission dans la présente affaire BENOIT L., « Réseau Natura 2000 - Conservation des oiseaux sauvages - Désignation de zones de protection spéciale - Plaine des Maures », Environnement n° 2, Février 2003, comm. 15.

¹⁰⁶⁴ Données disponibles sur le site : <https://inpn.mnhn.fr/accueil/index>

2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état de conservation favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation »¹⁰⁶⁵. La Directive impose aux États membres d'établir « les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées »¹⁰⁶⁶. L'article L.414-2 du Code de l'environnement répond à cette obligation en imposant pour chaque site NATURA 2000 l'élaboration d'un « document d'objectifs qui définit les orientations de gestion et de conservation, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement »¹⁰⁶⁷.

Si un tel document semble dépourvu de valeur normative¹⁰⁶⁸, au sens où l'ensemble du document d'objectifs ne peut se voir imposé à tous les utilisateurs, exploitants, propriétaires de terrains inclus dans le site Natura 2000, il n'en demeure pas moins dénué d'intérêt et de portée juridique¹⁰⁶⁹. D'une part, la description de l'état initial¹⁰⁷⁰ qui y est contenu pourra utilement servir de référence pour une évaluation de la capacité de charge, d'autre part les objectifs de développement durable permettant d'assurer la conservation du site¹⁰⁷¹ ainsi que des propositions de mesures de toute

¹⁰⁶⁵ Le texte français de transposition va plus loin que le droit communautaire en imposant une obligation de conservation pour tous les sites Natura 2000, alors qu'initialement cette obligation était cantonnée aux ZCS. Article 6 1° de la Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

¹⁰⁶⁷ Le document d'objectifs comprend :

1° Un rapport de présentation décrivant l'état de conservation et les exigences écologiques des habitats naturels et des espèces qui justifient la désignation du site, la localisation cartographique de ces habitats naturels et des habitats de ces espèces, les mesures et actions de protection de toute nature qui, le cas échéant, s'appliquent au site et les activités humaines qui s'y exercent au regard, notamment, de leurs effets sur l'état de conservation de ces habitats et espèces ;

2° Les objectifs de développement durable du site permettant d'assurer la conservation et, s'il y a lieu, la restauration des habitats naturels et des espèces qui justifient la désignation du site, en tenant compte des activités économiques, sociales, culturelles et de défense qui s'y exercent ainsi que des particularités locales;

3° Des propositions de mesures de toute nature permettant d'atteindre ces objectifs indiquant les priorités retenues dans leur mise en œuvre en tenant compte, notamment, de l'état de conservation des habitats et des espèces au niveau national, des priorités mentionnées au second alinéa de l'article R. 414-1 et de l'état de conservation des habitats et des espèces au niveau du site ;

4° La liste des contrats Natura 2000 prévus aux articles R. 414-13 et suivants, y compris de ceux prenant la forme de contrats portant sur des engagements agroenvironnementaux, utilisables dans le site, et les cahiers des charges applicables à ces contrats, qui indiquent pour chaque action contractuelle l'objectif poursuivi, le périmètre d'application, les critères d'éligibilité, les obligations environnementales, les habitats et espèces concernés et son coût prévisionnel » ;

5° La liste des engagements faisant l'objet de la charte Natura 2000 du site, telle que définie à l'article R. 414-12 ;

6° Les modalités de suivi des mesures projetées et les méthodes de surveillance des habitats et des espèces en vue de l'évaluation de leur état de conservation.

¹⁰⁶⁸ TA Clermont-Ferrand, 17 décembre 2015, *Féd. Allier Nature*, n° 14011577.

¹⁰⁶⁹ HERNANDEZ-ZAKINE C., « À la recherche du droit perdu : l'exemple des DOCOB des sites Natura 2000 », *Revue de droit rural*, n°310, 01/02/2003, pp. 91-108.

¹⁰⁷⁰ Article R. 414-11 1° du code de l'environnement

¹⁰⁷¹ Article R. 414-11 2° du code de l'environnement.

nature permettant d'atteindre ces objectifs¹⁰⁷² pourraient être soulevées par des requérants à l'occasion d'un contentieux¹⁰⁷³.

En 2006, le Conseil d'État avait entrouvert cette porte en soulevant que les dispositions contenues dans le document d'objectifs sont susceptibles de produire des effets juridiques¹⁰⁷⁴, en 2018, la Cour administrative d'appel de Lyon ajoute dans le même sens que les orientations contenues dans le DOCOB « sont à prendre en compte par l'autorité administrative dans son appréciation des atteintes susceptibles d'être portées à ce site ». Or si, elle ne juge pas précisément de l'omission de prise en compte du document d'objectifs pour confirmer l'invalidation de l'arrêté préfectoral d'autorisation de manifestation sportive à l'intérieur d'un site Natura 2000, le moyen retenu n'est pas dénué d'intérêt au regard de l'appréciation de la capacité de charge. La Cour apprécie cette capacité de l'environnement indirectement en relevant que « compte tenu notamment du nombre de véhicules engagés dans cette manifestation, estimés à plus de 350, et d'une longueur de parcours en zone Natura 2000 de 4,16 km, et quelles que soient les retombées économiques et médiatiques relatives à l'organisation de ce championnat d'enduro motos, le préfet de l'Allier, en dépit des prescriptions fixées par l'article 11 de son arrêté, a fait en l'espèce une insuffisante appréciation des intérêts écologiques à protéger »¹⁰⁷⁵.

Ajoutons, qu'une partie de la doctrine soulevait en 2019, la technicité de tels objectifs de conservation¹⁰⁷⁶ dont la rédaction descriptive, confiée le plus souvent à des bureaux d'études écologistes, « conduit à occulter la nature juridique effective du document réglementaire »¹⁰⁷⁷. Plaidant en faveur d'une amélioration rédactionnelle des documents d'objectifs, au sens d'une rédaction voulue plus juridique, Xavier BRAUD propose une nouvelle voie pour assurer l'opposabilité juridique de tels documents, ce qui assurerait implicitement de nouvelles opportunités de voir traduire la capacité de charge dans le champ du droit public.

Malgré ces faiblesses, le régime juridique exorbitant de droit commun, applicable aux sites Natura 2000 recèle d'autres outils pour rapprocher données naturalistes, capacité de charge et décision publique. L'obligation de réaliser une évaluation des incidences pour tous les documents de planification, programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations et aux manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage, susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés¹⁰⁷⁸ contribue à ce rapprochement.

Sont désormais soumis à la procédure d'évaluation d'incidences préalable non seulement les travaux et documents de planification mais aussi l'ensemble des manifestations et interventions dans le milieu naturel ou paysage, quand bien même ces dernières ne seraient soumises à aucun régime d'autorisation, ce qui constitue une avancée incontestable pour la prise en compte de la capacité de charge.

¹⁰⁷² Article R. 414-11 3° du code de l'environnement.

¹⁰⁷³ FEVRIER J.-M., « La gestion des sites Natura 2000 », *AJDA*, 2004, p. 1394.

¹⁰⁷⁴ CE, 19 juin 2006, n° 266435, FDSEA Vendée, JurisData n° 2006-070327.

¹⁰⁷⁵ Cour administrative d'appel de Lyon, 15 mars 2018, Association sportive motocycliste de Villebret, n° 16LY00546.

¹⁰⁷⁶ Article R. 414-11 2° du code de l'environnement.

¹⁰⁷⁷ BRAUD X., « Protection de la nature », *RJE*, vol. volume 44, no. 1, 2019, p. 207.

¹⁰⁷⁸ Article L.414-4 I° du code de l'environnement.

Toutefois, le « caractère significatif » des atteintes exigé pour la réalisation d'une évaluation complète laisse présager quelques difficultés, considérant qu'aucune évaluation environnementale n'a encore été réalisée, il semble difficile de se prononcer sur cette question. En d'autres termes « le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage peut-il estimer que son projet ou son plan n'aura pas d'incidences significatives sur un site sans procéder préalablement, et précisément, à une évaluation d'incidences ? »¹⁰⁷⁹. Une atteinte significative suppose le dépassement d'un seuil de tolérance et préjuge par voie de conséquence le débordement des capacités naturelles des éléments naturels, mais cette analyse indirecte de la capacité de charge paraît difficilement réalisable sans recours à l'expertise scientifique préalable. L'absence du savoir scientifique laisse le juge seul évaluer si l'effet est ou non significatif, ce qui semble avoir des conséquences fort peu favorables pour la conservation des sites Natura 2000, il faut en convenir¹⁰⁸⁰.

Sur ce point, le juge européen a apporté quelques éclairages, en rapprochant atteinte significative et principe de précaution. La Cour de justice de l'Union européenne considère que « compte tenu du principe de précaution, le degré nécessaire de probabilité est atteint dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, qu'un plan affecte le site concerné de manière significative »¹⁰⁸¹.

Dans la lignée du juge européen, le juge administratif français admit que « compte tenu des interrogations existantes concernant tant l'installation classée envisagée que sa localisation dans une zone karstique, et eu égard aux activités de la société TDS à proximité d'un site classé Natura 2000, il ne peut être exclu que les activités de cette société, relatives à l'utilisation de boues de station d'épuration urbaine, affectent de manière significative le site classé Natura 2000. Ainsi, et compte tenu en particulier du principe de précaution, c'est à tort que le préfet a considéré qu'une étude d'incidence n'était pas nécessaire »¹⁰⁸².

L'évaluation d'incidences propre aux sites Natura 2000, à l'image des études d'impact de droit commun questionne les capacités d'un site naturel à pouvoir accueillir un projet, elle fait toutefois œuvre novatrice par rapport à ces dernières, en enjoignant l'autorité publique à veiller à ne pas autoriser ledit projet, dès lors que de sa réalisation résulte une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000.

Il est loisible d'envisager que des études spécifiques de capacité de charge auraient l'avantage d'abonder scientifiquement les données environnementales disponibles et mobilisables par les autorités administratives afin de déterminer de façon éclairée l'autorisation administrative.

¹⁰⁷⁹ MAKOWIAK J., « Chapitre 7. Expertise et biodiversité : l'exemple de l'évaluation des incidences dans le cadre du réseau Natura 2000 », *Journal International de Bioéthique*, vol. 25, no. 1, 2014, p. 127.

¹⁰⁸⁰ Le juge a ainsi pu considérer que les travaux de construction de l'autoroute A 406 ne nécessitaient pas d'évaluation d'incidences spécifique quand bien même l'ouvrage traverse un site d'intérêt communautaire et une zone de grand intérêt pour la conservation des oiseaux du Val de Saône. CE, 7 mai 2008, n° 309285.

Ne nécessite pas plus une évaluation d'incidence un projet de déviation routière qui traverse directement un site Natura 2000.

Dans le même sens concernant des travaux ferroviaires à proximité d'une zone Natura 2000, CE, 15 novembre 2006, n° 291056.

¹⁰⁸¹ CJCE, 14 septembre 2006, C-418/04.

¹⁰⁸² TA Besançon, 18 juin 2009, n° 0801696.

À plus forte raison ces études spécifiques de capacité de charge semblent susceptibles d'évaluer avec plus de précisions les « éventuels effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions »¹⁰⁸³, et les possibilités pour l'environnement de faire face à un tel cumul, ce qui est aujourd'hui une gageure pour les bureaux d'études naturalistes, non formés à ces questions particulièrement techniques, ou qui ne bénéficient pas des outils adaptés pour y parvenir.

En attendant la réalisation de telles études, l'autorité préfectorale dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour rejeter toute demande d'autorisation dès lors que la réalisation projetée porte atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000¹⁰⁸⁴, ce qui induit pour elle, une première approche de la capacité de charge du site, appuyée par les données naturalistes fournies par l'évaluation environnementale.

Le préfet des Pyrénées-Orientales est ainsi fondé à refuser une demande d'autorisation en vue de la réalisation des équipements hydrauliques relatifs à l'aménagement d'une station de ski dès lors que le projet envisagé porte atteinte aux sites d'intérêt communautaire. La Cour a considéré que : « le préfet des Pyrénées-Orientales a pu à bon droit apprécier l'atteinte portée aux sites d'intérêt communautaire concernés par le projet sans se prononcer sur le caractère significatif ou non d'une telle atteinte, dès lors que le II de l'article L.414-4 précité du code de l'environnement impose à l'autorité administrative de s'opposer à un projet dès lors que sa réalisation " porte atteinte aux objectifs de conservation " d'un site Natura 2000, sans limiter l'interdiction qu'il prévoit aux seules atteintes notables ou significatives, une telle notion ne s'appliquant qu'à l'exigence procédurale d'évaluation environnementale instituée par le I du même article ; que le préfet n'avait pas non plus à prendre en compte, dans son appréciation de l'atteinte portée à l'état de conservation des sites, les mesures de compensation qui ne doivent être intégrées à l'analyse que dans les situations dérogatoires prévues par le III du même article ; que les moyens tirés d'erreurs de droit du préfet dans l'application de ces dispositions doivent, dès lors, être écartés »¹⁰⁸⁵.

Les données écologiques se trouvent au centre du réseau écologique européen Natura 2000, tant au stade de la désignation qu'au stade de la gestion des sites, allant jusqu'à conditionner la décision publique. Illustration de l'influence des données scientifiques dans un processus de décision publique, le réseau écologique européen, marque une certaine tendance de l'action publique, qui peut être également perçue par le recours de plus en plus démocratisé aux services rendus par les écosystèmes.

§II. L'influence des services rendus par les écosystèmes sur l'action des institutions publiques

¹⁰⁸³ L'article R.414-24 du code de l'environnement précise que « L'autorité administrative compétente pour approuver, autoriser ou s'opposer à un document de planification, un programme, un projet, une manifestation ou une intervention exerce cette compétence dans les conditions prévues par les dispositions des VI, VII et VIII de l'article L.414-4 en tenant compte, pour l'appréciation de l'absence d'atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000, des éventuels effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions ».

¹⁰⁸⁴ CAA Marseille, 20 juin 2017, n° 16MA03194.

¹⁰⁸⁵ Dans le même sens le refus d'autorisation du préfet concernant l'exploitation d'une carrière de sable à ciel ouvert sur un espace de plus de 24 ha, CAA Bordeaux, 17 décembre 2008, n°07BX01929.

La connaissance des services rendus par les écosystèmes, et leur monétarisation, constitue une lecture économique de la biodiversité¹⁰⁸⁶ (1), qui peut se révéler particulièrement utile pour mettre en lumière les ressources à préserver prioritairement (2), et guider les acteurs publics vers la mise œuvre de politiques de conservation et la commande d'évaluation de capacité de charge.

A. La lecture économique de la connaissance du service écosystémique et de la biodiversité

L'idée que les écosystèmes produisent des services nécessaires à la vie des êtres humains n'est pas nouvelle, mais la notion de service rendu par les écosystèmes, ou service écosystémique ou encore service écologique est le résultat de recherches menées à partir des années 1970, dans le champ des disciplines de l'Écologie et de l'Économie¹⁰⁸⁷.

Issue du domaine de l'écologie puis transposée en économie, la notion de service écosystémique présentée par des écologues pour mettre en lumière les bénéfices retirés par les êtres humains des écosystèmes afin d'inciter ces derniers à réduire leurs impacts sur l'environnement¹⁰⁸⁸.

La notion de service écosystémique a par la suite connu une propension exceptionnelle dans de nombreux champs disciplinaires¹⁰⁸⁹ et sur la scène politique. Médiatisé lors du *Millenium Ecosystem Assesment*¹⁰⁹⁰, étude conduite à la demande du secrétaire général des Nations Unies, le concept de service rendu par les écosystèmes entend appréhender l'interdépendance entre écosystème et société, mais est avant tout le reflet d'une prise de conscience des coûts et externalités négatives (selon une expression propre à la discipline de l'économie, et de l'économie de l'environnement) émanant de la dégradation des éléments de l'environnement.

Entendus et définis par *Millenium Ecosystem Assesment* comme les « bénéfices que les humains retirent des écosystèmes »¹⁰⁹¹, les services écosystémiques comprennent les services d'approvisionnement (eau, bois, poissons...), les services de régulation (climat, inondations,

¹⁰⁸⁶ MÉRAL P., « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », *Natures Sciences Sociétés*, 1/2012, Vol. 20, pp. 3-15 ; CHEVASSUS-AU-LOUIS B., SALLES J.-M., BIELSA S., RICHARD D., MARTIN D., PUJOL J.-L., *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Contribution à la décision publique*, La Documentation française, Rapports et documents, 2009, 376 p ; BONNET X., *Monétarisation des biens et services environnementaux : quelles utilisations pour les politiques publiques et les décisions privées ?*, Commissariat général au développement durable, Étude et documents du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Numéro 98, novembre 2013, 58 p.

¹⁰⁸⁷ « Le terme est utilisé dans un rapport préparatoire à la conférence de Stockholm de 1972 (Study of Critical Environmental Problems, 1970) publié par le *Massachusetts Institute of Technology* ». DUFOUR S., ARNAULD DE SARTRE X., CASTROM., OSZWALDJ., ROLLET A J., « Origine et usages de la notion de services écosystémiques : éclairages sur son apport à la gestion des hydrosystèmes », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 25, août 2016, <http://journals.openedition.org/vertigo/17435>

¹⁰⁸⁸ FEVRE M., *Les services écologiques et le droit. Une approche juridique des systèmes complexes*. Thèse en Droit, Université de Nice Sophia Antipolis, 2016 p. 19.

¹⁰⁸⁹ Particulièrement dans la sphère de l'économie écologique et la biologie de la conservation.

¹⁰⁹⁰ <http://www.millenniumassessment.org/fr/>

¹⁰⁹¹ MEA, rapport de synthèse version française, 2005, p. 9.

épuration de l'eau ...), les services culturels (récréatifs), et les services de soutien servant de base au fonctionnement des trois premiers (cycle du carbone, formation des sols...) ¹⁰⁹².

Les écosystèmes côtiers et marins produisant un large éventail de biens et services tant écologiques (l'épuration des eaux, la régulation du climat, l'atténuation de l'érosion), que socio-économiques (développement de nombreuses activités touristiques, portuaires, industrielle, source d'emplois), leur évaluation s'élève à près de 20 billions de dollars à l'échelle mondiale, soit plus du tiers du produit mondial brut ¹⁰⁹³. Les estimations obtenues attribuent aux écosystèmes côtiers une forte valeur, les plus créateurs de richesses, seraient les estuaires, les herbiers et les récifs.

Le *Millennium Ecosystem Assessment* a mis en avant la valeur des écosystèmes pour le bien être humain, mais aussi le coût de leur dégradation laissant apparaître une nouvelle façon d'aborder les éléments de l'environnement, provoquant « un renversement de perspective : la nature n'est plus envisagée pour elle-même, mais pour les bénéfices qu'elle procure à l'homme » ¹⁰⁹⁴.

La valeur économique des services rendus par les écosystèmes pourrait-elle engager une approche juridique renouvelée de la biodiversité ? Les outils de l'analyse économique permettent d'appréhender la biodiversité et sa valeur, et renouvellent les enjeux liés aux écosystèmes, mais le droit y est-il perméable ?

Très tôt, le droit international s'est intéressé, de manière éparse cependant, aux fonctions écologiques, il en est ainsi, de la Convention relative à la protection des zones humides du 2 février 1971, dite Convention Ramsar ¹⁰⁹⁵ qui reconnaît « les fonctions écologiques fondamentales des zones humides en tant que régulateurs du régime des eaux et en tant qu'habitats d'une flore et d'une faune caractéristiques et, particulièrement, des oiseaux d'eau ».

Si le droit s'est intéressé de manière sectorielle aux fonctions écologiques de certains écosystèmes comme les zones humides ou les forêts, la notion de service écologique, a été introduite que récemment en droit interne français avec la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ¹⁰⁹⁶. L'article L.161-1, I, 4° du Code de l'environnement dispose que « constituent des dommages causés à l'environnement au sens du présent titre les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement » (...) affectant « les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats mentionnés au 3° au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le

¹⁰⁹² Typologie de services présentée par le MEA.

¹⁰⁹³ Banque Mondiale, *Environment Matters at the World Bank*, 2009, 60 p. <http://siteresources.worldbank.org/EXTENVMAT/Resources/3011350-1271279658247/EMatters09.pdf>

¹⁰⁹⁴ POMADE A., « Les paiements pour services environnementaux contribuent-ils à l'émergence d'un « gradient de juridicité » ? », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 16, Numéro 1, mai 2016 <http://vertigo.revues.org/17084>

¹⁰⁹⁵ Convention relative aux zones humides d'importance internationale, signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971 et en vigueur depuis le 21 décembre 1975.

¹⁰⁹⁶ Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°0179, 2 août 2008, p. 12361.

propriétaire ». L'article L.162-9 du même code précise, dans le prolongement, que : « les mesures de réparation des dommages (...) visent à rétablir ces ressources naturelles et leurs services écologiques dans leur état initial ».

Traduisant juridiquement l'importance de maintenir les services écologiques la loi dite « LRE » a créé un régime de responsabilité environnementale pesant sur l'exploitant d'une activité industrielle causant des dommages environnementaux graves, qui induisent une réparation en nature beaucoup plus coûteuse que les mesures antérieures¹⁰⁹⁷ ce qui « devrait donc permettre aux exploitants concernés une meilleure compréhension des enjeux et une vigilance accrue »¹⁰⁹⁸.

Parallèlement à cette avancée, dans le cadre de la *stratégie nationale pour la biodiversité* (2011- 2020), et de la *stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable* (2015-2020), la France a lancé en 2012 un programme d'évaluation des écosystèmes et des services écosystémiques dans l'objectif de « mieux connaître et faire connaître l'état de la biodiversité française et de ses multiples valeurs afin que celles-ci soient mieux prises en compte dans les décisions publiques et privées »¹⁰⁹⁹.

Par suite, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, est venue refonder l'article L.110-1 du code de l'environnement en y ajoutant des références à la notion de services écosystémiques. Désormais, l'article L.110-1 1^o dispose que « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage »¹¹⁰⁰. Mais au-delà de cette pétition de principe, la nouvelle formulation du principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, qui implique depuis la loi du 8 août 2016 : « d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées », fonde de nouvelles obligations au sujet de ces services écosystémiques.

L'article pose comme principe d'éviter et de réduire les atteintes aux services écologiques, si cela s'avère irréalisable, la carte de la compensation pourra utilement être soulevée. Ces mesures compensatoires, devront prendre en considération les espèces, habitats naturels ainsi que les *fonctions écologiques affectées*. Ce glissement sémantique de la notion de *service écologique* vers celle de *fonction écologique* semble réduire la compensation aux processus biologiques atteints et

¹⁰⁹⁷ Qui ne concernait que les obligations de mesures d'urgence.

¹⁰⁹⁸ CGDD, Nouveau régime de responsabilité environnementale : méthode d'équivalence pour une réparation en nature, septembre 2011.

¹⁰⁹⁹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-francaise-des,47271.html#2>

¹¹⁰⁰ Article 2 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

suppose de ne pas se préoccuper, autrement dit de laisser de côté, les bénéfices retirés des éléments de l'environnement, en d'autres termes *les services écosystémiques*¹¹⁰¹.

L'article 1247 du code civil créé par la loi du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages opère bien cette distinction entre ces deux notions, en disposant qu'est réparable, « le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux *fonctions des écosystèmes* ou aux *bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Ceci étant exposé, il résulte ce qui précède qu'en droit interne français, le concept de service écosystémique est fortement ancré dans une logique de réparation, (*ex post*), mais ce concept s'inscrit-il autant dans une logique de conservation des éléments de l'environnement ?

B. Le service écosystémique, indicateur public de ressources naturelles à préserver prioritairement par rapport à d'autres

L'utilisation de la notion de service écosystémique permet de rendre la valeur de la biodiversité plus concrète aux yeux des décideurs publics. Fournissant une grille de lecture économique, elle semble à même d'assurer une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les décisions publiques et les politiques publiques¹¹⁰².

La diffusion et la compréhension des services rendus par les écosystèmes assurent tout à la fois une communication sur l'importance de certains écosystèmes, leur valeur économique¹¹⁰³, et tend à alerter la dépendance des sociétés vis-à-vis de ces derniers. Cette mise en lumière assurée par des experts scientifiques a parfois renversé la perception des pouvoirs publics à l'égard de certains écosystèmes, tels les marais et zones humides longtemps considérés comme espaces insalubres¹¹⁰⁴, aujourd'hui envisagés comme des écosystèmes à protéger du fait des fonctions écologiques considérables qu'ils remplissent (régulation des eaux, limitation des crues, recharge des nappes phréatiques, filtre épurateur).

Encadrés juridiquement par plusieurs types de protections, de nature réglementaire, foncière ou encore contractuelle, les zones humides dont la préservation et la gestion durable sont d'intérêt général¹¹⁰⁵, font l'objet de l'attention du législateur, notamment depuis que l'artificialisation des sols due à l'accroissement de l'urbanisation entraînant une forte imperméabilisation des sols a par ricochet intensifié les épisodes de crues et d'inondations exposant les populations à davantage de risques.

¹¹⁰¹ « Il s'agit là de deux visions bien distinctes : dans le cadre des fonctions c'est encore la biodiversité que l'on souhaite protéger, dans le cadre des services c'est une utilité particulière et surtout bénéficiant à une activité humaine, donc nécessairement subjective ». ALIDOR B., « Compensation et services écosystémiques », *Droit et Ville*, 2017/2 N° 84, p. 236.

¹¹⁰² MONGRUEL R., MERAL PH., DOUSSAN I., LEVREL H., « L'institutionnalisation de l'approche par les services écosystémiques : enjeux pour les dispositifs et les cadres de gestion », in ROCHE PH., GEIJZENDORFFER I., LEVREL H., MARIS V. (coord.), *Valeurs de la biodiversité et services écosystémiques*, Quae, Versailles, 2016, p. 195.

¹¹⁰³ MÉRAL PH., « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », *Natures, Sciences, Société*, n°20, 2012, p. 14.

¹¹⁰⁴ DERECH J.M., « L'histoire des zones humides », *Études rurales*, 177, 2006, pp. 167-178.

¹¹⁰⁵ Article L.122-1-1 du code de l'environnement.

Les collectivités publiques sont à ce titre, encouragées, depuis 2009 à acquérir « à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole, de 20 000 hectares de zones humides »¹¹⁰⁶. Ultime recours, envisagé après avoir considéré les options de reconquête et de restauration l'acquisition de certaines zones humides d'importance, fournit simultanément un outil juridique de protection, de gestion, et d'entretien.

La sensibilisation autour de l'existence des fonctions écologiques et de la valeur économique des services rendus par les zones humides illustre bien l'influence qu'augurent la notion et l'évaluation des services écosystémiques sur les décisions publiques mais aussi jurisprudentielles. En 2009, cette sensibilité pouvait se percevoir explicitement dans un arrêt de la cour administrative d'appel, faisant état de mesures compensatoires « ne permettant pas de recréer des zones humides dans des conditions permettant de garantir le respect des principes mentionnés à l'article L.211-1 du code de l'environnement »¹¹⁰⁷, ces mesures n'ayant pu être regardées comme suffisantes au regard de l'importance de ces écosystèmes, ce qui a eu pour effet d'entacher d'illégalité l'arrêté préfectoral.

La connaissance des services écologiques permet d'illustrer la dépendance des sociétés humaines à la biosphère, justifiant corrélativement, le bien-fondé des politiques publiques de protection et de conservation de certains écosystèmes.

Les herbiers de posidonie (*Posidonia oceanica*), plantes endémiques, constituant des écosystèmes emblématiques de Méditerranée, pouvant accueillir plus de 20% de la biodiversité méditerranéenne, représentent à la fois « des zones de nutrition, de reproduction de recrutement mais aussi un abri pour de nombreuses espèces, dont certaines à forte valeur commerciale »¹¹⁰⁸, illustre bien cette intromission de la valeur des services rendus par les écosystèmes dans un processus de décision publique. Leur diminution préoccupante a entraîné de multiples mesures de protection juridique¹¹⁰⁹ tant au niveau National, Européen, que Régional.

Le parc national de Port-Cros a lancé une étude en 2005¹¹¹⁰, démontrant la dégradation flagrante des herbiers de posidonies, notamment dans le secteur d'ancrage des bateaux, l'étude soulève le

¹¹⁰⁶ Article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹¹⁰⁷ Cour administrative d'appel de Nantes - 2ème Chambre 5 mai 2009, n° 06NT01954. Annule l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 13 février 2003 autorisant le Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire à réaliser les travaux d'extension de ce port sur le site de Donges-est.

¹¹⁰⁸ SARTORETTO S., BAUCOUR C., *Habitats particuliers de l'infralittoral : Herbier à Posidonia oceanica*, SRM MO, Laboratoire Environnement-Ressources Provence Azur Corse (LER/PAC), Ifremer, Centre de Méditerranée, 14 p.

¹¹⁰⁹ Les herbiers de Posidonies sont protégés au niveau national par un arrêté ministériel du 19 juillet 1988, au niveau international par les conventions de Berne et de Barcelone et ont été reconnus comme Habitat prioritaire au titre de la Directive européenne 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.

¹¹¹⁰ GANTEAUME A., BONHOMME P., EMERY E., HERVÉ G., BOUDOURESQUE C-F., « Impact sur la prairie à *Posidonia oceanica* de l'amarrage des bateaux de croisière, au large du port de Porquerolles (Provence, France, Méditerranée) », Travaux scientifiques du Parc national de Port-Cros, 2005, pp. 162-173.

rôle substantiel rempli par la prairie à *P. oceanica* (herbiers de posidonie) qui « est aujourd'hui considérée comme un des écosystèmes les plus importants, voire l'écosystème pivot de l'ensemble des espaces littoraux méditerranéens. Sa préservation est donc un élément majeur du maintien des équilibres littoraux méditerranéens, tant biologiques que physiques »¹¹¹¹.

Pour répondre à cette problématique, le parc a fait de la préservation de l'herbier de posidonie une de ses priorités de recherche mais également d'actions administratives et juridiques, traduites par l'institution d'un nouveau zonage du parc, les gestionnaires ont corrélativement sollicité l'édiction par voie d'arrêtés préfectoraux des mesures de conservation, des mesures d'interdiction de mouillage dans certaines zones¹¹¹², afin de préserver la résilience de ces herbiers.

Au-delà des aires naturelles protégées, la protection juridique des herbiers de posidonies, par les services écologiques considérables qu'ils rendent, indispensables pour la biodiversité méditerranéenne (source essentielle d'oxygène dans les fonds marins), est devenue une priorité d'action pour la préfecture maritime de Méditerranée, instituant en 2019, par arrêté préfectoral des restrictions concernant le mouillage des navires sur toutes les côtes de la Méditerranée¹¹¹³.

Plus largement, si l'évaluation économique de l'environnement et de ses ressources naturelles, permettant d'estimer la valeur des services environnementaux fournis par les principaux écosystèmes, semble susceptible d'éclairer les ressources à préserver en priorité ; cette évaluation économique ne dicte pas automatiquement les choix publics ou des gestionnaires en la matière qui restent libres, ou seulement tenus d'impératifs de mesures écologiques à renseigner (notamment sous obligation européenne, par exemple : indicateur écologique pour la qualité de l'eau).

¹¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹¹² Arrêté préfectoral n° 206/2015 réglementant la navigation, le mouillage des navires, la plongée sous-marine et la pratique des sports nautiques de vitesse dans la bande littorale des 600 mètres autour de l'île de Porquerolles, de ses îlots et des sèches des Sarraniers et du Langoustier (commune de Hyères-les-palmiers).

¹¹¹³ L'influence de la sensibilisation scientifique est perceptible à la lecture de l'arrêté considérant « les études scientifiques communiquées au préfet maritime montrant l'aggravation de la dégradation des herbiers de posidonie liée au mouillage des navires de grande taille » Arrêté préfectoral n°123/2019 fixant le cadre général du mouillage et de l'arrêt des navires dans les eaux territoriales française de Méditerranée.

CHAPITRE II. LES CONTRAINTES D'APPLICATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE

Saisir, dans les deux sens du terme, la capacité de charge n'est pas une mince affaire pour les autorités publiques et cela implique de faire tomber un certain nombre de présupposés. Une fois tombés, qu'en est-il des possibilités de la voir réellement appliquée ? Pour progresser, quelques obstacles de nature juridique cette fois-ci, sont encore à renverser. Au rang des premiers, figurent les contraintes liées aux différentes formes de propriété. En dehors des portions de territoires sous statuts juridiques protecteurs (parc naturel, arrêté de protection de biotope...), qui permettent de soustraire des échantillons de biodiversité remarquables aux pressions humaines, la majorité des éléments de l'environnement relève de régimes juridiques classiques attachés à la propriété, souvent indifférents à des préoccupations environnementales collectives et par voie de cause à effet inaptes, du moins mal adaptés pour l'application de la capacité de charge (**Section I**). Parallèlement, existent des régimes juridiques attachés à des entités géographiques, plus indépendants du régime de propriété d'éléments de l'environnement. Ils sont mieux adaptés à l'application de la capacité de charge. De ceux-là et de leur perfectionnement, on escompte une facilité d'application de la capacité de charge. À travers ces régimes juridiques seront recherchées de nouvelles voies de mise en œuvre de la capacité de charge (**Section II**).

SECTION I. DES RÉGIMES JURIDIQUES CLASSIQUES PRÉEXISTANTS MAL ADAPTÉS À LA CAPACITÉ DE CHARGE

Les problématiques d'environnement et de capacité de charge ne connaissent pas de frontières, mais les espaces et les ressources sur lesquels elles se matérialisent sont découpés, délimités. Certains relèvent de la propriété privée (§I), d'autres de la propriété publique (§II), alors que certains sont inappropriables juridiquement (§III). De ces différentes formes d'appropriation ou d'absence d'appropriation découlent des effets juridiques et des possibilités de voir saisie la capacité de charge très dissemblables, c'est pourquoi on les expose.

§I. La capacité de charge, face au droit de la propriété privée

Le droit de propriété, élevé au rang de droit naturel¹¹¹⁴ semble être dans le code civil le plus important des droits réels¹¹¹⁵, défini comme le « droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue »¹¹¹⁶, il recouvre trois prérogatives essentielles, le droit d'user (*usus*), le droit de jouissance (*fructus*), et le droit de disposer (*abusus*).

Si « être propriétaire c'est à la fois user de son bien à sa guise, en jouir ou en tirer profit, et disposer d'une réserve en cas de besoin »¹¹¹⁷, l'*abusus*, comme sentiment de maîtrise absolue sur la chose

¹¹¹⁴ Article 2 de la DDHC : « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ».

¹¹¹⁵ TERRÉ F., SIMLER P., *Droit civil. Les biens*, Dalloz, Précis, 10^e éd., 2018, 880 p.

¹¹¹⁶ Article 544 du Code civil.

¹¹¹⁷ REMOND-GOUILLOUX M., *Du droit de détruire*, op.cit, p. 109.

possédée est rapidement devenue une prérogative à encadrer (A). Il résulte qu'aujourd'hui le droit de propriété n'est plus ce droit absolu que l'on avait idéalisé autrefois. Il ne l'a finalement jamais vraiment été. Malgré sa valeur constitutionnelle le droit de propriété s'est vu tempéré, d'une part, par les lois et les règlements, conformément à l'article 544 du code civil, d'autre part au nom de l'intérêt général conformément à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹¹¹⁸, mais également au nom de l'intérêt particulier d'un autre propriétaire puisqu'« un propriétaire, un bien ne sont jamais isolés ; toute propriété se heurte à d'autres propriétés, à d'autres libertés qui la limitent inévitablement »¹¹¹⁹. Des restrictions au droit de propriété individuelle existent, et celles-ci n'ont fait que s'accroître avec l'avènement de nouveaux motifs d'interventions publiques au nom de l'intérêt général (B).

A. Le postulat des effets destructeurs (ou supposés tels) du droit de propriété privée et son encadrement

Les éléments qui composent l'environnement que l'article L.110-1 du Code de l'environnement évoque à travers la diversité biologique, les ressources et milieux naturels, les espèces, et les habitats, sont répartis selon la tradition civiliste dans plusieurs catégories juridiques.

Certains appartiennent à tous et ne sont pas appropriables, ainsi en est-il des choses communes (*res communes*) comme la mer, certains appartiennent à tous mais peuvent faire l'objet d'appropriation, ainsi en est-il des choses sans maître (*res nullius*) comme les poissons de mer, quand d'autres constituent des biens sur lesquels s'exercent un droit de propriété privée ou publique, ainsi en est-il par exemple du sol, des animaux domestiques ou d'élevage, ou encore des plantes...

Il ressort de cette classification que nombreux sont les éléments de l'environnement à entrer dans la catégorie des biens sur lesquels peuvent s'exercer un droit de propriété privé, ils sont alors meubles ou immeubles selon la catégorisation de l'article 516 du code civil.

Les éléments de faune et flore présents et recensés sur des parcelles privées, sont immeubles par destination ou meubles selon une utilisation différenciée opérée par l'homme.

À titre d'illustration, les végétaux seront rattachés aux immeubles par nature s'ils adhèrent au sol¹¹²⁰ du fonds, une fois déracinés ces derniers seront juridiquement qualifiés de biens meubles. Si « le mécanisme qui consiste à attribuer à un bien la même qualification que celle de celui auquel il est attaché est particulièrement intéressant car il constitue une traduction juridique de l'interdépendance écologique »¹¹²¹, il reste que les qualifications juridiques des biens environnementaux issues du droit civiliste dépendent exclusivement des usages auxquels ces biens répondent, et donc de la volonté du propriétaire privé de l'affecter à un type de service. Ainsi, les animaux domestiques considérés classiquement comme des biens meubles par le code

¹¹¹⁸ « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». Article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹¹¹⁹ ATIAS C., *Droit civil, Les biens*, Litec, 7^e éd., 2003, 441 p., cité dans Cour de Cassation, Rapport annuel de la Cour de cassation, les discriminations dans la jurisprudence de la Cour de cassation, 490 p.

¹¹²⁰ Article 518 du code civil.

¹¹²¹ INSERGUET-BRISSET V., *Propriété publique et environnement*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de Droit de l'urbanisme, Tome 1, 1994, p. 20.

civil, deviendront des immeubles par destination si le propriétaire les place pour le service et l'exploitation de son fonds¹¹²². Et comme le soulève une partie de la doctrine « cette distinction semble aujourd'hui (...) insuffisante au regard des considérations écologiques. En effet, par exemple, la simple qualification d'immeuble ne rend pas compte des qualités physiques, chimiques et biologiques du sol. Pas plus qu'elle ne prend en considération sa fragilité ou les risques inhérents à une utilisation inconsidérée »¹¹²³.

La saisie de l'environnement par le droit des biens s'opère dans une logique purement utilitariste et patrimoniale, indifférente au réel écologique, le droit des biens pris dans son intégralité est clairement imperméable à toute question de capacité de charge.

Figure de proue du droit des biens, le droit de propriété marqueur de cette insensibilité écologique, intègre l'idée de souveraineté du propriétaire sur la chose possédée, qui présuppose une faculté de polluer, de détruire¹¹²⁴ d'*abusus* au sens d'abuser, « symbole de l'absolutisme sinon du despotisme »¹¹²⁵, il s'exprime finalement « dans les seules limites des dommages causés à autrui, de l'abus de droit et des prohibitions édictées par les lois ou par les règlements »¹¹²⁶, et ne s'accompagne d'aucun devoir de préservation pesant sur le propriétaire.

Au-delà même de ces caractéristiques intrinsèques, certaines dispositions du code civil protégeant d'éventuels empiètements sur la propriété privée peuvent avoir des conséquences extrinsèques négatives sur les éléments environnementaux. Les dispositions de l'article 673 du code civil en son premier alinéa en sont une bonne illustration, en prévoyant une obligation d'élagage des branches dépassant sur la propriété voisine qui ne saurait céder quand bien même l'arbre en question serait un chêne bicentenaire dont la coupe mettrait en danger son devenir¹¹²⁷.

Mais face à l'édification d'un droit de l'environnement continue et multi thème, la question du droit de propriété confronté à l'obligation de protection de l'environnement a commencé à se poser. Le droit de l'environnement a été envisagé, « comme une résilience au système du droit de détruire »¹¹²⁸, la mutation est perceptible, elle devient limpide à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme : « Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière »¹¹²⁹.

¹¹²² Article 521 du code civil.

¹¹²³ DEL REY-BOUCHENTOUF M.-J., « Les biens naturels un nouveau droit objectif : le droit des biens spéciaux », *Recueil Dalloz*, 2004, p. 1615.

¹¹²⁴ REMOND-GOUILLOUX M., *Du droit de détruire*, PUF, éd. Presses Universitaires de France, collection les voies du droit, 1989, 304 p.

¹¹²⁵ GRIMONPREZ B., « La fonction environnementale de la propriété », *RTD Civ.* 2015, p. 539.

¹¹²⁶ COLLART-DUTILLEUL F., ROMI R., « Propriété privée et protection de l'environnement », *AJDA*, 1994, p. 571.

¹¹²⁷ Cour de Cassation, 3^{ème} chambre civile, 31 mai 2012, n° 11-17.313.

¹¹²⁸ NAIM-GESBERT É., « Maturité du droit de l'environnement », *RJE*, 2/2010, Volume 35, pp. 231-240.

¹¹²⁹ CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, req. n° 21861/03, § 79.

Il s'agit aujourd'hui d'articuler, voire d'harmoniser, le droit de l'environnement avec des droits tels que le droit de propriété, concilier donc, c'est bien là ce que la Charte constitutionnelle de l'environnement affirme quand elle dispose que «la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation »¹¹³⁰.

B. L'atteinte à la propriété privée motivée par des préoccupations d'intérêt général

Les choses changent, le changement n'étant pas toujours synonyme d'évolution positive, (ex : principe de non-régression), il est préférable de souligner que les choses évoluent vers une intégration élargie et imposée des préoccupations environnementales dans divers branches du droit, ici le droit des biens. Nombreuses sont désormais les normes qui viennent réglementer les droits d'usage des propriétaires privés dans l'objectif d'assurer la protection des qualités écologiques des biens environnementaux (1), faisant qu'un certain nombre d'activités qui relèveraient « normalement de l'exercice, par le propriétaire, de son pouvoir de disposition, vont se trouver soumises au contrôle de l'administration »¹¹³¹.

Les choses se muent, au-delà des restrictions infligées, l'utilisation active du droit de propriété peut contribuer à une logique de persévérance de la biodiversité et devenir un instrument juridique à son service, ce qui nous conduit à reconsidérer et à repenser le rôle des propriétaires privés dans la conservation et la protection de l'environnement (2).

1. L'atteinte à la propriété privée motivée par des préoccupations environnementales

Le droit de propriété n'est pas imperméable au respect des normes environnementales, ses contours ont tour à tour été redessinés au gré des législations environnementales, reconfigurant un droit autrefois glorifié d'absolutisme.

Certaines de ces restrictions s'affirment entre autres à travers des servitudes administratives à finalité environnementale, plus souvent dénommées « servitudes environnementales »¹¹³² par la doctrine, elles grèvent le droit de propriété privée dans un but d'intérêt général en vertu d'une loi ou d'un règlement¹¹³³.

Ainsi en est-il, de l'acte de classement d'une réserve naturelle en tant que servitude environnementale, il est susceptible d'interdire toute « action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve »¹¹³⁴. Contre-pied au droit de détruire, « les territoires classés

¹¹³⁰ 6^{ème} considérant de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005, p. 3697.

¹¹³¹ TREBULLE F.-G., « Le régime des biens environnementaux : propriété publique et restrictions administratives au droit de propriété ». <http://www.legiscompare.fr/site-web/IMG/pdf/13-Trebulle.pdf>

¹¹³² REBILLARD A., *Les servitudes environnementales*, thèse en droit, Université de La Rochelle, 2005, 529 p.

¹¹³³ LIET-VEAUX G., CAR J.-C., « Servitudes administratives. Théorie générale », *JCI Administratif*, fascicule 390, n°3, 2015.

¹¹³⁴ « Peuvent notamment être réglementés ou interdits la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques, l'exécution de travaux publics ou privés, l'utilisation des eaux, la circulation ou le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux. Les activités minières, l'extraction de

en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du conseil régional pour les réserves naturelles régionales, ou du représentant de l'État pour les réserves naturelles nationales »¹¹³⁵.

Servitude différente, mais effets similaires, un arrêté de protection de biotope est ainsi apte à interdire sur une parcelle privée « la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel, ou encore la destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces »¹¹³⁶.

Ces servitudes administratives à vocation environnementale peuvent encore se matérialiser par le classement de certains terrains privés en espaces boisés dans un plan local d'urbanisme, qui emporte l'interdiction de tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements¹¹³⁷, établissant une contrainte particulièrement importante pour les propriétaires¹¹³⁸.

La conséquence d'une telle servitude, à savoir l'interdiction de compromettre la conservation de cet espace, dont découle son inconstructibilité, ne donnant lieu à aucune indemnisation a pu être estimée par certains propriétaires comme méconnaissant les principes du droit de propriété et du principe d'égalité.

Pourtant, il n'en n'est rien, le Conseil d'État l'affirme explicitement en 2011¹¹³⁹, « n'emportent aucune privation du droit de propriété mais se bornent à apporter des limites à son exercice, ne méconnaissent pas l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que les restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la préservation des espaces boisés ; que ces restrictions, qui ne concernent que les modes d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de

matériaux concessibles ou non ainsi que le survol de la réserve ne peuvent être réglementés ou interdits que dans les seules réserves naturelles nationales ». Article L.332-3 du code de l'environnement.

¹¹³⁵ Article L.332-9 du code de l'environnement.

¹¹³⁶ Article L.411-1 du code de l'environnement.

¹¹³⁷ Article L.130-1 du code de l'urbanisme.

¹¹³⁸ STREBLER J.-P., « Les restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété par le régime des espaces boisés classés n'emportent pas de privation du droit de propriété et sont justifiées par un motif d'intérêt général », *RDI*, 2011, p. 236.

¹¹³⁹ « Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Nonobstant toutes dispositions contraires, il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue aux chapitres Ier et II du titre Ier livre III du code forestier ».

boisements et sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure prévues pour la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme, sont proportionnées à l'objectif poursuivi»¹¹⁴⁰.

Quand bien même les logiques de préservation affectent significativement le droit des propriétaires fonciers, la propriété du bien subsiste et les limitations sont admises à condition d'être proportionnées¹¹⁴¹. Là surgit peut-être une voie, qui mène à envisager la possibilité d'imposer des limites au droit de propriété pour garantir le respect de la capacité de charge.

C'est ici un chemin sur lequel s'était engagée la Commission européenne dans une proposition de Directive définissant un cadre pour la protection des sols, disposant que « le sol est pour l'essentiel propriété privée dans la Communauté. Il s'agit néanmoins d'une ressource naturelle d'intérêt général qui doit être préservée pour les générations futures. Dans l'intérêt général, il convient donc que les utilisateurs des terres soient tenus de prendre des précautions lorsqu'il est probable que l'usage qu'ils font du sol compromettra sensiblement les fonctions de ce dernier »¹¹⁴².

La proposition ajoutait à cela que « le sol doit rester dans un état lui permettant de remplir ses nombreuses fonctions ». Ce qui aurait entraîné pour les propriétaires privés un certain respect de la capacité de charge qui n'implique plus seulement de voir face aux sols une obligation de limitation raisonnable des emprises, mais aussi de s'assurer du maintien des capacités écologiques du sol, qui comporte on le sait aujourd'hui des millions d'organismes, dont seule une infime partie est connue.

Le sol devient une ressource envisagée pour ses fonctions écologiques qu'il convient de conserver, il n'est plus explicitement envisagé « comme objet de droits réels mais dans la pluralité de ses fonctions, qu'il importe de préserver »¹¹⁴³.

Pour retranscrire cette perspective, la proposition de Directive envisageait d'exiger des États membres qu'ils « veillent à ce que tout propriétaire foncier dont les activités exercent sur le sol des effets susceptibles de compromettre sérieusement les fonctions des sols visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, soit tenu de prendre des mesures préventives pour éviter ou pour réduire au maximum ces effets néfastes »¹¹⁴⁴.

Ambitieuse, la proposition de Directive ne s'est pas concrétisée, alors que paradoxalement, « les sols restent globalement ignorés du droit. Le caractère abondant mais épars des dispositions les concernant ne doit pas donner l'illusion d'une prise en compte effective »¹¹⁴⁵.

Aujourd'hui, la conservation des sols privés dépendante de la volonté du propriétaire, peut rester lettre morte si ce dernier décide d'user des prérogatives offertes par le régime de la propriété privée

¹¹⁴⁰ CE, 17 février 2011, M. Raymond Dore, n° 344445.

¹¹⁴¹ *Ibidem*.

¹¹⁴² Proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35CE COM (2006) 232 final, 2006/0086 (COD) du 22.9.2006, 12ème considérant.

¹¹⁴³ TREBULLE F G., « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? », *RDI*, 2006, p. 436.

¹¹⁴⁴ DE MALAFOSSÉ J., « La propriété gardienne de la nature », *Études offertes à Jacques Flour*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, pp. 335-349.

¹¹⁴⁵ BILLET P., COLLIN B., « Les sols et le droit », in GIRARD C., WALTER C., REMY J.-C., BERTHELIN J., MOREL J.-L., *Sol et environnement*, éd. Dunod, Collection Sciences Sup, 2^e éd., 2010, pp. 798 à 816.

pour ses intérêts personnels sans considérations des méfaits de ses actes sur les éléments de l'environnement, sauf à considérer un éventuel abus de droit¹¹⁴⁶.

C'est une hypothèse qu'il convient de suivre et d'analyser.

Le propriétaire usant de ses prérogatives pour porter atteinte à la conservation des éléments de l'environnement ne se rendrait-il pas coupable d'atteintes aux intérêts collectifs, et par voie de conséquence d'un abus de droit ? Selon l'adage latin *Male enim nostro jure uti non debemus*, celui qui abuse de son droit doit répondre des dommages qu'il cause à autrui, la cour de cassation en 1986¹¹⁴⁷ use une autre formulation dans un même esprit et pour un cas plus spécifique « nul ne doit causer à autrui un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage ». La théorie de l'abus de droit a pu trouver à s'appliquer à certains dommages environnementaux résultant de troubles de voisinage¹¹⁴⁸. Constitue à ce titre un trouble anormal de voisinage, la dégradation du paysage et l'environnement des propriétaires voisins, par la construction à 50 mètres de sa maison, de deux immeubles de 10 étages avec une cheminée de 30 mètres¹¹⁴⁹. Un jardin transformé en décharge par l'amoncellement d'objets hétéroclites constitue un trouble anormal de voisinage par la dégradation esthétique et le risque de pollution entraînés¹¹⁵⁰, il en est de même pour l'infiltrations d'hydrocarbures provenant d'une station-service dans le sous-sol du voisin¹¹⁵¹.

La constitution de la preuve d'un dommage continue d'être un frein prédominant à toute action en responsabilité, et à ces difficultés s'ajoutent des considérations exogènes liées à l'anthropocentrisme d'un tel mécanisme, or le dépassement de la capacité de charge n'a pas systématiquement de conséquences, tout du moins immédiates, sur les personnes physiques.

Face à cette impasse, et faute d'une approche globale renouvelée du droit des biens, les interventions publiques se multiplient afin de limiter les droits de détruire, or ces actions circonstanciées restent le plus souvent limitées à la biodiversité remarquable. Mais qu'en est-il de la biodiversité dite ordinaire ? Celle là-même qui est concernée majoritairement par la propriété privée. Cela signifie-t-il qu'en dehors des morceaux de nature sous statut juridique protecteur, la capacité de charge ne pourrait avoir vocation à s'appliquer. En d'autres termes, la capacité de charge serait-elle juridiquement impossible à considérer pour la biodiversité dite ordinaire ? Quand bien même ce sont les comportements individuels sur cette nature ordinaire qui accumulés sont

¹¹⁴⁶ STAFFOLANI S., *La conservation du sol en droit français*, Thèse en droit public, Université de Limoges, 2008, 673 p.

¹¹⁴⁷ Cour de Cassation 2^{ème} civ, 19 novembre 1986, n° 84-16.379, JurisData n° 1986-702120 ; Bull. civ. 1986, II, n° 172, p. 116.

¹¹⁴⁸ CHENOT F., *La protection contre les troubles de voisinage en droit privé, thèse en droit privé*, Université de Poitiers, 1999, 912 p.

¹¹⁴⁹ Cour de Cassation 3^{ème} chambre civile, 25 janvier 1993, Société anonyme d'habitation à loyer modéré c/ Mme Suzanne Duhamel, Gazette du Palais, 1993, I, jurisprudence, pp. 277-279. Dans le même sens Cour de Cassation 3^{ème} chambre civile, 9 mai 2001, RDR 2002, p. 229, note G. MEMETEAU.

¹¹⁵⁰ CA METZ, Chambre civile, 17 septembre 1992, Numéro JurisData, 992-049462.

¹¹⁵¹ CA Paris, 7^e ch., 17 mai 1985, JurisData n° 1985-022791.

d'une intensité d'usage susceptible de mettre en péril la capacité de charge de l'environnement pris dans sa globalité. Pour solutionner ces questionnements, le recours à la propriété privée comme gardienne de la nature est parfois envisagée¹¹⁵².

2. La rénovation du rôle des propriétaires privés dans la conservation et la protection de l'environnement

L'aspect écologique de la propriété privée est depuis longtemps mis en avant par certains auteurs¹¹⁵³ qui voudraient voir conférer aux propriétaires privés un rôle actif dans la gestion et la conservation et la protection de l'environnement. Si ce souhait est aujourd'hui plus de l'ordre de l'utopie que de la réalité, des instruments juridiques existent pour tendre vers la satisfaction de cette ambition.

Au rang des premiers figure l'outil contractuel, qui tend à « transformer les propriétaires privés en véritables mandataires de l'intérêt général »¹¹⁵⁴. L'exemple le plus connu étant le contrat Natura 2000, conclu pour l'application du document d'objectifs Natura 2000, entre l'État et les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans un site natura 2000¹¹⁵⁵. Il comporte « un ensemble d'engagements conformes aux orientations et aux mesures définies par le document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000. Il n'est conclu que lorsqu'il est exclusivement nécessaire ou directement lié à la gestion d'un site Natura 2000. Il définit la nature et les modalités des aides de l'État et les prestations à fournir en contrepartie par le bénéficiaire »¹¹⁵⁶.

En dehors des sites Natura 2000, existe depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, un nouvel outil contractuel, l'obligation réelle environnementale, tendant « à mettre la liberté contractuelle et la propriété au service du projet écologique »¹¹⁵⁷. À ce titre, « les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques »¹¹⁵⁸.

L'intérêt majeur d'un tel outil réside dans la pérennité de l'obligation qu'il fait naître, perdurant malgré les éventuels changements de propriétaire, il est toutefois regrettable que des mécanismes

¹¹⁵² DE MALAFOSSE J., « La propriété gardienne de la nature », in *Études offertes à Jacques Flour*, Répertoire du notariat Defrénois, 1979, pp. 335-349.

¹¹⁵³ *Ibidem*.

¹¹⁵⁴ GRIMONPREZ B., « La fonction environnementale de la propriété », op.cit.

¹¹⁵⁵ Article L.414-3 I° al 1 du code de l'environnement.

¹¹⁵⁶ Article L.414-3 I° al 2 du code de l'environnement.

¹¹⁵⁷ REBOUL-MAUPIN N., GRIMONPREZ B., « Les obligations réelles environnementales : chronique d'une naissance annoncée », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 2075.

¹¹⁵⁸ Article L.132-3 al 1 du code de l'environnement.

fiscaux plus incitatifs n'aient pu être envisagés, ce qui aurait clairement élargi le champ des possibles¹¹⁵⁹.

Sans trop s'appesantir sur la fonction écologique de la propriété qui semble encore aujourd'hui peu rationnelle, malgré l'affirmation par la charte de l'environnement d'un devoir pour chacun « de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »¹¹⁶⁰ et la diversification des outils juridiques aptes à y contribuer ; il reste que les droits rattachés à la propriété privée constituent et continueront de constituer il est à craindre, un frein à la protection et à la conservation de l'environnement et par conséquent un obstacle à l'application concrète de la capacité de charge.

En attendant de voir se généraliser le pendant écologique, ou la fonction écologique de la propriété privée, encore largement dépendante du bon vouloir des propriétaires privés il importe d'interroger les aptitudes de la propriété publique à remplir ce rôle.

§II. La capacité de charge face à la propriété publique

La propriété publique véritable instrument de puissance publique doit viser à satisfaire l'intérêt général, intérêt général qui intègre désormais dans ses composantes la protection de l'environnement. Dans certains cas particuliers, l'appropriation publique peut être mise à profit pour limiter les impacts et les pressions des activités humaines sur différents espaces naturels¹¹⁶¹. Pour autant, cette pratique reste exceptionnelle, la propriété publique n'étant pas dévolue à la protection environnementale, aucune obligation ne pèse sur le propriétaire public à assurer une protection qualitative des éléments de son patrimoine.

En premier lieu, la protection des éléments du domaine public issu du régime de la domanialité publique se révèle être une protection simplement quantitative des éléments le composant, qui ne se préoccupe guère des fonctions écologiques des éléments environnementaux (A). En deuxième lieu, les découpages administratifs opérés entre domaine public naturel et domaine public artificiel sont souvent déconnectés des réalités écologiques (B) ce qui complexifie, pour ne pas dire entrave, les possibilités de sa mise en œuvre.

En dernier lieu, pour assurer l'application et le respect de la capacité de charge sur un espace donné, il faut pouvoir assurer que les pressions, les activités qui s'y déroulent sont d'une intensité acceptable pour l'environnement, ce qui suppose que les personnes publiques ont le pouvoir de proscrire certaines utilisations en raison de leur impact sur le milieu naturel (C).

¹¹⁵⁹ Les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale. Conformément au III de l'article 72 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

¹¹⁶⁰ Article 2 de la charte de l'environnement.

¹¹⁶¹ On peut citer ici l'intervention foncière du Conservatoire du littoral vise à extraire du libre marché les espaces naturels littoraux qui présentent des enjeux particuliers, et qui s'inscrit dans le cadre d'une stratégie foncière à long terme dont l'objectif principal est de garantir le caractère naturel d'un tiers du littoral national.

A. Une protection simplement quantitative des éléments du domaine public

Les personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics...) sont propriétaires de biens mobiliers et immobiliers comme peuvent l'être les personnes physiques et morales de droit privées, parmi ces biens certains relèvent de la domanialité publique, il s'agit de biens affectés à l'usage direct du public, ou à un service public, sous conditions qu'ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public, par analogie tous les autres dépendent du domaine privé des personnes publiques et se voient soumis au régime de droit commun.

Les biens relevant du domaine public bénéficient de règles de droit protectrices qui relèvent du *régime exorbitant de droit commun de la domanialité publique*¹¹⁶².

Parmi ces règles, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité¹¹⁶³, issus de l'ancien régime¹¹⁶⁴ désormais codifiés à l'article L.3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, figurent au rang des règles les plus anciennes et les plus protectrices du droit administratif.

L'inaliénabilité peut se définir comme l'impossibilité ou l'interdiction pour une personne publique de vendre à titre onéreux ou de céder à titre gratuit à une personne privée les éléments qui constituent son domaine public¹¹⁶⁵.

L'imprescriptibilité, constitue le prolongement du principe d'inaliénabilité, permettant de lutter contre l'action du temps¹¹⁶⁶, et de s'opposer aux règles relatives à la prescription acquisitive de propriété issues du Code Civil¹¹⁶⁷. Une occupation ou une utilisation prolongée du domaine public ne peut conférer aucun droit réel¹¹⁶⁸ ou droit de propriété à l'occupant, dont il pourrait se prévaloir à l'égard de la personne publique.

L'imprescriptibilité, est alors beaucoup plus protectrice que l'inaliénabilité, « la prescription étant plus dangereuse – parce que plus sournoise, plus difficile à constater – que les aliénations volontaires opérées par l'administration »¹¹⁶⁹, en ce sens elle assure une protection contre les négligences des personnes publiques. Le Conseil d'État en garantit une stricte application, l'installation prolongée de personnes privées sur des terrains, bordant le littoral du

¹¹⁶² AUBY J.-B., BON P., AUBY J.-M., TERNEYRE P., *Droit administratif des biens*, 7^e éd., Dalloz précis, 2016, 720 p.

¹¹⁶³ CHAMARD C., *La distinction des biens publics et des biens privés. Contribution à la définition de la notion de biens publics*, éd. Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2004, 764 p.

¹¹⁶⁴ L'ancien régime distinguait les biens propres du roi et ceux dits « de la Couronne ». L'on estimait en effet déjà que ces derniers n'étaient pas propriété du roi, qui n'en était que le gardien et ne pouvait en disposer librement.

¹¹⁶⁵ GIACUZZO J.-F., « Domaine public – Protection juridique », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 406-10, 2017, p. 1.

¹¹⁶⁶ CAMUS A., « Le domaine public et le temps », *Gazette du Palais*, 21 mai 2011, n° 141, p. 9.

¹¹⁶⁷ L'article 2219 du code civil définit la prescription extinctive comme « un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps ». L'article 2258 du même code précise qu'elle constitue « un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

¹¹⁶⁸ En raison des enjeux économiques que représente la valorisation du domaine public.

¹¹⁶⁹ DUFAU J., *Le domaine public : composition, délimitation, protection, utilisation*, Le Moniteur, 5^{ème} édition, 2001, p. 214.

bassin d'Arcachon, ne permet pas d'en acquérir la propriété, alors même que l'administration avait renoncé à revendiquer la domanialité des parcelles litigieuses et confirmait un bornage établissant à tort la propriété privée¹¹⁷⁰.

Efficace la domanialité publique n'en n'est pas moins intangible, les éléments qui composent le domaine public ne sont pas immuables, les personnes publiques peuvent se défaire de certaines dépendances, pour y parvenir, elles devront préalablement *désaffecter*¹¹⁷¹ puis *déclasser*¹¹⁷² la dépendance en question. « La désaffectation est un élément matériel : c'est le fait de revenir sur l'affectation du bien à l'usage direct du public ou à un service public. C'est donc l'opération qui consiste à ne plus utiliser ce bien conformément à son affectation initiale. Quant au déclassement, il permet formellement de faire sortir le bien désaffecté du domaine public ; c'est l'acte administratif qui fait perdre à un bien son caractère de dépendance du domaine public »¹¹⁷³.

En résulte comme le précise le Conseil constitutionnel, que l'inaliénabilité du domaine public « s'oppose seulement à ce que des biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été, au préalable, déclassés »¹¹⁷⁴, il en résulte que, « si la qualification de dépendance domaniale disparaît, la rigueur de l'inaliénabilité s'efface. Il s'agit donc d'une inaliénabilité conditionnelle »¹¹⁷⁵. Il en va toutefois différemment des éléments du domaine public maritime naturel, dont la sortie est conditionnée par les phénomènes naturels ayant entraîné leurs incorporations, ce qui exige par exemple un recul de la mer, or même si la mer s'est durablement retirée du rivage, celui-ci devient un relais, qui fait toujours partie du domaine public maritime naturel¹¹⁷⁶.

Permettant d'annihiler les prérogatives des propriétaires privés et partant leurs possibilités de destruction, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité initialement conçus pour protéger l'intégrité du domaine de la couronne, perdurent aujourd'hui afin d'assurer que ces dépendances soient maintenues à la disposition du public ou de services publics auxquels ils sont affectés. Bien que particulièrement protectrice, la conjugaison des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité ne présente que peu d'intérêt pour l'application de la capacité de charge, l'absence de soustraction du bien à la propriété publique qui relève d'une protection quantitative des éléments naturels, ne garantissant nullement sa protection, ou sa bonne gestion par les personnes publiques¹¹⁷⁷.

¹¹⁷⁰ CE, 13 oct. 1967, Cazeaux, n° 58332, Rec. Lebon 1967, p. 368.

¹¹⁷¹ BLIN O., « La désaffectation domaniale », *RDI*, 1999, p. 49.

¹¹⁷² DUROY S., « La sortie des biens du domaine public. Le déclassement », *AJDA*, 1997, p. 819.

¹¹⁷³ CHAMARD-HEIM C., « Sortie du domaine public », *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fascicule 53, p. 1.

¹¹⁷⁴ Conseil Constitutionnel, décision n° 86-217, 18 septembre 1986.

¹¹⁷⁵ DOUENCE M., « L'inaliénabilité du domaine public. De la nécessité de revoir la règle de l'indisponibilité des dépendances domaniales entre personnes publiques », *AJDA*, 2006, pp. 238-247.

¹¹⁷⁶ On peut néanmoins évoquer le cas où la communication naturelle d'un étang salé avec la mer disparaît. la domanialité découle principalement du lien d'attachement à la mer. Puisque la suppression naturelle de la communication d'un étang salé avec la mer fait disparaître la domanialité publique.

¹¹⁷⁷ SIMONIAN GINESTE H., « L'avenir du principe d'inaliénabilité du domaine public », *RDI*, 1989, p. 169.

Si l'idée d'utiliser le régime juridique protecteur de la domanialité publique au profit de l'application de la capacité de charge a pu un temps être envisagée (par nous), il résulte que la construction juridique qui en découle n'est pas en phase avec les préoccupations écologiques dont la capacité de charge est porteuse. Cela est perceptible à la lumière des principes évoqués précédemment, protégeant seulement contre la dilapidation des biens publics, et l'est outre mesure au regard des découpages administratifs qui s'opèrent sur le domaine public naturel en déconnexion des réalités physiques et géographiques des écosystèmes en présence.

B. Le domaine public naturel, découpage administratif déconnecté des réalités écologiques

Comment appréhender la capacité de charge sur des espaces écologiquement interdépendants, mais juridiquement découpés ? C'est la question qui se pose dès lors que l'on envisage de mettre en œuvre la capacité de charge sur des dépendances naturelles du domaine public. Les découpages qui y sont opérés se trouvent en totale déconnexion avec les réalités écologiques et géographiques des milieux et constituent le reflet de la difficulté qu'a le droit de manière générale à se saisir des écosystèmes mouvants et interconnectés. Les découpages juridiques qui compartimentent le domaine public maritime naturel en constituent une illustration significative.

Les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) annexées à l'ordonnance du 21 avril 2006¹¹⁷⁸ constituent aujourd'hui les sources textuelles de référence concernant le domaine public maritime synthétisant, en la modernisant, la réglementation applicable au domaine public maritime¹¹⁷⁹. L'article L.2122-5, fixe désormais la liste des biens relevant du domaine public maritime naturel, liste qui résultait auparavant de la combinaison de dispositions législatives et jurisprudentielles.

Le domaine public maritime naturel de l'État comprend désormais : le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer, le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer, les lais et relais de la mer, les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'État et dans les départements d'Outre-mer, les parties non aliénées de la zone dite des cinquante pas géométriques¹¹⁸⁰.

Aussi, « tout bien qui appartient à l'une de ces cinq catégories est, de ce seul fait, propriété de l'État. Il relève donc du domaine public maritime naturel sans que l'administration ait à intervenir de quelle que manière que ce soit pour prononcer ou pour provoquer - en prenant par exemple une décision d'affectation comme c'est le cas pour les biens qui font partie du domaine public artificiel - cette incorporation qui se produit automatiquement »¹¹⁸¹.

¹¹⁷⁸ Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, JORF n°95 du 22 avril 2006, p. 6024.

¹¹⁷⁹ PARDINI J.-J., « La plage « saisie » par les règles de la domanialité publique : protection ou surprotection ? », *RJE*, Volume 39, 2014, pp. 417-434.

¹¹⁸⁰ Article L.2111-4 1° du code général de la propriété des personnes publiques.

¹¹⁸¹ FATOME F., « Bref regard sur le domaine public naturel après le code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA*, 2009, p. 2326.

Côté terre, subordonner à l'action des flots (1), « la consistance du domaine public maritime naturel, aboutit inéluctablement à admettre que cette dernière puisse varier dans le temps »¹¹⁸², entraînant une situation juridiquement inconfortable puisque c'est l'évolution de phénomènes naturels qui commande très largement l'évolution des règles de droit applicables.

Côté mer, la consistance et la délimitation du domaine public maritime naturel nécessite l'intervention des pouvoirs publics (2), « c'est ainsi qu'un décret définit les lignes de base droites servant de fondement aux limites des eaux territoriales, et par voie de conséquence, à la limite du sol et du sous-sol de la mer faisant partie de ce domaine »¹¹⁸³.

1. Côté terre, une consistance du domaine public maritime naturel subordonnée à l'action des flots

À l'origine constitué des seuls rivages de la mer, le domaine public maritime était défini poétiquement en ces termes « sera réputé bord et rivage de mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves »¹¹⁸⁴, par la célèbre *Ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer*¹¹⁸⁵ dite « Ordonnance de Colbert ».

Sur les côtes méditerranéennes, selon les *Institutes*, élaborées en 533 après J-C sur ordre de l'empereur romain Justinien, le rivage de la mer s'étendait jusqu'à l'endroit où arrive le plus grand flot d'hiver¹¹⁸⁶. De cette double définition résultait une appréciation différentielle du rivage selon le littoral envisagé, cette dualité le Conseil d'État y a mis un terme dans un célèbre arrêt de 1973 dit arrêt « Kreitmann »¹¹⁸⁷, en unifiant la limite du domaine public maritime pour les côtes atlantiques et méditerranéennes « au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ». Désormais consacré législativement par l'article L.2111-4 1° du code général de la propriété des personnes publiques, « le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

Cette modernisation législative de la définition du rivage de la mer s'est accompagnée de précisions quant à la consistance du domaine public maritime naturel, source de complications juridiques jusqu'à lors.

¹¹⁸² HOSTIOU R., « Le domaine public naturel : consistance et délimitation », *RJE*, numéro spécial, *l'aménagement et la protection du littoral*, 1990, p. 474.

¹¹⁸³ EZENTHEL R., « Domaine public maritime », op. cit., p. 3

¹¹⁸⁴ Article 1 de l'Ordonnance 1681-08-00 Recueil Isambert, t. XIX p. 283

¹¹⁸⁵ Ordonnance 1681-08-00 Recueil Isambert, t. XIX p. 283.

¹¹⁸⁶ Livre II, titre 1, §3.

¹¹⁸⁷ CE, Ass., 12 octobre 1973, n° 86682, Sieur Kreitmann, Rec, p. 563.

Ainsi en est-il pour les lais et relais de la mer, résultat de l'activité naturelle de la mer, les lais sont des « atterrissements », des alluvions apportés par la mer, qui engraisent le rivage¹¹⁸⁸, les relais quant à eux représentent les terrains naturellement abandonnés par les flots.

L'incorporation au domaine public maritime des lais et relais s'opérait avant l'entrée en vigueur du CGPPP selon une distinction sophistiquée en fonction de la date de leur formation. Ceux qui étaient constitués après l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime entraient dans le domaine public. Ceux qui s'étaient formés avant cette date étaient considérés comme des composantes du domaine privé. Une procédure particulière d'incorporation dans le domaine public pouvait les faire entrer dans le domaine public pour motif d'intérêt général, après avoir procédé à leur délimitation préalable¹¹⁸⁹.

Le CGPPP vient mettre un terme à cette dichotomie, qui engendrait des conflits récurrents¹¹⁹⁰, et opère une simplification du statut domanial des lais et relais. L'article L.2111-4 1° dispose désormais « le domaine public maritime naturel de l'État comprend (...) les lais et relais de la mer : a) qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date du 1er décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ; b) constitués à compter du 1er décembre 1963 ». En d'autres termes, « seuls les lais et relais de la mer constitués après l'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963, faisant ainsi partie du domaine privé, et sur lesquels des droits réels ont été consentis à des tiers n'intègrent pas le domaine public¹¹⁹¹.

Aux termes de l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques, « le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer » relèvent du domaine public naturel.

Cette incorporation résulte d'une ancienne jurisprudence de la Cour de Cassation, définissant comme un étang salé « une baie communiquant à la mer par une issue plus ou moins étroite et qui en est une partie intégrante, formée des mêmes eaux, peuplée des mêmes poissons et soumise par conséquent aux mêmes mesures de police »¹¹⁹².

Reprise régulièrement par le juge administratif¹¹⁹³, « dans son principe sinon exactement dans ses modalités et notamment quant aux critères de qualification »¹¹⁹⁴, l'étang salé suppose de réunir deux critères.

¹¹⁸⁸ JOYAU M., « domaine public maritime naturel », in BEURIER J.-P. (dir.), *Droits maritimes*, Dalloz Action 3^e éd., 2014, Paris, p. 1155.

¹¹⁸⁹ CAILLOSSE J., « Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel », *RJE, numéro spécial l'aménagement et la protection du littoral*, 1990, pp. 483-504.

¹¹⁹⁰ CE, 6 mars 1989, n° 68896, Min. de l'urbanisme, du logement et des transports, c/ M. Morota et Mme Coulon, *AJDA*, 1986, conclusions B. Stirn, p. 264, cité par BORDEREAU L., BRAUD X., *Droit du littoral*, Gualino Editeur, Master Pro, 2009, p. 30.

¹¹⁹¹ GIACUZZO J.-F., « Domaine public maritime - Lais et relais de la mer et domanialité publique », *Droit Administratif*, n° 12, décembre 2013, comm. 81.

¹¹⁹² Cour de Cassation, crim., 24 juin 1842, DP 1842, 1, p. 198.

¹¹⁹³ CE, 29 novembre 1911, François Dupuis, Rec Lebon p. 1118 la communication avec la mer doit être naturelle et non artificielle ; CE, 4 décembre 1932, Pellé-Bougenot, Rec. Lebon, p. 1071.

¹¹⁹⁴ HOSTIOU R., « Le domaine public naturel : consistance et délimitation », *RJE, numéro spécial, l'aménagement et la protection du littoral*, 1990, p. 473.

D'une part, un critère de salinité, avec pour conséquence que l'étang soit peuplé de poissons de mer, et d'autre part un critère lié à la communication à la mer supposée naturelle, directe et permanente. L'inexistence de définition de la « salinité des eaux » complexifie quelque peu le travail jurisprudentiel, le juge éprouvant quelques difficultés à définir une norme de salinité, évoquant tantôt les eaux « saumâtres ou salées sur certains points », parfois, se référant aux eaux « salées au moins en partie »¹¹⁹⁵ allant à considérer qu'un étang salé peut être peuplé de poissons d'eau douce¹¹⁹⁶. Les critères d'appréciation de la domanialité publique susceptibles de s'appliquer à un étang salé sont semblables à ceux concernant le rivage, le sol et le sous-sol de la mer territoriale, c'est la submersion naturelle et directe par l'eau de la mer qui importe¹¹⁹⁷, « le degré de salinité de l'eau ou l'existence de poissons ne sont que des indices secondaires »¹¹⁹⁸.

La consistance du domaine public maritime naturel dépend du lien d'attachement à la mer, la suppression naturelle de la communication d'un étang salé à la mer anéantit sa domanialité¹¹⁹⁹.

Dans cette célèbre affaire du 23 juin 1972, dite de « l'étang Napoléon », la digue qui séparait un étang d'eau douce de la mer s'était rompue après une tempête, la communication avec la mer avait eu pour effet de faire tomber l'étang dans le domaine public. Plusieurs décennies plus tard, la digue s'est naturellement reformée, les ayants droit des propriétaires ont donc fait valoir leur droit de propriété. La Haute juridiction a fait droit à leur demande, considérant « le propriétaire qui a été privé de ses droits par la perte de son immeuble sous le seul effet des forces de la nature se trouve réintégré dans sa propriété lorsque, de la même manière, l'obstacle qui l'en avait privé a disparu ».

2. Côté mer, le domaine public maritime naturel déterminé par l'intervention des pouvoirs publics

Dans la continuité de la loi du 28 novembre 1963¹²⁰⁰ le CGPPP a intégré le sol et le sous-sol de la mer territoriale dans le domaine public maritime. Circonscrit dans un premier temps à une largeur de 3 milles marins¹²⁰¹, puis étendu à 12 milles marins¹²⁰² (soit 22,224 km) à partir des lignes de

¹¹⁹⁵ Cour de Cassation, crim., 10 déc. 1853, Bull. crim., n° 577.

¹¹⁹⁶ Cour de Cassation, crim., 9 mars 1860, Dharboullé et autres, S. 1860, 1, 388 ; D. 1861, 1, 94.

¹¹⁹⁷ CE, 20 déc. 2000, n° 201598, Carreau-Gaschereau ; CE, 20 déc. 2000, n° 201607, Fleming et a.

¹¹⁹⁸ REZENTHEL R., « Domaine public maritime », op. cit., p. 5

¹¹⁹⁹ Cour de Cassation, plén., 23 juin 1972, n° 70-12.960 : Bull. civ. 1972, ass. plén., n° 3, Note, LIET-VEAUX G., Rev. adm. 1972, p. 383.

¹²⁰⁰ Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF, 29 novembre 1963, p. 10643.

¹²⁰¹ Décret n°66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF, 23 juin 1966, p. 5153.

¹²⁰² Loi n°71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, JORF, 30 décembre 1971, p. 12899. L'article R.2111-4 du CGPPP vient confirmer l'étendue du sol et du sous-sol comprise dans le domaine public maritime, ainsi : « conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, le sol et le sous-sol de la mer territoriale qui sont compris dans le domaine public maritime naturel de l'État en vertu du 1° de l'article L.2111-4 s'étendent à douze milles marins comptés à partir des lignes de base ».

bases¹²⁰³, le sol et le sous-sol de la mer constitue le prolongement en mer de la domanialité publique du rivage.

L'article 2 de l'Ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française¹²⁰⁴ dispose que « les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, tels que prévus par la Convention, sont déterminées par la laisse de basse mer le long de la côte, ou par des lignes de base droites, ou par des lignes de fermeture de baie, historique ou non ».

Le sol et le sous-sol de la mer s'étendent à terre jusqu'aux plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles, et au large à 12 milles marins.

En pratique, le sol et le sous-sol de la mer territoriale dépassent souvent les 12 milles marins « puisqu'il y a lieu d'y inclure le sol et le sous-sol des eaux intérieures, c'est-à-dire celles situées entre la laisse de basse mer et les lignes de base droites, lesquelles sont définies par le décret du 19 octobre 1967. Les lignes de base constituent la limite « aval » du sol et du sous-sol de la mer territoriale, tandis que la limite basse du rivage en est la limite « amont »¹²⁰⁵.

Le sol et le sous-sol des plans d'eau portuaires, bien que faisant partie des eaux intérieures au sens du droit international de la mer, sont quant à eux rattachés et soumis au régime du domaine public maritime artificiel en application de l'article L.2111-6 du CGPPP.

L'ensemble de ces dichotomies démontre bien la complexité et la subjectivité de l'appartenance d'un bien au domaine public qualifié de « naturel », les découpages qui gouvernent le domaine public maritime reflètent une mosaïque juridique totalement artificielle indépendante des réalités naturelles.

Ce découpage d'unité écologique uniforme n'est pas le seul apanage du domaine public maritime naturel, le domaine public fluvial n'y échappe pas « les terrains qui restent immergés sous les eaux coulant à pleins bords (...) appartiennent toujours au domaine public fluvial, alors que les terres restantes émergées entrent dans le domaine privé de l'État ou deviennent la propriété des riverains »¹²⁰⁶. En d'autres termes, si le lit mineur du cours d'eau fait partie du domaine public fluvial naturel, les berges font quant à elles parties du domaine privé (de l'État, des collectivités ou d'un particulier).

¹²⁰³ Les lignes de bases permettant de mesurer la largeur de la mer territoriale et ont été déterminées par le Décret du 19 octobre 1967 définissant les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies servant à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des eaux territoriales, abrogé et remplacé par le Décret n° 2015-958 du 31 juillet 2015 définissant les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française adjacente au territoire de la France métropolitaine et de la Corse, JORF, n°0179, 5 août 2015, p. 13393.

¹²⁰⁴ Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, JORF n°0286, 9 décembre 2016.

¹²⁰⁵ REZENTHEL R., « Domaine public maritime », *JurisClasseur Propriétés publiques*, fascicule 44, 2017, p. 28.

¹²⁰⁶ INSERGUET-BRISSET V., *Propriété publique et environnement*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de Droit de l'urbanisme, Tome 1, 1994, p. 145.

À travers ces illustrations, se dessinent des découpages administratifs opérés en totale autarcie par rapport aux réalités écologiques et physiques des milieux et écosystèmes, affaiblissant la solidarité des éléments naturels, ils constituent un frein à l'évaluation et à l'application concrète de la capacité de charge¹²⁰⁷. La ligne de partage tracée artificiellement, entre le domaine public maritime et le domaine public fluvial (limite de salure des eaux), fait naître des régimes juridiques et des règles de droits qui se distinguent, pêche en eau marine/ pêches en eau douce, transport maritime/transport fluvial, et rend délicate toute application de la capacité de charge, puisqu'il faut démultiplier les renvois à des entités administratives déconcertées différentes, (préfet maritime, préfet de département), qui peuvent avoir des volontés et des intérêts en défenses hétéroclites, et divergents.

Pourtant le régime de la domanialité publique offre des avantages qu'on ne saurait ignorer. Les prérogatives de puissances publiques possiblement exerçables sur les dépendances naturelles laissent envisager qu'une voie existe pour les autorités gestionnaires du domaine public de faire appliquer et respecter la capacité de charge sur les dépendances naturelles qu'elles ont sous leur responsabilité.

C. Les utilisations du domaine public proscrites par les personnes publiques en raison de leur impact sur le milieu naturel

De par leur affectation à l'usage du public ou à un service public¹²⁰⁸ les dépendances du domaine public sont le siège de nombreuses activités susceptibles d'avoir des conséquences préjudiciables sur l'environnement. L'application de la capacité de charge sur ces dépendances suppose pour les pouvoirs publics d'orienter les choix d'utilisation en fonction de leur impact sur l'environnement. Mais qu'en est-il réellement. Les règles d'utilisation du domaine public permettent-elles effectivement une application de la capacité de charge ?

L'utilisation collective du domaine public correspond à son affectation, elle est anonyme et ne nécessite aucune autorisation, elle correspond à l'exercice d'une véritable liberté publique fondamentale¹²⁰⁹. Les interventions des pouvoirs de police sont par conséquent limitées, veillant simplement à « ce que l'utilisation soit égale pour tous à ce que certaines personnes ne fassent pas un usage abusif au détriment des autres »¹²¹⁰, dans certains cas moins courant, l'utilisation va entraîner l'exclusion d'autres usages et nécessitera une autorisation administrative¹²¹¹.

¹²⁰⁷ « la superposition de volumes de propriétés suppose, sinon l'indépendance complète des strates, une autonomie réelle, alors que l'environnement se caractérise par l'interaction de ses éléments », INSERGUET-BRISSET V., *Propriété publique et environnement*, op. cit., p. 259.

¹²⁰⁸ L'article L.2111-1 du CGPPP dispose que « le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

¹²⁰⁹ RIVERO J., *Libertés publiques*, Collection Témis, Paris, PUF 1995, 394 p.

¹²¹⁰ GODFRIN P., DEGOFFE M., *Droit administratif des biens*, Sirey, 11^{ème} édition, 2015, p. 109.

¹²¹¹ BONIS A., *L'implantation des installations énergétiques à l'épreuve du droit. L'exemple des énergies marines renouvelables en mer*, Thèse en droit public, 2013, Université De Versailles Saint-Quentin-En-Yvelines, p. 122.

Il convient alors de distinguer deux types d'utilisation, les utilisations conformes qui ne nécessitent aucune formalité de celles qui sont seulement compatibles et qui appellent une intervention de la personne publique propriétaire¹²¹².

L'utilisation est conforme quand elle réalise la destination de la dépendance du domaine public, « cela signifie que le bien en cause est utilisé dans la perspective de la réalisation de la mission à laquelle il est destiné »¹²¹³ ; l'utilisation compatible traduit d'une manière générale la notion d'occupation privative du domaine, et se trouve subordonnée à la délivrance d'un titre d'autorisation d'occupation.

La recherche de cette compatibilité par l'administration intègre-t-elle les exigences de protection de l'environnement ? Face à la multiplication des convoitises d'acteurs économiques privés, la difficulté réside principalement dans la conciliation et la recherche d'équilibres entre des préoccupations parfois antagonistes, entre enjeux économiques et nécessités environnementales.

En délivrant ou non une autorisation d'occupation temporaire ou une concession sur les dépendances du domaine public dont il a la charge, le propriétaire public détient le pouvoir de choisir les activités privatives accueillies, d'en reclure certaines, agençant les intérêts légitimes en présence, il est apte à pouvoir évincer des activités manifestement incompatibles avec les capacités environnementales du milieu sur lesquelles elles s'adosent.

Lorsqu'il s'agit du domaine public maritime naturel, des dispositions particulières imposent de considérer l'impératif de protection de l'environnemental avec plus d'attention, et d'acuité. En vertu de l'article L.2124-1 du CGPPP « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique ».

Sur ce fondement, est légitimement justifié le refus d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime en vue de l'exploitation d'une aire de jeux aquatiques, notamment en raison des conséquences de cette activité sur l'intégrité des fonds marins et des perturbations apportées à la faune et la flore sauvages¹²¹⁴. Dans le même sens, « les motifs tirés de la préservation des espaces naturels et de sécurité du domaine public maritime situé dans l'anse de Montgenet et des nuisances occasionnées par l'établissement exploité par l'intéressé étaient en tout état de cause de nature à justifier légalement une décision de refus d'autorisation du domaine public »¹²¹⁵.

¹²¹² Sur la distinction utilisation conforme et compatible voir notamment : GIACUZZO J.-F., « DOMAINE PUBLIC. Règles générales d'utilisation. Utilisation Conforme », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 406-15, 2015, 53 p ; GIACUZZO J.-F., « DOMAINE PUBLIC. Règles générales d'utilisation. Utilisation Compatible », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 406-20, 2015, 55 p.

¹²¹³ « Dans cette hypothèse, on peut dire que l'utilisation conforme se confond avec l'affectation du domaine public à l'utilité publique, car elle est déterminée par celle-ci » MELLERAY F., YOLKA P., CHAMARD-HEIM C., LESERGENT M.-C., BRENET F., HOURQUEBIE F., *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, op. cit., p. 186.

¹²¹⁴ CAA Marseille, 26 oct. 2018, n° 17MA02410, *Revue CMP 2019. Comm. 22, note Soler-Couteaux*.

¹²¹⁵ CAA Marseille, Chambre 7, 7 février 2012, n° 10MA00161.

Les caractères temporaires¹²¹⁶, précaires et révocables¹²¹⁷ de l'occupation du domaine public participent dans une autre mesure à donner pouvoir à l'autorité administrative de repousser les activités devenues incompatibles avec le milieu.

Temporaire du fait de la synergie de l'affectation du domaine public à l'usage du public et du principe d'inaliénabilité qui font que l'occupation privative ne peut être accordée sans limite de temps, ce qui a pour effet que tôt ou tard le titulaire de l'autorisation devra évacuer la dépendance¹²¹⁸.

Précaire et révocable, parce que « la puissance publique doit pouvoir à tout moment mettre un terme à une utilisation privative pour des circonstances d'intérêt général »¹²¹⁹.

En 1937 déjà, la jurisprudence admettait que l'administration pouvait légitimement mettre un terme à une utilisation privative ou refuser une occupation privative en se fondant non seulement sur des considérations liées aux intérêts propres du domaine mais également à « la sauvegarde d'autres intérêts de caractère général »¹²²⁰. Dans cette mouvance, le juge administratif pu admettre tour à tour, des motifs liés à la moralité¹²²¹, à l'esthétique¹²²², et également tirés de la préservation des espaces naturels¹²²³. De sorte que le Conseil d'État a très tôt pu affirmer que le motif tiré de la protection d'un site naturel littoral est de nature à justifier légalement le refus de renouvellement d'une autorisation d'occupation temporaire¹²²⁴.

Résulte de ce qui précède une hypothèse, l'administration recevant des informations scientifiques sur la sensibilité environnementale des milieux littoraux et marins *via* les réseaux de suivis et observatoires peut légitimement prendre la mesure de ces nouvelles conditions pour mettre un terme à une occupation du domaine public ou refuser une telle occupation lorsque cette dernière contreviendrait, ou serait fortement suspectée de contrevenir, à la qualité des milieux.

La volonté de mettre en adéquation les activités privées avec la sensibilité écologique du domaine public maritime naturel a été renforcée par l'article 159 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, codifié à l'article L.2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, introduisant une obligation de compatibilité des décisions d'occupation et d'utilisation du domaine public maritime naturel avec les objectifs environnementaux, arrêtés dans le cadre des plans d'actions pour le milieu marin (PAMM), en vue

¹²¹⁶ L.2122-2 alinéa 1 du CGPPP.

¹²¹⁷ L.2122-3 du CGPPP.

¹²¹⁸ MELLERAY F., YOLKA P., CHAMARD-HEIM C., LESERGENT M.-C., BRENET F., HOURQUEBIE F., *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, op. cit.

¹²¹⁹ *Ibidem*.

¹²²⁰ CE, 5 novembre 1937, Société industrielle des schistes, Recueil Lebon, p. 897.

¹²²¹ CE, 15 mai 1936, Belot, Recueil Lebon, p. 544.

¹²²² CE, 13 juillet 1951, SA La nouvelle jetée-promenade de Nice, Recueil Lebon, p. 404.

¹²²³ CAA Marseille, Chambre 7, 7 février 2012, n° 10MA00161.

¹²²⁴ « Que le motif tire de l'intérêt de la protection du site du Cap-ferrat et de la baie de Villefranche était de nature à justifier légalement la décision attaquée et qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'administration ait, en l'espèce, inexactement apprécié les nécessités de cette protection », 4 juillet 1969, n° 75226, Dame Laurent, Recueil Lebon, p. 362.

de l'atteinte du bon état écologique des eaux marines, conformément aux objectifs de la directive cadre stratégie pour le milieu marin.

Parce que « la prise en compte des enjeux environnementaux dans les décisions affectant le domaine public maritime naturel constitue l'un des leviers d'action décisifs pour atteindre l'objectif de bon état écologique »¹²²⁵ la note technique du ministre de la Transition écologique et solidaire, relative à l'appréciation de la compatibilité des décisions d'occupation du domaine public maritime avec les objectifs environnementaux des plans d'actions pour le milieu marin¹²²⁶ souligne que : « les décisions affectant le domaine public maritime naturel ne devront pas avoir pour objet ou pour effet de compromettre, ou de freiner de manière significative, l'atteinte des objectifs environnementaux des PAMM. Ce niveau d'empêchement pourra être apprécié sur la base de toutes informations et données historiques, scientifiques ou techniques, permettant de déterminer des niveaux de pressions soutenables au regard des enjeux écologiques en présence et des indicateurs de bon état écologique définis dans le cadre de la DCSMM ».

Ces nouvelles exigences portent en germe une certaine appréhension de la capacité de charge pour les dépendances naturelles du domaine public, que les autorités publiques auront la charge d'examiner à l'occasion du traitement des demandes d'occupation du domaine public. À partir de là, on peut déduire que sont attribuées aux personnes publiques une mission et la responsabilité de préserver le domaine public maritime naturel de toute activité qui dépasserait les capacités naturelles des écosystèmes à l'absorber.

Le croisement des éléments théoriques qui précèdent tend à faire douter, de la pertinence d'une décision administrative de 2015 : le renouvellement de la concession d'occupation du domaine public, accordée par arrêté n° 166-2014 A du 28 décembre 2015 du préfet des Bouches-du-Rhône à la société Alteo Gardanne, exploitant l'usine de fabrication d'alumine sise à Gardanne (**Annexe XIX**).

Le rejet des boues rouges déchets insolubles issus de l'extraction de l'alumine qui nécessite de la soude, et de la bauxite ce qui donne cette couleur rouge à la boue, composées de plusieurs métaux lourds dont l'arsenic, le fer, le mercure, la silice et encore le titane, qui se réalise à l'intérieur de la mer territoriale et au sein du Parc national des calanques¹²²⁷, interroge avec recrudescence la capacité de charge du milieu marin à pouvoir accepter de tels rejets.

Comme le soulevait une partie de la doctrine : « la bio-accumulation des substances toxiques se fait par celles qui sont dissoutes, pas par les sédiments. Or les processus en cause sont mal connus, il est donc bien difficile de savoir ce qui se passe avec les métaux rejetés par Péchiney puis Alteo »¹²²⁸.

¹²²⁵ Ministère de la transition écologique et solidaire, Note technique du 3 novembre 2017 relative à l'appréciation de la compatibilité des décisions d'occupation du domaine public maritime avec les objectifs environnementaux des plans d'actions pour le milieu marin NOR : TREL1721945N (Texte non paru au journal officiel), p. 3.

¹²²⁶ *Ibidem*.

¹²²⁷ <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/enquete-publique-concernant-l-usine-alteo-de-a9037.html>

¹²²⁸ BARRAQUE B., « Les boues rouges de l'usine Péchiney-Alteo de Gardanne : de l'inertie à la toxicité, du rejet ... et du dossier », *RJE*, volume 42, no. 2, 2017, pp. 273-292.

Pourtant depuis 1963, l'usine Altéo de production d'alumine détient l'autorisation de rejeter en mer méditerranée les effluents et les résidus de bauxite via une canalisation de plus de 55 km. Les canalisations servant au rejet des effluents en mer, étant positionnées sur le sol de la mer territoriale, bénéficient d'une concession d'occupation du Domaine Public Maritime, les effluents ainsi que les canalisations utilisent le domaine public maritime naturel, et à ce titre, doivent respecter le régime de la domanialité publique.

Le site de rejet situé au sein du Parc National des Calanques, créé en 2012, interpelle les dispositions de l'article L. 2124-1 du CGPPP aux termes desquelles « les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique ». L'utilisation du domaine public maritime naturel à des fins de déversement d'effluents s'avère - semble-t-il-en *contradiction avec les zones voisines* (le parc national, mais aussi des sites ZNIEFF et Natura 2000 à proximité) et au-delà se trouve bien éloignée de la vocation générale du domaine public, et à la lumière des nouvelles exigences de reconquête de la qualité des eaux, il semblerait qu'une application concrète de la capacité de charge et du principe de précaution, ou de la combinaison des deux, commande aux autorités publiques de réexaminer une telle autorisation.

Ce rôle de gardien ou supposé tel, s'arrête donc là où s'interrompent les délimitations administratives, mais aussi là où commencent les intérêts économiques, qu'en est-il de l'autre côté de la barrière fictive, la personne publique se heurte à la propriété privée ou à des ressources non appropriées, se trouve-t-elle pour autant en situation d'incompétence pour réguler toute capacité de charge ?

§III. La capacité de charge, face au régime juridique des ressources non appropriées

Certains éléments de l'environnement échappent encore à toute appropriation. Ainsi en est-il des *res nullius* (A) et les *des communis* (B). Fondés sur le caractère inépuisable des ressources naturelles, ces statuts juridiques se trouvent difficilement accommodables avec des questions de capacité de charge, tout du moins peut-on le penser au premier abord.

A. L'accommodement entre capacité de charge et le statut juridique de *res nullius*

Les ressources naturelles sous le statut de *res nullius*, sont des éléments qui « par leur nature, sont susceptibles d'avoir un propriétaire, mais qui en fait n'en n'ont pas »¹²²⁹, tel est le cas des gibiers, ou encore des poissons de mer, choses appropriables mais inappropriées, dont l'acquisition se fait par voie d'occupation.

¹²²⁹ MEMETEAU G., *Droit des biens*, 7^{ème} édition, Larcier, Collection Paradigme, p. 67.

Le statut juridique de *res nullius*, basé sur un régime de libre accessibilité, a longtemps été justifié par l'abondance et le caractère supposé inépuisable des ressources, et parce qu'elles n'appartiennent à personne, le droit ne va s'y intéresser qu'à travers les différentes manières dont on acquiert sa propriété.

La liberté d'accès aux ressources halieutiques, par exemple, souvent évoquée comme ne faisant de tort à « personne car les produits de la mer sont inépuisables et suffisent à tous »¹²³⁰, à l'orée du XXème siècle, a néanmoins été mise à mal par l'industrialisation de l'activité de pêche maritime. L'augmentation des moyens de production a permis la capture de poissons dans des quantités qui ont fini par excéder les capacités de renouvellement des stocks, conduisant inévitablement à l'effondrement de certains stocks et la mise en cause de la régénération de bien d'autres espèces associées ou indépendantes dans les mers océans et milieux estuariens ou lagunaires.

La plupart des stocks de poissons à valeur commerciale sont aujourd'hui pleinement exploités, surexploités ou épuisés¹²³¹. L'exploitation effrénée des ressources halieutiques confortée par l'absence d'encadrement juridique rigoureux ou efficace a entraîné une situation de surexploitation bien documentée par les spécialistes scientifiques de ces espèces. Dans un contexte de libre accès, « chacun peut en effet user librement du poisson, et donc chercher à retirer de la mer un profit maximum »¹²³², l'usage des uns n'étant pas censé affecter l'usage des autres. Ceci dans une vision civiliste surtout, qui a été en partie encadrée et d'une manière favorisée par le découpage des zones maritimes du nouveau droit de la mer depuis 1982. Or, les pressions exercées par un effort de pêche en constante augmentation auxquelles s'adjoignent des procédés techniques de plus en plus performants, ont très rapidement démontré les limites d'une exploitation fondée sur le principe juridique de totale liberté.

« L'augmentation de l'exploitation est individuellement un comportement rationnel d'un point de vue économique dans la mesure où l'exploitant augmente ses profits à court terme, mais la multiplication de ces comportements individuels conduit à long terme à une aberration collective, c'est-à-dire à l'appauvrissement du bien commun »¹²³³, cette idée popularisée par l'écologue américain Garret Hardin dans la tragédie des biens communs¹²³⁴ et plus récemment par Elinor Ostrom¹²³⁵, soulève l'incompatibilité entre propriété commune et exploitation rationnelle des ressources naturelles.

Le libre prélèvement des *res nullius* se trouve alors en contradiction directe avec les préoccupations liées au respect de la capacité de charge. La ressource devient un bien rival, l'usage des uns gênant la jouissance des autres, l'accès n'étant pas limité par la réglementation, l'utilisation va se trouver rationnée par la capacité de renouvellement des stocks. Devant l'évidente surexploitation des

¹²³⁰ PRADIER FODERE P., *Traité de droit international public*, 1899, t. V, p. 573.

¹²³¹ « L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) surveille globalement 600 stocks halieutiques marins, parmi lesquels 3 % sont sous-exploités, 20 % sont modérément exploités, 52 % sont pleinement exploités, 17 % sont surexploités, 7 % sont épuisés et 1 % se reconstituent après épuisement ».

OPSAR, Bilan de santé 2010, chapitre 8, Exploitation des ressources marines vivantes, pp. 71-90.

¹²³² PROUTIERE-MAULION G., « L'évolution de la nature juridique du poisson de mer, Contribution à la notion juridique de bien », *Recueil Dalloz*, 2000, p. 647

¹²³³ PROUTIERE-MAULION G., « L'évolution de la nature juridique du poisson de mer », op. cit.

¹²³⁴ HARDIN G., « The tragedy of the commons », *Science* n° 162, 1968, pp. 1243-1248.

¹²³⁵ OSTROM E., *La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, édition De Boeck, collection Planète enjeu, 2010, 301 p.

ressources naturelles vivantes, et à plus forte raison des ressources halieutiques, la question de la capacité de renouvellement des stocks et des différents niveaux d'exploitation tend à se généraliser dans les politiques publiques, afin de tenter des formes de régulation des captures sur les diverses zones maritimes qui ont été dessinées par le droit international des mers et du droit international des pêches.

La liberté autrefois attachée au statut de *res nullius*, ne perdure plus guère aujourd'hui, les prélèvements de *res nullius* sont désormais encadrés par les pouvoirs publics afin que ces derniers se réalisent en adéquation avec les possibilités de reconstitution des stocks de ressource. En témoigne les nombreuses mesures organisant l'activité de pêche et réglementant les temps de pêche, les procédés, les périodes d'ouverture¹²³⁶ ...

¹²³⁶ En ce sens les articles L.436-5 et R. 436-3 du Code de l'environnement.

B. L'accommodement entre capacité de charge et statut juridique de *res communis*

Les *res nullius*, choses inappropriées mais appropriables se distinguent des *res communes* quant à elles inappropriées et qui ne peuvent l'être, parce que communes à tous, elles ne pourront jamais appartenir à personne.

Exclues du commerce juridique, inappropriées et appropriables, les choses communes qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous, sont en vertu de l'article 714 du Code civil, encadrées par des lois de polices qui règlent la manière d'en jouir¹²³⁷, de ces dispositions découlent plusieurs caractéristiques.

Ces *res communes* sont classiquement l'eau de la mer, l'eau courante, les grands fonds marins, l'air ou encore les espaces extra-atmosphériques. À cette traditionnelle classification, une partie de la doctrine plaide pour y adjoindre la biodiversité dans son ensemble, ce qui aurait pour effet de « concevoir la biodiversité comme une valeur protégée par la loi et le bloc de constitutionnalité et de l'identifier comme un intérêt légitime »¹²³⁸.

Les *res communes* imprégnées de l'idée d'abondance, renvoient au caractère « ouvert » des milieux naturels « les cieux, les astres, l'air et la mer, sont des biens tellement communs à toute la société des hommes, qu'aucun ne peut s'en rendre maître, ni en priver les autres »¹²³⁹, c'est également dans une autre perspective l'immensité des éléments naturels concernés qui rend vaine toute volonté d'appropriation.

Extra commercium, les choses communes ne peuvent faire l'objet de droit de propriété, inaliénable, elles offrent des seuls droits d'usage, l'usus et le fructus¹²⁴⁰, *sans abus* donc. L'usager au sens du code civil celui qui doit jouir « raisonnablement »¹²⁴¹, en bon père de famille, a une obligation de conservation et d'entretien de la chose « si l'usager absorbe tous les fruits du fonds ou s'il occupe la totalité de la maison, il est assujéti aux frais de culture, aux réparations d'entretien et au paiement des contributions, comme l'usufruitier »¹²⁴².

La conservation des *res communis* suppose la non-dégradation de la chose, et par voie de conséquence le non- dépassement de la capacité de charge qui entraverait *a fortiori* tout droit d'usage futur, si le principe n'apparaît pas clairement dans l'article 714, il se déduit.

¹²³⁷ Article 714 du Code civil français.

¹²³⁸ CAMPROUX DUFFRENE M.-P., « La protection de la biodiversité *via* le statut de *res communis* », *Revue Lamy Droit civil*, janvier 2009, pp. 68-74.

CAMPROUX DUFFRENE M., « Repenser l'article 714 du Code civil français comme une porte d'entrée vers les communs », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, volume 81(2), 2018, pp. 297-330.

¹²³⁹ DOMAT J., « Les lois civiles dans leur ordre naturel, 1764, tome I, livre préliminaire » Titre III, p. 13, in OST F., GUTWIRTH S., *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? : Actes du colloque* organisé par le CEDRE (Centre d'Étude du Droit de l'Environnement-FUSL) et le CIRT (Centrum Interactive Recht en Technologie-VUB), Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 95.

¹²⁴⁰ Les *res communes* produisent des fruits considérés comme des *res nullius*.

¹²⁴¹ Article 627 du code civil.

¹²⁴² Article 635 du code civil.

Parce qu'il est commun à tous, cet usage de la chose est encore limité, il suppose que l'utilisateur ne l'épuise pas, afin de ne pas entraver les droits d'en jouir d'autrui.

Si le droit dicte l'inaliénabilité de ces choses communes, dans les faits cela ne peut être « correctement rempli que si nul ne peut avoir un accès prioritaire, voire exclusif, à l'usage des choses dites communes »¹²⁴³. Or aujourd'hui, certains usages sont d'une telle intensité qu'ils altèrent la qualité et/ou la quantité des choses communes, rendant toute autre utilisation impossible, entraînant exclusivité et rivalité des usages. Les phénomènes de pollution des eaux dont découlent l'exclusion des activités de baignade ou l'impossibilité d'exercer des activités conchylicoles en fournissent un exemple concret pertinent.

Dépasser le niveau d'usage qu'une *res communis* peut supporter, aboutit *in fine*, à priver les usages présents et futurs, et ôte le caractère collectif des choses communes, annihilant toute possibilité de transmission aux générations futures dans la perspective d'une atteinte irréversible. Dépasser la capacité de charge de ces choses dont l'homme est étroitement dépendant, contrevient à l'essence des dispositions de l'article 714 du code civil.

Certes des lois de police règlent la manière d'en jouir, de manière à assurer un droit d'usage tempéré par un devoir de conservation. C'est dans cette perspective que se sont imposées de nouvelles formes de régulations des rapports utilisations/ressources et une redéfinition et une redistribution des droits sur les ressources naturelles, afin d'éviter toute forme d'appropriation, et au-delà, toute forme d'épuisement des éléments naturels et des fonctions écologiques des écosystèmes et des écosystèmes imbriqués. Le champ de libre accessibilité offert par le statut de *res communis* s'est donc vu considérablement réduit sous l'influence des réglementations environnementales françaises, européennes ou d'injonction et d'incitation internationales, ou régionales.

Il semble qu'aujourd'hui l'article 714 du Code civil pourrait être repensé ou tout du moins relu à la lumière de la capacité de charge¹²⁴⁴. Repenser l'article 714 dans un nouveau contexte d'urgence écologique, et y adjoindre des considérations relatives au respect des capacités naturelles des écosystèmes, apparaît fondamental au regard de son statut de chose commune. Ce considérant n'apparaît pas à la lecture de l'article 714, il se déduit des limites intrinsèques de son contenu et de son étendue. Une nouvelle rédaction proposée ici : Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage *raisonnable réalisé dans les limites tolérées par les écosystèmes est commun à tous*, pourrait fonder de nouvelles actions en responsabilité en vertu notamment des nouvelles dispositions consacrées au préjudice écologique, en cas de dépassement de la capacité de charge, lié à un usage excessif, contrevenant à l'usage collectif.

¹²⁴³ SERIAUX A., « La notion de choses communes – Nouvelles considérations sur le verbe « avoir » » in CHÉROT J.-Y., SÉRIAUX A., FLORY M (dir.), Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction, colloque de la faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1995, p. 28.

¹²⁴⁴ Dans la lignée de la doctrine existante : CAMPROUX DUFFRENE M.-P., « Repenser l'article 714 du Code civil français comme une porte d'entrée vers les communs », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. volume 81, no. 2, 2018, pp. 297-330.

À défaut d'existence de cette formulation utopique, la réparation du préjudice écologique introduite dans le Code civil peut déjà fonder une action en défense de l'intérêt collectif environnemental, au motif d'un dépassement de la capacité de charge. Il suffit pour s'en convaincre d'exposer les dispositions du nouvel article 1247 du code civil : « Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».

Une lecture combinée des articles 714 et 1247 du code civil laisse à penser qu'une voie juridique pour saisir la capacité de charge sommeille dans le code civil, de sorte qu'une atteinte à l'intégrité de la chose commune résultant d'un dépassement de la capacité d'absorption des capacités naturelles des écosystèmes, en nuisant aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement appelle une condamnation en réparation par le juge civil, afin que cette dernière retrouve son niveau de fonctionnalité apte à satisfaire l'usage collectif¹²⁴⁵.

SECTION II. LE PERFECTIONNEMENT DE RÉGIMES JURIDIQUES MIEUX ADAPTÉS À LA CAPACITÉ DE CHARGE

L'absence relative de qualification juridique adaptée aux biens environnementaux laisse de nombreux éléments de l'environnement au bon vouloir et bonnes prérogatives des propriétaires privés ou publics, ou qui rattachés au statut de bien sans maître se trouvent sans gardien apte à assurer leur protection. Afin de contrer ces velléités, le législateur a institué certains régimes juridiques organisant la protection d'entités naturelles spécifiques.

Ainsi en est-il de la réglementation applicable aux espaces littoraux (§I), qui faisant fi des régimes juridiques traditionnels, s'applique sur un espace géographique, le littoral, de manière indifférente aux régimes de propriété en vigueur, dans l'objectif de concilier le développement urbain et les activités avec les vulnérabilités environnementales propres à cet espace.

Parallèlement, certains espaces, certaines ressources se trouvent appréhendés par le concept de patrimoine commun, « vecteur d'un modèle extra patrimonial de gestion des biens environnementaux »¹²⁴⁶. Ce régime juridique se superpose aux régimes juridiques classiques (§II) pour donner corps au concept de développement durable dont le respect de la capacité de charge est une prescription non négociable des lors qu'il s'agit de ressources biologiques vivantes.

§I. Les perspectives du régime juridique issu de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral encadre l'évolution et l'utilisation d'un espace naturel à la fois fragile écologiquement et économiquement très sollicité qu'est le littoral. La loi dite « littoral », aujourd'hui conjointement codifiée dans le code de l'urbanisme et de l'environnement, véritable déclinaison spatiale des engagements du développement durable assignés aux territoires, tente d'établir un équilibre entre développement d'opération d'aménagement et de constructions et protection des espaces naturels

¹²⁴⁵ DRAPIER S., « Quel régime de responsabilité civile pour les choses communes endommagées ? », *RJE*, vol. volume 41, no. 4, 2016, pp. 691-707.

¹²⁴⁶ DEFFAIRI M., *La Patrimonialisation en droit de l'environnement*, bibliothèque de l'IRJS, Tome 61, 2015, p. 294.

les plus fragiles, afin d'assurer que l'urbanisation ne dépasse un certain seuil, « au risque de compromettre la réalisation d'autres priorités, qui elles aussi sont légitimes »¹²⁴⁷.

Pour tendre vers cette évolution équilibrée et durable des territoires littoraux, le législateur a mis en place une combinaison de dispositions guidant l'action des autorités publiques décentralisées. Il s'agit d'une part de préserver les espaces naturels les plus fragiles de toute altération (A) et de maîtriser l'étalement urbain global de la commune littorale en l'orientant vers l'arrière-pays (B).

A. La préservation des espaces naturels les plus fragiles de la zone littorale

Aborder la capacité de charge sous l'angle des dispositions juridiques particulières applicables au littoral implique de se demander si ces dernières permettent de limiter les possibilités de développement des espaces en fonction de la capacité des entités naturelles à faire face aux pressions.

Pour tendre vers cet objectif, le législateur a institué des régimes juridiques de protection stricts avec des possibilités de dérogations différentielles qui ont pour point commun de concerner des espaces naturels particulièrement fragiles.

Sur les rivages de la mer s'applique le principe de maintien du caractère naturel, posé initialement par l'article 27 de la loi du 3 janvier 1986¹²⁴⁸ il est aujourd'hui codifié à l'article L.2124-2 du CGPPP en ces termes « en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique».

L'article L.2124-2 du CGPPP vise à protéger l'état naturel du rivage de la mer d'un certain nombre d'opérations et notamment de la pratique des concessions d'endiguage, « qui, en plus d'être caractéristiques d'un certain abandon par l'État de ses dépendances domaniales, étaient porteuses de spéculation et de détournement d'affectation du domaine public maritime »¹²⁴⁹, ces dispositions concernent également d'autres opérations non énumérées à l'article L.2124-2, l'usage du terme

¹²⁴⁷ COULOMBIÉ H., LE MARCHAND C., *Droit du littoral et de la montagne*, Paris, Litec, Lexis-Nexis, 2009, p. 103.

¹²⁴⁸ Le respect du caractère naturel du rivage est un principe affirmé dès 1973 par le ministre de l'Équipement dans une circulaire relative au maintien du caractère naturel du rivage en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, afin de repousser la pratique des concessions d'endiguage. SOUSSE M., « Utilisation du domaine public maritime », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3400, 15 janvier 2016.

¹²⁴⁹ MELLERAY F., YOLKA P., CHAMARD-HEIM C., LESERGENT M.-C., BRENET F., HOURQUEBIE F., *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, Dalloz, Codes Dalloz Professionnels, 2017, pp. 322-323.

«notamment» suppose que la liste des exemples n'est pas exhaustive et peut être étendue à d'autres utilisations¹²⁵⁰.

La protection du rivage issue de la loi Littoral comprend d'assez nombreuses exceptions, l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, ouvrent irrémédiablement un champ conséquent d'opérations qui peuvent affecter le caractère naturel du rivage.

Il en est de même pour les ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique. Rigoureuse de principe, la préservation du caractère naturel du rivage en raison de la définition extensive des notions d'ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public et d'exécution d'un travail public ouvre le champ des exceptions qui peuvent « concerner des aménagements qui ne sont pas nécessairement sous maîtrise d'ouvrage public »¹²⁵¹.

Au-delà, à partir de la limite haute du rivage¹²⁵², l'article L.121-16 du code de l'urbanisme prévoit qu'en « dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres », exception faite pour la réalisation de constructions ou installations nécessaires à des services publics et d'autre part pour la réalisation d'activités exigeant la proximité immédiate de l'eau¹²⁵³.

Un tel principe qui interdit -purement et simplement- l'urbanisation dans une bande de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage, induit un mécanisme implicite mais voulu d'urbanisation reportée vers l'intérieur des terres, et une protection graduelle du rivage fonction de la sensibilité écologique du milieu naturel considéré.

En l'absence de précisions par les textes législatifs et réglementaires quant au caractère urbanisé d'un espace, le juge s'est évertué à énoncer quelques critères d'appréciation.

Il résulte d'une jurisprudence constante que le classement d'un espace en zone à urbaniser (AU) ou urbanisé (U) à l'intérieur du plan local d'urbanisme est sans incidence sur le caractère effectivement urbanisé de l'espace au sens de l'article L.121-16 du code de l'urbanisme¹²⁵⁴. Un terrain de camping¹²⁵⁵, un centre aéré, et plus généralement des habitats diffus¹²⁵⁶ ne suffisent pas à considérer l'espace envisagé comme urbanisé.

Dans son évaluation de l'urbanisation, la jurisprudence se réfère à des critères matériels indépendamment du zonage du PLU, appréciant une pluralité d'indices, telles les coupures d'urbanisation permettant de discerner la rupture entre espaces naturel et urbanisé¹²⁵⁷, l'étude du

¹²⁵⁰ MELLERAY F., YOLKA P., CHAMARD-HEIM C., LESERGENT M.-C., BRENET F., HOURQUEBIE F., *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, op. cit., pp. 322-323.

¹²⁵¹ BORDEREAUX L., BRAUD X., *Droit du littoral*, op. cit., p. 345.

¹²⁵² Soit la limite des plus hautes eaux en dehors des circonstances météorologiques exceptionnelle, conformément aux règles applicables pour la délimitation du domaine public maritime.

¹²⁵³ Article L.121-17 du code de l'urbanisme.

¹²⁵⁴ CE, 7 juin 1985, n° 48390 ; CE, 29 décembre 1993, n° 1324816.

¹²⁵⁵ TA Pau, 20 janvier 1993, n° 91599, Lemaire.

¹²⁵⁶ CE, 30 décembre, 2002, n° 237392, Commune de Talloire.

¹²⁵⁷ CE, 5 juillet 1995, n° 138326.

voisinage, la desserte par des équipements collectifs du secteur environnant ¹²⁵⁸, dont la combinaison analysée *in concreto* conduit à qualifier un espace urbanisé.

Opposable à un large éventail de décisions administratives, l'inconstructibilité de la bande littorale concerne tant les constructions que les installations en tout genre, ce qui permis de faire échec à de nombreux aménagements susceptibles d'avoir un impact significatif sur cet espace particulièrement fragile au cours des trente dernières années. Le juge administratif repoussant sur la base des présentes dispositions l'installation d'aires de stationnement¹²⁵⁹, de campings¹²⁶⁰, de stations d'épurations¹²⁶¹, des travaux d'enrochements¹²⁶², ou encore la création de terrasses¹²⁶³ ...

La volonté jurisprudentielle de faire prévaloir la protection de cet espace vulnérable sur son aménagement est perceptible à l'aune de l'application jurisprudentielle cumulative des protections prévues par la loi à chaque espace. Dans la bande littorale par exemple, outre le principe d'inconstructibilité s'applique le principe d'urbanisation en continuité des villages et agglomérations existants de l'article L121-8 du code l'urbanisme¹²⁶⁴

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser au sujet de cette appréciation cumulative qu'un « espace urbanisé appartient, par nature, à une agglomération ou à un village existant au sens du I du même article » ¹²⁶⁵, comme le soulève O. LOZACHMEUR le fait d'effectuer une lecture combinée des dispositions des articles L.121-8 et L.121-16 du code de l'urbanisme « conduit à limiter encore davantage les possibilités d'urbanisation dans la bande des cent mètres »¹²⁶⁶.

Sur tout le territoire de la commune jusqu'en mer¹²⁶⁷, sans considération de distance par rapport à la mer, donc *a fortiori* sur des espaces parfois relativement distants du rivage¹²⁶⁸, s'applique l'exigence de protection des espaces « terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques »¹²⁶⁹.

L'article L.121-23 du Code de l'urbanisme s'applique aux « documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols », sous réserve des « aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'État,

¹²⁵⁸ CE, 15 janvier 1997, n° 125937, Malfatto.

¹²⁵⁹ CAA Bordeaux, 3 novembre 2008, n° 06BX01880.

¹²⁶⁰ CE, 25 septembre 1996, n°138197.

¹²⁶¹ CAA Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA04742

¹²⁶² CAA Douai, 17 janvier 2001, n°97DA02210.

¹²⁶³ CAA Bordeaux, 21 décembre 2010, n° 09BX02120.

¹²⁶⁴ CE, 3 février 1993, n° 125528 et 125572, Association En avant Saint-Laurent.

¹²⁶⁵ CE, 22 février 2008, n°280189, Madame Bazarbachi.

¹²⁶⁶ LOZACHMEUR O., DREAL Bretagne./DDTM des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, *La bande des 100 mètres*, Référentiel Loi «littoral», Fascicule n°3, Version 4, 08/2019, p. 21.

¹²⁶⁷ TA Nice, 19 novembre 1996, n° 96-1738, pour une application de l'article L121-23 en mer, aux herbiers de posidonie en raison de leur intérêt écologique.

¹²⁶⁸ Pour une propriété située entre 2 et 7 km du rivage : CAA Marseille, 30 août 2001, n° 98MA00564, Société Ryans de Lys.

¹²⁶⁹ Article L.121-23 du Code de l'urbanisme (issu de l'article 25 de la loi Littoral).

peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site »¹²⁷⁰, ces dérogations énumérées à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme¹²⁷¹, sont devenues exhaustives¹²⁷² avec la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN)¹²⁷³.

Applicable à l'ensemble des documents et décisions d'urbanisme et aux autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel, la protection des espaces remarquables est opposable tant à une concession de plage permettant l'installation d'abris démontables à usage de buvette et de restauration légère¹²⁷⁴, qu'au renouvellement d'autorisation d'occupation du domaine public qui comportait des constructions non démontables.

Reste le problème de la méthode d'identification concrète de ces espaces, « les deux critères proposés par le texte ne sont pas cumulatifs, un espace peut être considéré comme remarquable ou caractéristique du patrimoine du littoral sans qu'il soit besoin de rechercher s'il contribue ou non au maintien des équilibres biologiques ou présente un intérêt écologique »¹²⁷⁵, on perçoit ici l'intérêt de l'approche par les services écosystémiques (*voir infra*) afin de renforcer la connaissance au sujet de la valeur des écosystèmes littoraux et marins, *utile aux diagnostics des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques*.

En pratique, bien que pittoresque, l'espace en cause doit être encore naturel et non partiellement urbanisé¹²⁷⁶, faisant que là encore, l'appréciation du caractère urbanisé fait dépendre l'application des dispositions de la loi Littoral (comme pour l'article L121-16).

¹²⁷⁰ Alinéa 1 de l'article L.121-24 du code de l'urbanisme.

¹²⁷¹ Voir annexe I.

¹²⁷² LEOST R., « Les aménagements légers des espaces remarquables du littoral. Entre clarification et régression », *AJDA*, 2020, p. 337.

¹²⁷³ Au détriment de la préservation des espaces remarquables du littoral, le décret du 21 mai 2019 ajoute trois aménagements complémentaires à cette liste :

- les équipements légers et démontables, nécessaires à la préservation et à la restauration des espaces ou milieux protégés ;
- les canalisations nécessaires aux services publics ou aux activités économiques dès lors qu'elles sont enfouies et qu'elles laissent le site dans son état naturel après enfouissement et que l'emprise au sol des aménagements réalisés n'excède pas 5 m², à la condition que leur localisation dans ces espaces corresponde à des nécessités techniques ;
- les équipements d'intérêt général nécessaires à la sécurité des populations et à la préservation des espaces et milieux.

Décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, JORF n°0118 du 22 mai 2019.

¹²⁷⁴ CAA Marseille, 8 novembre 2005 Commune de la Croix-Valmer, n° 01MA1755. GIRARD D., « Concession de plage naturelle / Conclusion d'un avenant autorisant des activités nouvelles (restauration légère impliquant l'installation d'abris démontables). Caractère remarquable du site : article L.146-6 du Code de l'urbanisme. / Violation de la loi Littoral. Régime de l'enquête publique. / Dossier incomplet (omission de deux lots dans les documents graphiques). / Vice substantiel. Procédure irrégulière.

¹²⁷⁵ CAA Lyon, 24 octobre 1995, n° 94LY00913.

¹²⁷⁶ CE, 6 mai 1996, Association « Hardelot opale environnement » et autres, n° 151698.

Pour aiguiller l'autorité publique, l'article R.121-4 du code de l'urbanisme liste les espaces potentiellement remarquables¹²⁷⁷, il s'agit des espaces naturels qui présentent soit un intérêt écologique particulier (les zones humides, les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans...), ou qui bénéficient d'un statut juridique protecteur au titre du droit interne ou européen (site inscrit, parcs nationaux, ZPS de la directive européenne oiseaux...). La liste n'est pas limitative d'autres espaces peuvent être « remarquables »¹²⁷⁸ et bénéficier de la protection instituée par l'article L.121-23 qui implique l'interdiction de toute construction et de tout travaux en dehors d'aménagements légers prévus par l'article L.121-24 du même code. *A contrario* il ne suffit pas qu'un espace soit inscrit à l'article R.121-4 pour constituer automatiquement un espace remarquable, il s'agit là d'une simple « présomption de remarquabilité »¹²⁷⁹, l'espace devra présenter des « caractéristiques propres au regard des critères définissant les espaces remarquables »¹²⁸⁰.

Cette identification reposant dans un premier temps sur les documents locaux d'urbanisme¹²⁸¹ la tentation de minimiser la « remarquabilité » de certains espaces afin de libérer des espaces constructibles, peut être particulièrement tentante pour les autorités locales, bien que le contrôle de légalité du préfet et celui *a posteriori* du juge administratif puissent remédier à un manque manifeste de discernement.

La réflexion peut être étendue aux espaces proches du rivage au sens de l'article L.121-13 du code de l'urbanisme où l'extension de l'urbanisation doit être limitée, justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme au regard de la configuration des lieux, et des exigences de proximité immédiate de l'eau. Par exception, les critères légaux sont évincés si un schéma de cohérence territoriale

¹²⁷⁷ « Dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; 2° Les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; 3° Les îlots inhabités ; 4° Les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps ; 5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; 6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L.411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; 7° Les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application des articles L.341-1 et L.341-2 du code de l'environnement, des parcs nationaux créés en application de l'article L.331-1 du code de l'environnement et des réserves naturelles instituées en application de l'article L.332-1 du code de l'environnement ; 8° Les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables ».

¹²⁷⁸ CE, 30 décembre 1993, n° 102023, SPN de Sète Frontignan Balaruc, BJDU 1-1997, p. 12.

¹²⁷⁹ COULOMBIÉ H., GILLIOCQ T., « LOI LITTORAL. Règles d'aménagement et de protection », *Jurisclasseur Construction – Urbanisme*, fascicule 9-10, 2014.

¹²⁸⁰ CE, 3 septembre 2009, n° 306298 et 306468, Commune Canet-en-Roussillon.

¹²⁸¹ BORDEREAUX L., « Les espaces remarquables du littoral doivent faire l'objet d'un zonage protecteur adapté dans le PLU », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 37, 16 septembre 2019, 2258, 3 p.

comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec les dispositions de la loi Littoral¹²⁸².

B. La maîtrise de l'étalement urbain sur l'ensemble de la commune littorale

Pour maîtriser un phénomène d'étalement urbain anarchique contribuant à la fragmentation des espaces naturels, le législateur a imposé pour les communes littorales que l'extension de l'urbanisation se réalise « en continuité avec les agglomérations et villages existants »¹²⁸³. Véritable disposition anti-mitage, l'article L.121-8 du code de l'urbanisme s'applique sur tout le territoire de la commune sans référence de distance par rapport à la mer, dès la première construction ou installation¹²⁸⁴, et oriente l'urbanisation vers des espaces déjà densément bâtis.

L'application concrète de cette disposition nécessite quelques précisions, le législateur n'ayant donné aucune définition des notions de villages et d'agglomérations ou encore de celle de continuité. Il faut se pencher sur la doctrine administrative précisant que les villages au sens de la loi Littoral sont plus importants que « les hameaux et comprennent ou ont compris dans le passé des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie ». La notion d'agglomération renvoie à plusieurs types d'urbanisations d'une taille supérieure ou de nature différente. « Cela peut concerner de nombreux secteurs : une zone d'activité, un ensemble de maisons d'habitation excédant sensiblement la taille d'un hameau ou d'un village, mais qui n'est pas doté des équipements ou lieux collectifs qui caractérisent habituellement un bourg ou un village et bien sûr une ville ou un bourg important constituent notamment une agglomération »¹²⁸⁵.

Sont alors constitutives de villages ou d'agglomérations des « zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significative de constructions »¹²⁸⁶ ainsi en est-il de cinquante maisons d'habitation groupées desservies par des voies de circulation¹²⁸⁷, ou d'un groupe d'une vingtaine de maisons d'habitation lui-même situé à proximité immédiate d'un autre ensemble constitué d'une quarantaine de maisons¹²⁸⁸. *A contrario* n'est pas assez densément bâti pour représenter un village ou une agglomération un hameau composé d'une trentaine de constructions disséminées en bordure de quatre voies¹²⁸⁹, ou encore un petit lotissement isolé¹²⁹⁰.

La notion de continuité peut aussi être l'objet de nombreuses interprétations, et si l'étude de la jurisprudence invite souvent à considérer qu'un projet se situant « à moins de 30 mètres de la

¹²⁸² CE, 11 mars 2020, n° 419861, Confédération Environnement Méditerranée.

¹²⁸³ Article L.121-8 du code de l'urbanisme.

¹²⁸⁴ CE, 9 novembre 1994, Commune de Patrimoine, n°121297.

¹²⁸⁵ Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Circulaire uhc/du1 n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral.

¹²⁸⁶ CE, 9 novembre 2015, Commune de Porto-Vecchio, n° 372531.

¹²⁸⁷ CAA Nantes, 28 février 2014, n° 12NT01411.

¹²⁸⁸ CAA Nantes, 1er juillet 2011, n° 10NT00542.

¹²⁸⁹ CAA Nantes, 28 février 2014, n° 12NT02674.

¹²⁹⁰ CAA Marseille, 16 mars 2000, n° 97MA01630.

dernière construction d'un village ou d'une agglomération se situe en continuité »¹²⁹¹, dans les autres cas, trois critères cumulatifs sont utilisés comme faisceau d'indices par le juge administratif pour déterminer *in concreto* une telle continuité ou son absence. Le juge procédera à une analyse de la distance du terrain par rapport au village ou l'agglomération, de la configuration des espaces séparant le terrain de l'agglomération ou du village et enfin de l'urbanisation des parcelles contiguës au projet¹²⁹².

Indéniable, l'application de ces dispositions tend à la raréfaction du foncier disponible sur les communes littorales. Toutefois, si « une urbanisation éclatée conduit, (...) à la réalisation de réseaux d'infrastructures démesurés et coûteux, elle a aussi pour inconvénients de compromettre l'activité agricole et de multiplier les déplacements automobiles, facteur de pollution »¹²⁹³, la densification des espaces déjà urbanisés de la commune littorale exacerbée par les nouvelles dispositions de la loi ELAN, constitue une concentration de constructions sur un territoire fini qui peut entraîner une surconcentration négative du bâti, susceptible d'engendrer des phénomènes de congestion et de saturation. On perçoit ici l'importance de déterminer la capacité d'accueil dans les documents d'urbanisme.

Afin de condamner et repousser des opérations disproportionnées sur des espaces littoraux vulnérables, en l'absence de dispositions législatives consacrées à la capacité de charge, le juge administratif, a de longue date, usé de la combinaison des dispositions de la loi Littoral, sur lesquelles, il dispose d'un pouvoir étendu d'appréciation.

L'usage de l'imbrication des dispositions dédiées à la détermination de la capacité d'accueil et à la protection des espaces remarquables à des fins d'annulation d'un POS supprimant un espace boisé classé en constitue une illustration pertinente, le tribunal administratif de Nice a pu estimer que : « les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en classant en secteur NAO les terrains situés à l'Est du boulevard Princesse Grace de Monaco, et entraînant la suppression de l'espace boisé du secteur, le Conseil municipal de Nice a, dans sa délibération du 27 juin 1986 approuvant la révision du POS, méconnu les dispositions contraignantes des articles L.146-2 et L.146-4-III du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi d'aménagement du littoral du 3 janvier 1986 ». Dans le même sens, issus « de la combinaison des articles L.146-6 (relatif aux espaces proches du rivage) et L.146-2 seule une urbanisation légère des lieux proches du rivage peut, sous réserve de la préservation des milieux naturels y être légalement envisagée ; que tel n'est pas le cas en l'espèce, la ZAC prévue comportant 45 000 m² de SHON »¹²⁹⁴.

Occasionnellement, les juridictions se réfèrent implicitement à la capacité de charge afin d'évaluer la disproportion de l'opération projetée, en opérant un bilan caractéristiques du projet *versus* vulnérabilité de l'espace envisagé.

¹²⁹¹ LOZACHMEUR O., DREAL Bretagne./DDTM des Côtes d'Armor, du Finistère, d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, fascicule n°1, version 3, juin 2017, p. 44.

¹²⁹² *Ibidem*.

¹²⁹³ STRUILLOU J.-F., « Les dispositions d'urbanisme de la loi Littoral trente ans après. État des lieux », *Cahiers nantais*, 2016-2, p. 12.

¹²⁹⁴ TA Nice, 4 juillet 1991, n^{os} 88-224, 88-237, 88-238, Association de sauvegarde du site de Gassin et autres.

Le Conseil d'État, après avoir analysé minutieusement les caractéristiques de l'opération et la sensibilité des espaces sur lesquels elle s'y projette, en l'espèce au sein d'espaces proches du rivage, décide qu' « un plan d'aménagement de zone, qui couvre 29 hectares sur 800 m de littoral et doit permettre la création de 87 000 m² constructibles, soit 1 500 logements et 11 000 m² d'équipements de superstructure, ne peut, eu égard à son implantation et à sa densité et compte tenu des caractéristiques de la commune, être regardé comme une extension limitée de l'urbanisation au sens de l'article L146-4-II du code de l'urbanisme »¹²⁹⁵.

Ce type d'analyse jurisprudentielle reste isolé, compte tenu de la difficulté, pour le juge, de combiner les différents paramètres, sans direction législative claire et précise.

Il résulte de l'ensemble de ces développements un constat d'ensemble, qui dépasse l'application sectorielle des dispositions de la loi littoral, pour les envisager d'un seul tenant. Si l'on insuffle une réflexion pragmatique sur la capacité de charge, dans cette recherche d'équilibre entre urbanisation et préservation de la nature, portée par les dispositions de la loi Littoral, qui commandent aux collectivités locales ayant une façade littorale de préserver les espaces les plus vulnérables du front de mer de toute urbanisation et d'orienter le développement vers l'arrière-pays tout en évitant le mitage, ce qui présuppose de densifier le bâti existant, on s'aperçoit que les communes les plus urbanisées voient leur développement favorisé à l'inverse des communes où l'urbanisation y est plus tempérée initialement.

Or, la gestion équilibrée appelle à préserver un certain capital naturel, qui demande de fixer un seuil au-delà duquel il n'est plus raisonnable d'aménager le territoire au risque de compromettre sa stabilité et d'engendrer des désagréments environnementaux et socioéconomiques, ce à quoi répond partiellement, tout du moins peut on l'espérer, la conception juridique du patrimoine commun.

§II. Les différents sens juridiques du « patrimoine » et les obligations pour son gardien de le confronter à des études de capacité de charge

« En droit privé le patrimoine est considéré comme l'ensemble des biens et des obligations d'une personne envisagé comme une universalité de droit, et l'accent est mis sur l'appropriation »¹²⁹⁶. La notion de patrimoine commun en droit international (A) et en droit public interne (B), aux antipodes du droit de la propriété, renvoie ici, à la notion de *res communis*. Mais bien au-delà de la chose commune, le patrimoine « ce qui nous vient des pères », est attaché à l'idée d'une gestion en « bon père de famille » résolument tournée vers l'avenir, dans l'objectif de préserver un certain capital naturel afin de le transmettre aux générations futures.

A. La perspective du patrimoine commun de l'humanité en droit international

C'est au moment où les progrès scientifiques et technologiques ont ouvert l'accessibilité d'espaces jusqu'ici inaccessibles à l'exploration et donc à l'exploitation humaine que le concept de patrimoine commun de l'humanité a fait jour comme une invitation à considérer que certaines

¹²⁹⁵ Conseil d'État, 2 et 6 sous-sections réunies, 29 mars 1993, n° 128204.

¹²⁹⁶ DEL REY M.-J., « La notion controversée de patrimoine commun », *Recueil Dalloz*, 2006, pp. 388-389.

ressources, certains territoires relèvent du sort de l'humanité tout entier et non de l'intérêt économique d'un seul État¹²⁹⁷. Après la seconde guerre mondiale, la désignation de certains espaces en tant que patrimoine commun de l'humanité s'est réalisé avant tout dans un objectif de maintien de la paix, en permettant de soustraire certaines ressources naturelles à toute éventuelle appropriation privée ou affirmation de souveraineté¹²⁹⁸.

Le traité régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes affirme déjà en 1967 que « l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, doivent se faire pour le bien et dans l'intérêt de tous les pays, quel que soit le stade de leur développement économique ou scientifique ; elles sont l'apanage de l'humanité tout entière »¹²⁹⁹.

Il semble que le concept de « patrimoine commun de l'humanité » ait été véritablement introduit sur la scène internationale par l'ambassadeur maltais Arvid Pardo en préparation de la troisième Conférence sur le droit de la mer, dans un discours de 1967 au cours duquel il exposait « que le fond des mers et des océans situé au-delà des limites de la juridiction nationale ne devrait pas plus être susceptible d'appropriation nationale que d'une liberté d'utilisation pleine et entière, ses ressources devant être déclarées patrimoine commun de l'humanité »¹³⁰⁰.

Dans un contexte particulier de lutte entre États pour l'exploration et l'exploitation des ressources minérales et vivantes de l'océan, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fragmente les mers et océans en sept grandes zones maritimes basiques (sans préjudice des zones plus complexes), les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental, sous la souveraineté ou la juridiction de l'État côtier, selon la zone, puis la haute mer et la zone des grands fonds marins au-delà du plateau continental, qui constituent des zones maritimes en dehors des juridictions nationales. Au-delà de la zone économique exclusive des États (ZEE) soit 200 milles marins maximum à partir des lignes

¹²⁹⁷ KISS A., « La Notion de Patrimoine Commun de L'humanité » (Volume 175), *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrhc_A9789024728169_02

¹²⁹⁸ « La double fracture cardinale qui divisait alors le monde en Est/Ouest et Nord/Sud faisait courir le risque d'une compétition exacerbée entre les deux supergrands pour l'appropriation de ces nouveaux espaces, sous le regard impuissant des autres États. Les bénéfices d'une telle compétition entant incertains, l'URSS et les USA jugèrent plus raisonnables d'englober la lune et les fonds marins dans leurs négociations de limitation des armements (arms control) et d'en faire des espaces internationalisés au nom des intérêts de l'humanité. Les pays du Sud, de leur côté, trouvèrent dans la notion de « patrimoine commun de l'humanité » un instrument utile pour préserver leurs droits sur des espaces qu'ils n'avaient pas les moyens d'explorer et pour fonder leurs revendications d'une répartition plus équitable des ressources mondiales, dans la perspective du Nouvel ordre économique international (NOE!) alors discuté aux Nations unies ». SMOUTS M.-C., « Du patrimoine commun de l'humanité aux biens publics globaux », in CORMIER SALEM M.-C (ed.), JUHE-BEAULATON D. (ed.), BOUTRAIS J (ed.), ROUSSEL B. (ed.), *Patrimoines naturels au Sud : territoires, identités et stratégies locales*, IRD édition, 2005, p. 53.

¹²⁹⁹ Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes,

¹³⁰⁰ PARDO A., « Un nouvel ordre de l'espace océanique », communication lors du colloque L'exploration et l'exploitation du lit et du sous-sol des mers, Strasbourg, 3-5 décembre 1970, cité in DRISCH, J., « Stratégie maritime. L'océan, bien commun de l'humanité ? », *Revue Défense Nationale*, 797(2), pp. 107-109. <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2017-2-page-107.htm>.

de base, si la colonne d'eau est régie par le principe de liberté d'usage pour la haute mer, le sol et le sous-sol sont quant à eux patrimoine commun de l'humanité conformément à l'article 136 de convention des Nations Unies sur le droit de la mer et sous le contrôle de l'autorité internationale des fonds marins (AIFM) qui a la responsabilité de ce patrimoine. Ce statut s'applique uniquement aux ressources minérales de ces grands fonds¹³⁰¹, les autres éléments de la biodiversité marine situés dans ces zones continuent d'être appréhendés comme des *res nullius*¹³⁰², en libre accès et en libre exploitation, moyennant les régulations tentées par les organisations de gestion des pêches sur la Haute mer.

En tant que concept le patrimoine commun, met intrinsèquement l'accent sur le respect de la capacité de charge, les ressources naturelles pour pouvoir être transmises doivent être exploitées dans les limites de leur renouvellement ou de leur quantité finie.

La zone internationale des grands fonds marins, fond des mers et océans, placée sous le contrôle et la gestion de l'Autorité internationale des fonds marins, organisation internationale dédiée, y régleme toute exploration qui serait demandée et autorise l'exploitation sous conditions. Reste que nonobstant la réforme en cours des possibilités de gouvernance des espaces en mer situés au-delà de la juridiction nationale, la notion de Patrimoine commun de l'humanité en droit de la mer ne s'applique pas à des ressources vivantes¹³⁰³, ce qui restreint considérablement son intérêt pour l'appréhension et l'application future de la capacité de charge.

On touche là une importante limite si ce Patrimoine commun n'est lié qu'à des ressources non vivantes, les ressources biologiques vivantes seules renouvelables au sens de la « renouvelabilité » à l'échelle humaine, n'y étant pas incluses. Toute capacité de charge corrélée à ce concept n'étant alors qu'une question de répartition entre les droits d'exploration et d'exploitation de ressources minérales sous-marines et des nuisances écologiques induites par cette exploitation/exploration qui peuvent être considérables et même rédhibitoires dans certaines zones sensibles (monts sous-marins, cheminée hydrothermales, écosystèmes profonds vulnérables ...).

Sur ce dernier point, la Convention en son article 145, confie à l'Autorité la responsabilité de « protéger efficacement le milieu marin des effets nocifs que pourraient avoir ces activités » qui pour ce faire devra adopter des « règles, règlements et procédures appropriés »¹³⁰⁴. L'AIFM a mis en place un document compilant des recommandations destinées aux contractants, qui permet en outre de demander une évaluation environnementale préalable, la mise en œuvre d'un programme de surveillance du milieu pendant et après l'exploration¹³⁰⁵. Bien qu'aujourd'hui il n'existe pas encore d'exploitation des grands fonds marins, trente contrats d'exploration ont été signés (toutes les demandes d'exploration ont été jusqu'ici approuvées) et les besoins grandissants en matières

¹³⁰¹ Article 133 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982.

¹³⁰² PROUTIERE-MAULION G., BEURIER J.-P., « Quelle gouvernance pour la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction ? », working paper, n°07/2007, IDDRI, 2007. p 5.

¹³⁰³ Article 145 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982.

¹³⁰⁴ JARMACHE É., « La zone : un concept révolutionnaire, ou un rêve irréaliste ? », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 70(2), 2013, pp. 71-76.

¹³⁰⁵ ISBA/7/LTC/1/Rev1.

premières et en métaux conduisent à penser que les premières tentatives d'exploitations sont sous-jacentes, avec des risques pour la biodiversité encore très largement méconnus¹³⁰⁶.

La qualification de patrimoine commun de l'humanité de la zone ne semble pas constituer un frein majeur à l'exploitation des ressources minérales qui la composent. Leur caractère inapproprié vecteur d'une répartition équitable des ressources, n'emporte pas pour son gardien une obligation de considérer la capacité de charge du patrimoine naturel, pourtant particulièrement fragile, dont il a la responsabilité.

Toutefois, « l'exploitation des ressources minières des fonds marins, tout comme l'organisation intergouvernementale créée pour la conduire dans la zone au-delà de la juridiction nationale, est (...) à un stade embryonnaire »¹³⁰⁷, il reste à espérer que le rôle plus qu'essentiel de l'AIFM pour la préservation des grands fonds marins se développe parallèlement aux appétits économiques des États. Allant peut-être jusqu'à éveiller les compétences encore non utilisées données par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour « protéger et conserver les ressources naturelles de la Zone et prévenir les dommages à la flore et à la faune marines »¹³⁰⁸.

Si la qualification juridique de patrimoine commun de l'humanité entraîne pour les éléments qui le composent un statut juridique qui exclut toute forme d'appropriation privative et toute prérogative de souveraineté, quelles sont les conséquences juridiques du patrimoine commun de la nation, composé de biens publics et privés, objet de droits réels ?

B. La perspective du patrimoine de la Nation

Le droit français fait de nombreuses références à la notion de patrimoine commun de la Nation, ainsi en est-il de l'article L.101-1 du code de l'urbanisme consacrant le territoire français dans son intégralité comme patrimoine commun de la nation confiant sa gestion aux collectivités publiques qui en sont « les garantes dans le cadre de leurs compétences ». Même esprit mais différent code, l'article L.110 du code de l'environnement, consacré pour la première fois en droit français par la loi du 7 janvier 1983¹³⁰⁹, dispose que « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine ».

¹³⁰⁶ DYMENT J., LALLIER F., LE BRIS N., ROUXEL O., SARRADIN P. -M., LAMARE S., COUMERT C., MORINEAUX M., TOUROLLE J. (coord.), Les impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes. Expertise scientifique collective, Rapport, CNRS – Ifremer, 2014, 930 p.

¹³⁰⁷ MARGHELIS A-G., « L'exploitation minière des fonds marins : où en sommes-nous réellement ? Bilan et perspectives à l'occasion de la vingt-cinquième année de l'Autorité Internationale des Fonds Marins (AIFM) », *Neptunus*, e. revue Université de Nantes, vol. 25, 2019/ 1, 8 p.

¹³⁰⁸ Article 145 b) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982.

¹³⁰⁹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dite loi Defferre, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

Successivement l'eau¹³¹⁰, le milieu marin¹³¹¹, les ressources génétiques¹³¹² sont entrés dans ce patrimoine commun de la Nation, que la Charte constitutionnelle de l'environnement qualifie de patrimoine commun des êtres humains¹³¹³.

Le patrimoine commun comme fondement de l'intérêt collectif de protection de l'environnement offrant aux autorités publiques d'exiger la préservation d'un certain capital naturel a de quoi séduire. Mais est-ce là dire que la qualification des choses de la nature sous l'appellation de patrimoine commun de la nation opère une modification du statut juridique de ces derniers, transcendant les régimes juridiques classiques de la propriété ? La réponse apparaît négative. Les éléments qui constituent le patrimoine commun de la Nation ne sont aucunement exclus de toute forme d'appropriation et contrairement au Patrimoine commun de l'humanité, le concept de patrimoine commun de la Nation ne s'est accompagné d'aucun régime juridique dédié, laissant entendre qu'il ne serait point investi d'une réelle valeur juridique¹³¹⁴.

Dans sa conception générale, la notion de patrimoine commun de la Nation renvoie à une gestion « conservatrice et soucieuse des besoins des générations futures. Elle impose aux générations présentes d'assurer l'exploitation du territoire dans des conditions rationnelles qui permettront aux générations futures, créancières, d'en tirer bénéfice¹³¹⁵. Malgré son faible potentiel normatif contraignant, il y a là l'idée de transmission intergénérationnelle que l'on retrouve dans la notion de patrimoine commun de l'Humanité. Sans remettre en cause les régimes juridiques traditionnels, considérer certains espaces, certaines ressources appropriées ou non dans un cadre plus large, préjuge pour le gestionnaire de ce patrimoine d'assurer une gestion rationnelle au bénéfice d'une transmission aux générations futures¹³¹⁶, à l'instar de principes protecteurs du domaine public par lesquels l'Administration, propriétaire public, est en quelque sorte sous surveillance dans la gestion et la valorisation des dépendances naturelles (ici maritime, estuarien, fluvial).

Indirectement donc la notion de patrimoine commun de la Nation impose des obligations de conservation et de transmission aux autorités gestionnaires, du moins peut-on le penser.

¹³¹⁰ « L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ». Article L.210-1 du code de l'environnement.

¹³¹¹ « Le milieu marin fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, la conservation de sa biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins sont d'intérêt général ». Article L.219-7 du code de l'environnement.

¹³¹² « La présente section vise à déterminer les conditions d'accès aux ressources génétiques faisant partie du patrimoine commun de la Nation, défini à l'article L.110-1, en vue de leur utilisation, et à assurer un partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation et, le cas échéant, de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées, conformément à la convention sur la diversité biologique, adoptée à Nairobi le 22 mai 1992 ». Article L.412-3 du code de l'environnement.

¹³¹³ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005, p. 3697.

¹³¹⁴ Le président du Sénat eut l'occasion de préciser : « Je ne crois pas que le patrimoine commun ait des conséquences juridiques », *JO Déb. Sénat*, 17 oct. 1991, p. 2941.

¹³¹⁵ SAVARIT-BOURGEOIS I., *Droit de l'urbanisme : La réglementation et les autorisations de l'occupation des sols, Les opérations d'urbanisme*, Gualino éditeur, 2014, 652 p.

¹³¹⁶ DE MALAFOSSE J., « La propriété gardienne de la nature », *Répertoire du Notariat Defrénois*, 1979, p. 335.

Si l'on suit ce raisonnement, il reviendrait au gardien de ce patrimoine, a priori l'État, de faire respecter une certaine capacité de charge. Or, la concurrence avec d'autres préoccupations d'intérêt général, comme le développement économique, est telle que les intérêts de l'État ne sont pas nécessairement ceux qui devraient préoccuper le gardien d'un tel *patrimoine environnemental*.

Une voie a été envisagée par la doctrine, à travers la création d'organisme d'un genre nouveau qui « devrait être habilitée à participer à la prise des décisions pouvant affecter des biens patrimoniaux, qu'elle en soit ou non propriétaire, et avoir qualité pour agir devant les juridictions administrative, pénale et civile pour demander l'annulation des règlements ou autorisations qu'elle estimerait illégaux ainsi qu'une réparation en cas de dommages causés à l'un de ces biens »¹³¹⁷. C'est à notre sens, l'une des voies privilégiées pour insuffler les préoccupations sous-tendues par la capacité de charge de l'environnement à l'intérieur du concept de patrimoine commun de la Nation.

Le patrimoine commun laisse de nombreuses questions en suspens, son potentiel sous exploité ne saurait masquer qu'en 2020, cette qualification juridique subjective est totalement déconnectée du droit positif, laissant à penser que plus encore que la capacité de charge, il demeure une abstraction pour le droit. D'autre concept comme les biens communs ou le bien commun sont évoqués.

¹³¹⁷ DE KLEMM C., « Environnement et patrimoine » in François Ost, Serge Gutwirth (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Presses de l'Université Saint-Louis, 1996, p. 129.

TITRE II. LES CRÉNEAUX D'ACTION POURTANT OFFERTS PAR LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS

S'il faut concilier une croissance et des vulnérabilités environnementales, cette volonté de développement durable ne peut se passer d'évaluer les populations, les activités pouvant être supportées par l'environnement, c'est là le sens de la capacité de charge. Constituant une réflexion sur le développement des territoires en fonction de l'aptitude des différents écosystèmes à supporter les pressions et leur cumul, la capacité de charge est un équilibre, un seuil à identifier, et en deçà duquel se tenir, si l'on veut conserver la viabilité de l'environnement comme réservoir écologique, et lieu d'échanges économiques.

Pour que le développement se situe dans les limites de ce que l'environnement peut supporter il est impératif d'avoir recours à des moyens coercitifs. La capacité de charge ne peut se passer du droit pour être effective. Pour autant, elle n'emporte l'application d'aucun régime juridique spécifique identifié, il existe certes des fondements permettant sa saisie dans la sphère des sciences juridiques¹³¹⁸, mais existe-il des outils juridiques aptes à assurer par contrainte sa mise en œuvre ? Des instruments juridiques non dédiés existent et offrent aux pouvoirs publics la possibilité d'appréhender la question *en amont* des autorisations et actes administratifs (**Chapitre I**) mais aussi *en aval* de ces derniers (**Chapitre II**). La complexité et la nouveauté d'une telle notion complique un traitement juridique sur deux fronts administratif et Penal/Civil.

¹³¹⁸ Voir Partie I.

CHAPITRE I. LA CAPACITÉ DE CHARGE SAISIE EN AMONT DES AUTORISATIONS ET ACTES ADMINISTRATIFS

Dans une perspective de science administrative concrète et mobilisante, il convient d'analyser comment le droit public fournit les moyens aux autorités pour s'emparer de la capacité de charge. C'est la question des instruments juridiques que le droit public met à leur disposition mais également leur pertinence à traiter cet aspect.

Le droit public, caractérisé par son objectif de défense de l'intérêt général, se compose de plusieurs branches, « c'est au niveau de ses branches que le droit public acquiert la précision qui le rend véritablement opératoire »¹³¹⁹. Le droit de l'environnement et de l'urbanisme, ramifications du droit public apparaissent comme les principaux leviers d'action pour tendre à rendre opératoire la capacité de charge.

D'un côté, le droit de l'environnement vise à limiter l'impact négatif des activités humaines sources de pressions, afin d'assurer leur viabilité, celles-ci ne devraient pas être exposées à un certain seuil de nocivité ou d'extraction. La démarche du droit de l'environnement est avant tout préventive¹³²⁰, ses règles visent à travers les mécanismes de préventions des atteintes à l'environnement, à assurer un certain équilibre (**Section I**). Central en droit de l'environnement¹³²¹, l'équilibre, (que la charte de l'environnement évoque à propos des « équilibres naturels » qui ont « conditionné l'émergence de l'humanité), donne corps à la capacité de charge.

D'un autre côté, le droit de l'urbanisme chargé « de définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol »¹³²², n'est aujourd'hui plus réduit à cette seule vocation, il embrasse des objectifs communs au droit de l'environnement¹³²³ et cette alliance est particulièrement perceptible sur le territoire des communes littorales. L'aménagement du territoire requiert désormais des acteurs publics et privés de reconsidérer l'occupation des territoires par rapport aux possibilités des milieux (**Section II**).

SECTION I. LA CAPACITÉ DE CHARGE SAISIE À L'AUNE DES MÉCANISMES DE PRÉVENTION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

¹³¹⁹ TRUCHET D., « *Les branches du droit public* », in TRUCHET D., *Le droit public*, édition, Presses Universitaires de France, 2014, pp. 83-84.

¹³²⁰ VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, 4^{ème} édition, Thémis droit, PUF, 2016, p. 5.

¹³²¹ « linéament fondamental du droit de l'environnement », NAIM-GESBERT E., *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, VUB, Press-Bruylant, 1999, p. 361.

¹³²² Rapport du Conseil d'État, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 29.

¹³²³ Sur cette alliance BILLET P., « Droit de l'environnement et droit de l'urbanisme en Europe : concurrence ou complémentarité ? Les relations contrariées du couple "Droit de l'environnement-Droit de l'urbanisme" : de la séparation de corps à la réconciliation », in Les cahiers du GRIDAUH, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Paris, Colloque international de Paris, série droit comparé, n° 18, juillet 2008, p. 27.

Le principe juridique de prévention suppose d'organiser l'action des pouvoirs publics en amont des événements susceptibles de perturber les équilibres écologiques, il s'agit de maîtriser le risque tout en acceptant une certaine portion de nuisance. En la matière, l'action de l'administration, repose dans une large mesure sur la mise en œuvre du procédé de polices administratives (§I) avec en son épice le mécanisme de l'autorisation préalable permettant de vérifier *in concreto* la compatibilité des activités humaines avec les préoccupations environnementales.

Pour être éclairée dans sa prise de décision, l'administration doit pouvoir s'appuyer techniquement sur l'évaluation scientifique des risques générés par un projet avant de statuer sur son autorisation. Ce mécanisme d'évaluation de l'impact environnemental souvent dénommée évaluation environnementale, étude d'impact en droit interne, ou encore évaluation des incidences en droit de l'Union européenne, à la fois procédure administrative et démarche scientifique préalable¹³²⁴ tend à rendre possible l'intégration du réel écologique dans un processus de décision publique (§II).

§I. La régulation de la capacité de charge par la mise en œuvre des polices administratives

L'ordre public est cet « ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, état de paix opposé à l'état de trouble »¹³²⁵, il prend plusieurs formes, général lorsque la police administrative exerce sa compétence pour assurer le « bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », spécial dès qu'un texte juridique en précise le domaine, le contenu et les modalités d'application. En matière d'environnement, la police administrative générale ne pourra intervenir que si les atteintes environnementales font naître une menace pour la sécurité publique, la salubrité publique ou la tranquillité publique ; les polices administratives spéciales environnementales se déploient quant à elles pour assurer la préservation de l'ordre public écologique dont le trouble se matérialise par le dépassement de seuils, dont la détermination incombe aux pouvoirs législatif et réglementaire (B).

A. L'impossible appréhension de la capacité de charge par la police administrative générale

Encadrant les activités sociales afin que ces dernières ne troublent pas l'ordre public, la police administrative générale¹³²⁶ se distingue de la police judiciaire par son aspect préventif, elle agit

¹³²⁴ GILLET-LORENZI E., *L'étude d'impact décryptée par Emmanuelle Gillet-Lorenzi*, fiche rédigée dans le cadre d'une convention de partenariat entre le Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), et l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU) sous maîtrise d'ouvrage de la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), 2013, p. 1. <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/l-etude-d-impact-decryptee-par-emmanuelle-gillet-a770.html>

¹³²⁵ HAURIOU M., *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, 1933, p. 549.

¹³²⁶ PICARD E., *La notion de police administrative*, collection Bibliothèque de droit public, t. CXLVI, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, 926 p ; TCHEN V., *La notion de police administrative. De l'état du droit aux perspectives d'évolution*, Rapport au Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Les travaux du centre d'études et de prospective, La documentation française, Paris, 2007, 199 p.

avant que le désordre ne se produise, quand la police judiciaire constate les infractions à la loi pénale¹³²⁷.

Protégeant l'ordre public qui regroupe officiellement trois composantes que sont la tranquillité, la salubrité, et la sécurité publique auxquelles la jurisprudence a pu ajouter la moralité publique¹³²⁸, et le respect de la dignité de la personne humaine¹³²⁹ ; la police administrative générale pourrait s'avérer un outil juridique apte à faire cesser les troubles publics qui résultent de dépassements de la capacité de charge environnementale¹³³⁰.

Leur rapprochement soulève tout de même plusieurs interrogations, il s'agit de savoir comment l'autorité de police peut intervenir pour protéger cette dernière et surtout dans quels domaines et dans quelles proportions.

Le maire a un rôle essentiel en la matière en raison du pouvoir de police général conféré par l'article L.2212-1 du CGCT qu'il exerce « sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département », et au titre duquel, il doit sur le territoire de sa commune qui comprend pour les communes littorales, « le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux »¹³³¹, assurer le « bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », et « prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser (...) les pollutions de toute nature ».

Sous réserve d'être adaptée, nécessaire et proportionnée aux troubles à prévenir¹³³² cette compétence de principe, bien employée, est déjà à même de permettre au maire de jouer un rôle non négligeable dans la protection de l'environnement sur le territoire communal¹³³³.

La nuance reste de rigueur, si la police administrative générale permet de lutter contre les pollutions qui affectent l'environnement, ce n'est que dans la mesure où celles-ci nuisent directement à la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique. La protection de l'environnement ne fait pas partie des buts de la police administrative générale¹³³⁴, et la volonté de préservation de l'environnement

¹³²⁷ La police judiciaire « est chargée, suivant les distinctions établies au présent titre, de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte », article 14 du code de procédure pénale. Sur la distinction police administrative police judiciaire : GRANGER M.-A., « La distinction police administrative/police judiciaire au sein de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RSC*, 2011, p. 789.

¹³²⁸ CE, 3 avril 1914, n°49603 Astaix, Kastor et autres, Lebon, p. 447, CE 18 décembre 1959, n° 36385 36428 Société « Les films Lutétia » et Synd. français des producteurs et exportateurs de films, GAJA, p. 476.

¹³²⁹ CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence, req. n°136727 et 143578, Lebon p. 372, concl. P. Frydman ; GAJA, p. 648.

¹³³⁰ Comme le souligne M. PRIEUR « les préoccupations d'environnement peuvent assez facilement s'infiltrer parmi les objectifs traditionnels de l'ordre public ». PRIEUR M. (dir.), COHENDET M.-A., MAKOWIAK J., BÉTAILLE J., DELZANGLES H., STEICHEN P., *Droit de l'environnement, Droit de l'environnement*, op. cit., p. 45.

¹³³¹ Article L.2212-3 du CGCT.

¹³³² ROULHAC C., « La mutation du contrôle des mesures de police administrative. Retour sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif », *RFDA*, 2018, p. 34.

¹³³³ ROMI R., *Droit de l'environnement*, op.cit., p. 276.

¹³³⁴ CE, 9 juillet 1975, Commune de Janvry, n° 93058, cité in CARIUS M., « La police administrative et les activités sportives de pleine nature », *RJE*, n°2, 2001, p. 182.

ne saurait, à elle seule, suffire à justifier un arrêté de police générale¹³³⁵, c'est à tout le moins, l'interprétation retenue par la Cour administrative d'appel en 2005. À travers cette imperméabilité écologique le juge administratif refuse indirectement de reconnaître l'existence d'un ordre public écologique général justifiant l'usage des pouvoirs de police administrative à des fins de protection environnementale¹³³⁶.

Si le respect de la capacité de charge environnementale pourrait être poursuivie indirectement via la prévention des atteintes à la salubrité publique notamment (ex : qualité des eaux), il faut relever que « la nature, les équilibres écologiques, la biodiversité, ne sont pas l'affaire » de la police administrative générale¹³³⁷, pour dire plus, il est difficilement concevable d'user de la capacité de l'environnement à supporter les pressions humaines pour justifier des mesures de police administrative générale, mécanisme particulièrement anthropocentré.

L'absence d'un ordre public écologique général qui aurait permis l'extension des pouvoirs de police administrative en faveur de la protection de l'environnement a incidemment entraîné le pullulement de polices administratives spéciales couvrant de multiples domaines comme les installations classées, les déchets, l'eau, le milieu marin, le littoral, les espaces naturels, la faune et la flore sauvages. Développées dès le XIX^{ème} une pléiade de polices spéciales a vu le jour, traduisant « le développement de l'interventionnisme public de direction des activités privées »¹³³⁸, et cette prolifération est particulièrement visible en matière environnementale. La régulation des activités humaines susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement passe essentiellement par ce mécanisme de polices administratives dites spéciales, organisées par le législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution. Déclinées dans différents textes, dont le « morcellement nuit à la lisibilité des politiques environnementales »¹³³⁹, les polices spéciales restent identiques dans leur essence, assurer le maintien de l'ordre public écologique, et dans leur procédé, la fixation « *d'effets de seuil* »¹³⁴⁰ dont la justesse écologique va faire dépendre l'appréhension de la capacité de charge.

¹³³⁵ Ainsi ne peut être interdite par arrêté municipal la pratique de l'escalade et de canyoning afin d'assurer la protection de l'intégrité d'un site classé : CAA Marseille, 4 juillet 2005, n° 03MA00612, Commune de Courmes.

¹³³⁶ « C'est ainsi que le Conseil d'État consulté, lors de la préparation de loi du 3 janvier 1997, sur la possibilité pour les maires d'utiliser leur pouvoir de police générale pour prévenir les dommages causés à l'environnement naturel par les véhicules tout terrain, a considéré que cet objet n'entrait pas dans le champ de l'ordre public et qu'il fallait pour atteindre cet objectif, un texte spécial JÉGOUZO Y., « Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », *RJE, n° spécial, Le juge administratif et l'environnement*, 2004, p. 25.

¹³³⁷ JÉGOUZO Y., « Police générale et polices spéciales en matière environnementale », in VAUTROT-SCHWARZ C., *La police administrative*, éd. PUF, Paris, 2014, pp. 151-164.

¹³³⁸ PETIT J., « La police administrative », GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P., *Traité de droit administratif*, Tome 2, Traité Dalloz, 2011, p. 8.

¹³³⁹ SIMONI M.-L., PERRIEZ F., BERRIAT A., DELBOS V., MAZIERE B., TETART S., BOURGAU J.-M., GUTH M.-O., VERREL J.-L., *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, Documentation française, 2005, p. 5.

¹³⁴⁰ NAIM-GESBERT É., *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, collection Objectif droit, Cours, 2e éd., 2014, p. 244.

B. L'exercice de polices administratives spéciales déterminé par la fixation des seuils environnementaux

Les seuils, particulièrement usités en droit de l'environnement, incursion de la sphère scientifique dans le domaine juridique, constituent des références communes permettant « de fixer précisément et *a priori* le domaine d'assujettissement aux règles environnementales et l'intensité des prescriptions »¹³⁴¹. Au cœur du mécanisme de police administrative spéciale, les seuils tracent la limite entre différents régimes juridiques applicables¹³⁴², et de leurs dépassements jaillissent des obligations spécifiques (évaluation environnementale, information du public, enquête publique, concertation).

Empreint d'objectivité, le seuil constitue « le niveau d'agression à partir duquel il y a véritablement nuisance, de sorte que son franchissement puisse être considéré à coup sûr comme perturbateur de l'ordre public écologique »¹³⁴³. Efficaces donc, « les seuils seraient une garantie contre l'arbitraire et assureraient la sécurité juridique »¹³⁴⁴, mais reflètent-ils pour autant la complexité de la réalité écologique ? En traduisant les données scientifiques en seuils juridiques, le droit n'opère par une traduction littérale des données écologiques mais adapte les résultats de la science en fonction de finalités qui lui sont propres¹³⁴⁵, parce qu'*in fine* le droit de l'environnement ne peut être la simple traduction de données scientifiques, il se doit d'intégrer les préoccupations sociales et économiques, elles aussi composantes de l'intérêt général.

Si la recherche d'objectivité a fait naître des seuils techniques automatiques dont la rigidité ne laisse souvent que peu de place à la réalité écologique de terrain (1), le législateur, a outillé les pouvoirs publics d'instruments susceptibles d'assurer une modulation de l'action administrative en fonction de la fragilité des milieux récepteurs (2).

1. La capacité de charge confrontée aux seuils automatiques

Certaines activités susceptibles d'externalités négatives sur l'environnement sont soumises à des régimes juridiques spécifiques (étude d'impact, IOTA, ICPE), en fonction de seuils techniques automatiques.

L'exemple de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement est révélateur d'un tel mécanisme. Les installations susceptibles de générer des risques ou des dangers notamment pour la santé et la sécurité, sont soumises à une législation et à une réglementation particulière, que l'on nomme « droit des installations classées pour la protection de l'environnement ». L'article L.511-1 du code français de l'environnement précise que « les usines,

¹³⁴¹ GREVÊCHE M.-P., La notion de seuil en droit de l'environnement, op. cit., p. 159.

¹³⁴² *Ibidem*.

¹³⁴³ CABALLERRO F., *Essai sur la notion juridique de nuisance*, éd. LGDJ, 1981 p. 71.

¹³⁴⁴ BELLIVIER F., NOIVILLE C., « Pour une réhabilitation des seuils en droit de la santé et de l'environnement », *Cahiers droit, sciences & technologies*, en ligne, 4, 2014, mis en ligne le 01 novembre 2015. <http://journals.openedition.org/cdst/317>

¹³⁴⁵ Selon les termes de GREVÊCHE M.-P., *La notion de seuil en droit de l'environnement*, Thèse en droit, Université Paris I, 2002, 633 p.

ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique », relèvent de la législation et de la réglementation particulière relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Cette définition assez vaste permet d'inclure dans le champ d'application du régime juridique des installations classées un grand nombre d'installations susceptibles de porter atteinte aux intérêts visés à l'article L.511-1 du code de l'environnement.

Pour être soumise à la réglementation contemporaine applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'installation doit préalablement être inscrite au sein de la nomenclature des ICPE, établie par décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques¹³⁴⁶.

Pas suite, en fonction du degré du risque qui peut être engendré, l'installation sera soumise à différents régimes, déclaration¹³⁴⁷, enregistrement¹³⁴⁸, autorisation¹³⁴⁹, autorisation avec servitudes¹³⁵⁰, et plus le danger est estimé élevé plus la procédure et les prescriptions seront complexes et complètes.

Le degré de danger répertorié dans une nomenclature, présentée à l'annexe de l'article R.511-9 du code de l'environnement, repose quasiment entièrement sur des seuils quantifiés déterminés en fonction des caractéristiques techniques de l'installation et par voie de conséquence de son aptitude à polluer, (capacité de production de l'installation, de la puissance maximale de l'ensemble des machines, de la quantité de matière fabriquée, ou encore du nombre d'animaux accueillis par l'installation).

¹³⁴⁶ Article L.511-2 du code de l'environnement.

¹³⁴⁷ Article L.512-8 du Code de l'environnement, "sont soumises à déclaration les installations qui ne présentent pas de graves dangers ou inconvénients".

¹³⁴⁸ Articles L.512-7-et suivants du Code de l'environnement « Sont soumises à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L.511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées ».

¹³⁴⁹ Article L.512-1 « Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L.511-1. »

¹³⁵⁰ Article L.515-8 du code de l'environnement :

« I.- Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire. Elles peuvent comporter, en tant que de besoin :

1° La limitation ou l'interdiction de certains usages susceptibles de porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L.511-1, du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ou d'aménager les terrains ;

2° La subordination des autorisations de construire au respect de prescriptions techniques tendant à limiter l'exposition des occupants des bâtiments aux phénomènes dangereux ;

3° La limitation des effectifs employés dans les installations industrielles et commerciales.

II.- Les servitudes d'utilité publique ne peuvent contraindre à la démolition ou à l'abandon de constructions existantes édifiées en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur avant l'institution des dites servitudes ».

La législation des installations classées n'est pas la seule à s'orienter vers ce mécanisme, la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités ayant une incidence sur l'eau et les milieux aquatiques (IOTA) y recourt similairement tant pour tracer son champ d'application que pour détailler les obligations qui s'imposent au pétitionnaire.

Le législateur a soumis à autorisation les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles »¹³⁵¹ ; et à déclaration celles n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers¹³⁵².

Le seuil chiffré emporte des conséquences juridiques décisives quant au régime juridique applicable au pétitionnaire, dans cette logique, l'assèchement ou l'imperméabilisation de zones humides supérieure ou égale à 1 hectare requiert du porteur de projet une procédure d'autorisation au titre de la loi sur l'eau, or si l'assèchement ou l'imperméabilisation est supérieure à 0,1 hectare mais inférieure à 1 hectare¹³⁵³, une simple déclaration sera suffisante. Le dimensionnement des impacts pour le milieu aquatique « trouve sa traduction adéquate dans le seuil chiffré de l'hectare affecté par le projet »¹³⁵⁴, ce qui ne peut valablement traduire la sensibilité écologique du milieu affecté par l'opération.

L'illustration la plus saisissante d'une telle déconnexion écologique est sans aucun doute le seuil financier¹³⁵⁵. Le déclenchement du régime juridique national français propre aux études d'impact, antérieur à la loi Grenelle I, autrefois basé sur un seuil financier d'un montant unique de 1,9 million d'euros, évinçait bon nombre d'aménagements, travaux et ouvrages de l'obligation légale d'évaluation environnementale, quand bien même ces derniers avaient des impacts probants sur l'environnement. Abandonné dans le cadre de l'étude d'impact, le palier financier perdure encore dans d'autres domaines.

Les travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu seront soumis à déclaration au titre de la loi sur l'eau s'ils sont d'un montant supérieur ou égal à 1 900 000 euros et à au régime déclaratif si le montant est supérieur ou égal à 160 000 euros mais inférieur à 1 900 000 euros¹³⁵⁶.

La fixation des seuils environnementaux singularise l'achoppement du droit à retranscrire juridiquement des données scientifiques objectives, pont entre le réel écologique et l'ordre juridique, le seuil en droit teinte la capacité de charge de l'environnement de préoccupations socioéconomiques et la mue en une règle de droit négociée et acceptable économiquement.

¹³⁵¹ Article L.214-3 al 1 du code de l'environnement.

¹³⁵² Article L.214-3 al 2 du code de l'environnement.

¹³⁵³ Article R. 214-1 du code de l'environnement.

¹³⁵⁴ MAKOWIAK J., « Le seuil en droit de l'environnement », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, p. 706.

¹³⁵⁵ MAKOWIAK J., « Le seuil en droit de l'environnement », op. cit., p. 705.

¹³⁵⁶ Article R. 214-1 du code de l'environnement, nomenclature 4.1.2.0.

2. Les dispositions juridiques susceptibles de contrer l'automatisme de certains seuils

Parce que l'appréhension des problématiques environnementales nécessite des nuances, le législateur a créé des mécanismes susceptibles de contrer l'effet couperet¹³⁵⁷ des seuils techniques automatiques chiffrés, parfois déconnectés des réalités.

Ainsi en est-il de la procédure dite de *cas par cas* instituée dans le cadre juridique de l'étude d'impact ou en matière d'ICPE.

La réforme de l'étude d'impact intervenue en 2010¹³⁵⁸ ayant entraîné la suppression des seuils financiers, a introduit une nouveauté juridique, l'étude *au cas par cas*. Désormais les projets mentionnés en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, sont soumis, en fonction de seuils, soit à une étude d'impact obligatoire, soit une étude d'impact au cas par cas, après examen du projet par l'autorité environnementale. Au titre de l'article R. 122-3 du code de l'environnement l'autorité environnementale examine la demande de projet « sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si le projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères pertinents de l'annexe III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

On rappellera à titre liminaire que dans le cadre des critères visés à l'annexe III figure la capacité de charge, la Directive 2011/92/UE requiert à ce titre que soit examinée « la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet soit (...) en prenant notamment en compte la capacité de charge de l'environnement naturel ».

Conformément aux dispositions communautaires, il revient à l'autorité environnementale saisie, d'évaluer la capacité de l'environnement à pouvoir accueillir un projet, afin de déterminer la pertinence de recourir ou pas à une évaluation environnementale. Or, encore faut-il que l'autorité préfectorale soit en mesure d'apprécier cette capacité sans les données environnementales présentes dans l'étude d'impact.

Afin d'appuyer une prise de décision éclairée du préfet, il serait loisible d'imaginer pour chaque département un référentiel de sensibilité écologique des zones géographiques identifiées, complétant les protections réglementaires et inventaires naturalistes qui constituent déjà un faisceau d'indices pour l'instruction de telles demandes¹³⁵⁹.

¹³⁵⁷ GREVÊCHE M.-P., *La notion de seuil en droit de l'environnement*, op. cit., p. 159

¹³⁵⁸ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160, 13 juillet 2010, p. 12905, texte n° 1.

¹³⁵⁹ Par exemple la présence d'une ZNIEFF ou d'un site Natura 2000 à l'intérieur du périmètre du projet ou à proximité sont des indices pour l'autorité environnementale qu'une évaluation environnementale est requise.

De manière comparable, la nouvelle procédure simplifiée dite « d'enregistrement » propre au régime juridique des ICPE, instaure un régime intermédiaire entre les régimes classiques de déclaration et d'autorisation, plus proche en réalité du régime déclaratif, ne nécessitant ni étude d'impact ou de danger, ni enquête publique.

En vertu de l'article L.511-2 du Code de l'environnement, le champ d'application de cette nouvelle classification s'applique aux « installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L.511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées ». Cette simplification qui entend permettre « l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration afin de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses, tout en supprimant des procédures disproportionnées faisant obstacle à l'implantation des entreprises »¹³⁶⁰, est critiquable à maints égards, notamment en ce qu'elle permet à près de la moitié des installations classées initialement soumises au régime d'autorisation, d'être rangée dans cette nouvelle catégorie, échappant par-là même à toute étude d'impact¹³⁶¹ essentielle à l'évaluation de la capacité de charge du milieu environnemental.

Le basculement automatique, *in abstracto*, d'installations classées vers le nouveau régime d'enregistrement, n'a pas pour effet de soustraire au préfet son large pouvoir d'appréciation en matière d'ICPE. *In concreto*, au cas par cas, l'autorité préfectorale reste libre à l'occasion de l'instruction de la demande d'enregistrement d'exiger l'application du régime d'autorisation classique et d'opposer au projet un refus de délivrance de l'arrêté d'enregistrement.

Ce pouvoir discrétionnaire, s'exerce en tenant dûment compte des caractéristiques énoncées à l'article L.512-7-2 du code de l'environnement, qui commande d'analyser « 1° la localisation du projet, en prenant en compte les critères mentionnés au point 2 de l'annexe III de la directive 85 / 337 / CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la sensibilité environnementale du milieu le justifie ; 2° (...) le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie »¹³⁶². Là encore une réflexion sur la capacité de charge (critère mentionné au point 2 l'annexe III de la directive 85 / 337 / CEE du 27 juin 1985) pourrait tendre à faire basculer le régime juridique du projet envisagé de l'enregistrement vers l'autorisation.

La question est particulièrement prégnante pour certains territoires ou secteur d'activités. L'extension du régime d'enregistrement aux élevages porcins, vivement critiquée, soulève la problématique de l'élimination des effluents, souvent mis en cause pour leurs impacts sur l'environnement aquatique et littoral. Le lisier utilisé pour l'épandage comporte souvent une

¹³⁶⁰ Article 27 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

¹³⁶¹ HAGÈGE-RADUTA B., « La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement », *LPA*, 12 août 2009, n°160, p 5.

¹³⁶² Article L.512-7-2 du code de l'environnement.

quantité trop élevée d'engrais azoté, ne pouvant être correctement éliminé, il se retrouve après lessivage des terres, dans le milieu aquatique sous la forme de nitrate, entraînant des phénomènes d'eutrophisation (exemple : prolifération des algues vertes sur les plages littorales de Bretagne, des côtes d'Armor en particulier). Dans les zones vulnérables aux nitrates, la question du basculement de la procédure d'enregistrement vers la procédure d'autorisation risque de se poser assez fréquemment, avec un risque de contentieux élevé quant à l'erreur manifeste dans l'appréciation du choix de la procédure retenue¹³⁶³.

La question reste de savoir, si le juge administratif interviendra pour contrer l'emploi abusif du pouvoir discrétionnaire et de quelle manière avec quels intérêts pour les préoccupations dites de capacité de charge ou exprimées dans cet esprit.

Il est à espérer que le juge administratif s'affranchisse à son tour également des seuils réglementaires pour apprécier *in concreto* la capacité de charge comme ce fût le cas dans un arrêt du 17 juillet 2009. Concernant l'appréciation du caractère suffisant des prescriptions techniques au vu des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement, la haute cour a précisé « que ni la circonstance que les lieux sur lesquels se situe le projet d'extension de l'élevage n'appartiennent pas à un canton en excédent structurel d'azote lié aux élevages, au sens de la réglementation sur l'eau, ni la circonstance que la teneur en nitrates du cours d'eau situé en aval du site exploité par la société requérante ne dépassait pas les seuils fixés par les dispositions réglementaires alors en vigueur pour qualifier les zones vulnérables, n'empêchait la cour de tenir compte du niveau élevé des taux de nitrates dans les rivières de la Serre et du Blavet, et de leurs conséquences sur la vulnérabilité des sols, pour apprécier le caractère suffisant des prescriptions imposées à l'exploitant, au regard des intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement »¹³⁶⁴.

C'est à tout le moins en ce sens que la jurisprudence récente semble se diriger, et même au-delà.

Les dispositions de l'article L.512-7-2 du code de l'environnement laissaient à penser en première lecture que le « basculement » de la procédure d'enregistrement vers la procédure d'autorisation n'était qu'une simple faculté laissée à l'appréciation discrétionnaire du préfet. Or, l'évolution jurisprudentielle récente ne permet pas de retenir une telle interprétation, l'arrêt du Conseil d'État du 26 décembre 2012, emporte la conviction d'une réelle obligation pesant sur l'autorité préfectorale de se livrer à un examen de chaque dossier pour déterminer si le basculement est nécessaire ou non¹³⁶⁵.

De surcroît, lorsque la sensibilité du milieu est avérée, le basculement doit s'imposer.

¹³⁶³ PASCAL K., Le basculement de procédure d'instruction : un culbuto qui n'amuse pas les futurs exploitant d'ICPE soumises à enregistrement, lettre des juristes de l'environnement, 23 février 2013, http://www.juristes-environnement.com/article_detail.php?id=964

¹³⁶⁴ CE, 17 juillet 2009, 6ème et 1ère sous-sections réunies, n° 295078.

¹³⁶⁵ CE, 26 décembre 2012, n°340538, Association France Nature Environnement.

C'est la solution retenue par le tribunal administratif de Caen¹³⁶⁶ annulant l'arrêté préfectoral d'enregistrement d'un élevage porcin de 4130 animaux associé à un plan d'épandage qui aurait dû être instruit selon la procédure d'autorisation au regard de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation du projet¹³⁶⁷. Le tribunal précise à toutes fins utiles que le « préfet doit se livrer à un examen particulier de chaque dossier afin d'apprécier si l'évaluation prévue par la directive 85/337/ CEE, à laquelle s'est substituée la directive 2011/92/UE, est nécessaire, notamment au regard de la localisation du projet et de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation ou du cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans la même zone (...) que ces critères doivent s'apprécier indépendamment des mesures prises par le pétitionnaire pour limiter l'impact de son projet sur l'environnement ».

En l'espèce, le juge exerce implicitement une analyse de la capacité de charge environnementale du site d'implantation au regard de l'activité projetée, capacité de charge qui imposait *in fine* un basculement vers la procédure d'autorisation, et qui a conduit à l'illégalité du maintien de la procédure d'enregistrement.

L'évolution assez récente du contrôle juridictionnel ayant pour effet de réduire légèrement la latitude du pouvoir discrétionnaire, afin que les autorités administratives ne se dérobent pas à cadrer les comportements d'agents privés ou publics en fonction des possibilités du milieu, est une tendance qui se voit exacerbée par le versement de données environnementales objectives à l'intérieur de l'étude d'impact, et par l'obligation pour elles (les administrations) de les prendre en considération pour édicter leurs décisions.

§II. La capacité de charge lors de l'exercice d'évaluation environnementale de certains projets

L'exigence d'une évaluation environnementale constitue (principalement) la traduction technique et procédurale de la mise en œuvre des principes juridiques de prévention et d'information prévues par l'article L.110-1 du code de l'environnement¹³⁶⁸, permettant d'éclairer les décisions à prendre au regard des enjeux environnementaux, elles rendent compte des effets directs et indirects, potentiels ou avérés, des projets, plans ou programmes ou documents d'urbanisme, et visent à prévenir les potentiels dommages aux espaces, milieux, espèces. En ce sens, elles constituent les procédures privilégiées pour intégrer et mesurer la capacité de charge durant la phase amont de réflexion et de présentation de projet de construction, d'emprise... (A). En témoigne la référence explicite à la notion de capacité de charge dans le droit européen relatif aux études d'incidences, référence désormais reprise dans le droit national relatif aux études d'impact (B).

¹³⁶⁶ TA Caen, 16 décembre 2017, n° 1600220.

<https://www.doctrine.fr/d/TA/Caen/2017/U08B7C7749195F5F923C0>

¹³⁶⁷ BRASNU H., « Si la sensibilité environnementale du milieu est avérée, une demande d'enregistrement ICPE doit être « basculée » en autorisation, quelles que soient les mesures prises pour limiter l'impact sur le milieu », *énergie - environnement – infrastructures*, n° 2, février 2018, 2 p.

¹³⁶⁸ FONBAUSTIER L., « Études d'impact écologique. – Introduction générale », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2500, 2019.

A. Les procédures d'évaluation environnementale privilégiées pour intégrer la capacité de charge

Afin d'harmoniser les règles juridiques applicables à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne en matière d'étude d'impact¹³⁶⁹, la directive n° 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985¹³⁷⁰ concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹³⁷¹ codifiée par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹³⁷², impose à tous les États membres l'obligation de soumettre à évaluation environnementale certaines catégories de projets.

Fondée sur un système d'annexes, la directive fixe une première liste de projets soumis obligatoirement à une étude d'incidence environnementale à laquelle se joint une seconde liste (Annexe II) qui concerne les projets devant faire l'objet d'une évaluation lorsque les États membres considèrent que les caractéristiques du projet l'exigent¹³⁷³, pour les aiguiller dans ce choix l'annexe III détermine les critères à prendre en considération.

C'est à ce stade, dans le cadre des critères visant à déterminer si les projets figurant à l'annexe II doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale que l'on trouve une référence à la notion de capacité de charge.

¹³⁶⁹ « La Communauté a toujours dû s'efforcer, lorsqu'elle établissait sa politique environnementale, d'éviter les distorsions provoquées par la compétition entre les États membres, car une telle rivalité est de nature à briser l'harmonie du Marché commun ». CHAMBAULT J.-F., « Les études d'impact et la Communauté européenne », *RJE*, n°4, 1985, pp. 401-441.

¹³⁷⁰ Directive n° 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985, pp. 40-48.

¹³⁷¹ La directive européenne 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés a été modifiée à plusieurs reprises :

Par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 73, 14.3.1997, pp. 5-15 ; La directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission, OJ L 156, 25.6.2003, pp. 17-25 ; La directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, OJ L 140, 5.6.2009, pp. 114-135 ; La directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 26, 28.1.2012, pp. 1-21 ; la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 124, 25.4.2014, pp. 1-18.

¹³⁷² Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE n° L 26 du 28 janvier 2012.

¹³⁷³ Directive 85/337/CEE, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement art 4.2.

La « capacité de charge de l'environnement naturel », est envisagée comme indice de vulnérabilité, dans la Directive européenne 85/337/CEE (1). La question est de savoir quels sont les effets juridiques qui peuvent découler d'une telle appréhension et quel est le rôle de la capacité de charge dans l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés ? (2).

1. La capacité de charge, indice de sensibilité environnementale dans la Directive européenne 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

Les règles communautaires relatives aux évaluations environnementales, répondent à la volonté de concrétiser et de donner corps au principe de prévention et de correction par priorité à la source. Afin de « tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision »¹³⁷⁴, la directive européenne 85/337/CEE démocratise l'obligation juridique d'évaluation environnementale en imposant aux États membres de prendre « les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences »¹³⁷⁵.

À l'instar de l'évaluation environnementale spécifique aux sites Natura 2000, tous les effets sur l'environnement ne sont pas ciblés, seuls concernés ceux pouvant être qualifiés de « notables ». La notion est précisée par liste fixées en annexe I et II, elles concernent les groupes de projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement et pour lesquels une évaluation systématique est requise sont fixés (annexe I) pour d'autres, ou le doute est permis (annexe II), une évaluation sera requise au regard de leurs caractéristiques évaluées sur la base de critères prédéfinis par le législateur européen (annexe III).

La difficulté d'un tel mécanisme réside dans la compréhension et la délimitation des projets soumis à évaluation environnementale au titre de l'annexe II¹³⁷⁶. L'article 4. 2 dispose que « les États membres déterminent, pour les projets énumérés à l'annexe II : a) sur la base d'un examen cas par cas, ou b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'État membre, si le projet doit être soumis à une évaluation ». Une certaine marge d'appréciation laissée aux États membres pour la détermination des seuils et critères préalables déterminant si un projet entre dans le cadre de l'obligation d'une évaluation d'incidence au titre de l'annexe II ou non est perceptible, mais doit être nuancée à la lecture de l'article 4.3 précisant que « pour l'examen au cas par cas ou la fixation des seuils ou critères fixés en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III ». Épicentre de la discorde, l'annexe III énumère une série

¹³⁷⁴ Considérant 1 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

¹³⁷⁵ Article 2.1 de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

¹³⁷⁶ RENAUDIÈRE P., « La directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement », in CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement), *L'évaluation des incidences sur l'environnement : Un progrès juridique ?*, Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1991, pp. 15-24.

de conditions à examiner pour pouvoir apprécier correctement l'impact potentiel du projet et par voie de conséquence sa soumission à étude d'impact. Devront successivement être analysées par les États membres les caractéristiques des projets¹³⁷⁷, la localisation du projet¹³⁷⁸ et également les caractéristiques de l'impact potentiel¹³⁷⁹.

C'est dans le cadre précis des critères liées à la localisation du projet qu'une référence à la notion de capacité de charge apparaît, la Directive l'énonce explicitement « la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte (...) la capacité de charge de l'environnement ».

Indice de sensibilité environnementale ou révélateur de vulnérabilité, la capacité de charge telle qu'issue du droit communautaire dédié à l'évaluation environnementale conduit à interroger la place et le rôle attribuable à cette dernière dans un tel processus.

2. La capacité de charge dans le processus d'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés

À ce stade, on peut pertinemment se demander comment la capacité de charge, notion non définie dans la Directive, peut constituer un critère de sélection pertinent pour l'examen au cas par cas ou pour la fixation des seuils ou critères pour l'évaluation des incidences.

La difficulté réside dans les possibilités de pouvoir apprécier et fixer un seuil de tolérance, variable en fonction du milieu considéré, de la pression envisagée, du moment où va s'exercer cette pression, autant de critères qui font de son évaluation une tâche particulièrement délicate. La question devient alors d'un maniement particulièrement complexe à l'échelle d'un vaste projet, affectant de larges espaces, constitués de multiples écosystèmes interagissant et réagissant différemment aux pressions.

Dans une acception élémentaire, la capacité de charge, seuil de pression en deçà duquel se tenir pour éviter toute atteinte à l'intégrité des écosystèmes, est éclairée par la liste des zones

¹³⁷⁷ Les caractéristiques des projets doivent être considérées notamment par rapport à : la dimension du projet, au cumul avec d'autres projets, à l'utilisation des ressources naturelles, à la production de déchets, à la pollution et aux nuisances, au risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre.

¹³⁷⁸ La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte : l'occupation des sols existants; la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone; la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes; a) zones humides; b) zones côtières; c) zones de montagnes et de forêts ; d) réserves et parcs naturels ; e) zones répertoriées ou protégées par la législation des États membres, zones de protection spéciale désignées par les États membres conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ; f) zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées ; g) zones à forte densité de population ; h) paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique.

¹³⁷⁹ Les incidences notables qu'un projet pourrait avoir doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux points 1 et 2, notamment par rapport à : l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée), la nature transfrontière de l'impact, l'ampleur et la complexité de l'impact, la probabilité de l'impact, la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

particulièrement vulnérables établie à l'annexe III. Au titre de cette dernière les « a) zones humides ; b) zones côtières ; c) zones de montagnes et de forêts ; d) réserves et parcs naturels ; e) zones répertoriées ou protégées par la législation des États membres, zones de protection spéciale désignées par les États membres conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ; f) zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées; g) zones à forte densité de population h) paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique »¹³⁸⁰ ; doivent faire l'objet d'une attention particulière, au regard de la capacité de charge. La mise sur liste d'espaces vulnérables et sa liaison à la capacité de charge, conduit en quelque sorte à une présomption de sensibilité environnementale, liant les États membres dans l'exercice de fixation des seuils et critères préalables à la détermination d'une obligation d'évaluation d'incidences.

En résulte, qu'assurerait une transposition insuffisante de la directive 85/337/CEE un État membre dont la réglementation nationale relative aux évaluations environnementales serait focalisée uniquement sur l'aspect quantitatif des impacts sans tenir compte d'autres critères de sélection de l'annexe III de cette directive, notamment celui fixé au point 2, sous g), à savoir *la capacité de charge*.

C'est ce qui ressort de la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne, saisie d'une question préjudicielle. Dans un arrêt en date du 21 mars 2013, SALZBURGER FLUGHAFEN GMBH contre UMWELTSENAT¹³⁸¹, concernant l'obligation de soumettre un projet portant extension de l'infrastructure de l'aéroport de Salzbourg en Autriche qui portait sur des terrains d'environ 90 000 m² dans le secteur sud-ouest de l'aéroport, la construction de bâtiments annexes, et l'agrandissement des aires de stationnement pour véhicules et pour avions, pour un total de d'environ 210 000 m² à une évaluation des incidences au titre de la Directive 85/337/CEE.

La situation de l'aéroport au centre d'une zone urbaine, où la pollution particulièrement élevée de l'air, et les effets cumulés de tels projets (extension plus aéroport existant) ont amené le Landesumweltschutz Salzburg (commissariat local compétent en matière d'environnement) à demander à « établir l'obligation d'une étude environnementale concernant tant le terminal supplémentaire que les travaux d'extension de l'infrastructure aéroportuaire ». En vertu des dispositions de la législation nationale autrichienne, aucune évaluation environnementale n'était exigée, le seuil fixé, basé sur l'augmentation du nombre de mouvements aériens, ne se trouvait pas dépassé.

De surcroît, la réglementation nationale autrichienne focalisée sur l'aspect quantitatif (mouvements aériens) ignorait *de facto* les critères de sélection de l'annexe III de la directive 85/337, et plus spécifiquement le point 2, sous g), à savoir la capacité de charge qu'il semblait ici nécessaire de rapprocher de la densité de population de la zone concernée par le projet, c'est ce que relève la Cour : « parmi ces critères fixés à l'annexe III « figure notamment la capacité de

¹³⁸⁰ Annexe III : Critères de sélection visés à l'article 4 paragraphe 3 2° Localisation des projets.

¹³⁸¹ CJUE, 5e ch., 21 mars 2013, aff. C-244/12, Salzburger Flughafen GmbH c/ Umweltsenat ; BETAILE J., EMMANOUILIDOU P., « Évaluation environnementale », *RJE*, 2013/3, Volume 38, pp. 548-553 ; GRARD L., « Étude d'impact environnemental et aéroport : l'application de la directive « EIE » », *Revue de droit des transports*, n° 2, avril 2013, comm. 29.

charge de l'environnement naturel et, à cet égard, une attention particulière doit être accordée aux zones à forte densité de population »¹³⁸².

Déconnectée des réalités écologiques, la fixation de tels seuils permettant d'évincer toute une catégorie de projets de l'obligation d'évaluation des incidences, est « incompatible avec l'obligation générale établie à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, aux fins d'une identification correcte des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »¹³⁸³.

Sensiblement similaire le régime juridique national français relatif aux études d'impact issu de la loi du 10 juillet 1976 et du décret d'application du 12 octobre 1977, basé sur l'application d'un seuil financier d'un montant de 1,9 million d'euros¹³⁸⁴, permettait à de nombreuses catégories de projets d'être exemptées de toute évaluation environnementale, et d'éviter toute question de capacité de charge. C'est en ce sens qu'un nouveau régime introduit par décret du 29 décembre 2011 a entièrement refondé le droit français applicable aux études d'impact en transposition des exigences européennes.

B. La législation nationale sur les études d'impact et l'ouverture à la capacité de charge

En France, l'obligation d'étude d'impact¹³⁸⁵, « expression juridique du principe de »¹³⁸⁶, est formulée dès 1976 dans la loi française n° 76-629 sur la protection de la nature, et constitue depuis 2005, une obligation générale constitutionnelle, puisque « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences »¹³⁸⁷.

Aujourd'hui codifiées aux articles L.122-1 et suivants et R.122-1 et suivants du Code de l'environnement français, les études d'impact ont été sensiblement réformées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II », de façon à répondre aux exigences édictées par le droit

¹³⁸² Point 32, CJUE, 5e ch., 21 mars 2013, aff. C-244/12, Salzburger Flughafen GmbH c/ Umweltsenat.

¹³⁸³ Point 33 *ibidem*.

¹³⁸⁴ Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF n°48, 26 février 1993, p. 3032.

¹³⁸⁵ Le terme d'évaluation environnementale est utilisé dans la législation française pour désigner l'étude réalisée au stade de la planification, pour les plans et programmes et les documents d'urbanisme, et le terme d'étude d'impact pour le stade de projet.

¹³⁸⁶ NAIM-GESBERT E., *Droit général de l'environnement*, Objectif droit, cours, Lexisnexis, 2^{ème} édition, 2014, p. 181.

¹³⁸⁷ Article 3 de la charte pour l'environnement.

de l'Union européenne¹³⁸⁸ (1), ce qui a conduit à un enrichissement du contenu de l'étude d'impact et par rejaillissement une meilleure prise en compte des milieux récepteurs (2).

1. La réforme des études d'impact comme mise en conformité du droit national vis-à-vis du droit de l'Union européenne

L'article 230 de la loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement (Loi Grenelle II), et le décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement¹³⁸⁹ modifient sensiblement le champ d'application des études d'impact dans l'objectif de mettre en conformité le droit national avec la Directive européenne 85/337/CE¹³⁹⁰. Toutefois, les réformes de l'étude d'impact opérées à l'occasion du Grenelle de l'environnement et plus récemment par le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, pris en application de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, n'ont pas totalement permis de répondre aux exigences du droit de l'Union européenne.

En vertu du nouvel article L.122-1 du code de l'environnement, issue de la loi Grenelle II, le champ d'application des études d'impact est étendu pour répondre aux exigences européennes, il englobe désormais tous les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements et ce qu'ils soient publics ou privés¹³⁹¹, et concerne « 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 ». Le critère de localisation absent de la version antérieure revêt une importance particulière pour l'appréhension de la capacité de charge sur la zone côtière, considérée dans son ensemble par la directive européenne 85/337/CEE comme une zone particulièrement vulnérable et devant faire l'objet d'une attention particulière.

La principale modification repose donc sur la suppression du seuil financier¹³⁹² unique de 1,9 million d'euros.

Modification phare, le seuil financier unique est remplacé par des seuils techniques. Le tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement établit une liste de projets soumis soit

¹³⁸⁸ BETAILLE J., « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *RJE* 2010/5, n° spécial, *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, pp. 241-251.

¹³⁸⁹ Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, *JORF*, n°0302, 30 décembre 2011, texte n° 13, p. 22701.

¹³⁹⁰ Un pré-contentieux avait débuté en 2005, deux lettres de mises en demeure et un avis motivé avaient été adressés aux autorités françaises.

¹³⁹¹ La version antérieure de l'article L.122-1 du code de l'environnement disposait que « Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations d'environnement. Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. La loi Grenelle II supprime la référence aux « collectivités publiques ».

¹³⁹² DUBREUIL T., « Étude d'impact et évaluation environnementale », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 362, 1er octobre 2014, 33 p.

systématiquement à étude d'impact soit à un examen au *cas par cas*, finalement trois catégories de projets sont concernées par l'étude d'impact.

La première concerne les projets qui, en raison de leur nature ou caractéristiques, sont toujours soumis à une étude d'impact ainsi en est-il des installations nucléaires, la deuxième concerne les projets qui sont soumis à étude d'impact en dépassant un certain seuil et relèvent en dessous de ces seuils soit d'une exemption d'étude d'impact soit de la procédure au *cas par cas* et troisièmement les projets soumis directement à l'examen au *cas par cas*¹³⁹³.

Une des grandes nouveautés apportées par la réforme, réside dans la possibilité d'étudier certains projets au *cas par cas*. Transposant les exigences européennes, l'étude *au cas par cas* exprime le postulat simple mais essentiel d'après lequel l'adaptation du droit à une certaine vérité écologique, tout du moins au plus juste de celle-ci, suppose l'établissement d'un corps de règles adaptables et modulables. Or, le seuil arbitraire ne reflète pas forcément la réalité écologique comme nous l'avons précédemment soulevé (voir supra.), autrement dit le non-dépassement des seuils techniques ne signifie aucunement absence pure et simple de conséquences dommageables sur l'environnement, qui peuvent être fonction de la localisation du projet ou des effets cumulés avec d'autres projets¹³⁹⁴.

C'est à l'autorité environnementale¹³⁹⁵ (ministre de l'écologie, formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ou préfet de région suivant l'autorité administrative décisionnaire) que revient le pouvoir de décision quant à la soumission d'un projet à la procédure au *cas par cas* à obligation d'étude d'impact sur la base d'informations fournies par le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage¹³⁹⁶. Ces informations qui comprennent notamment la « description des caractéristiques de l'ensemble du projet, y compris les éventuels travaux de démolition ainsi que les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine. Il décrit également, le cas échéant, les mesures et les caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables de son projet sur l'environnement ou la santé humaine »¹³⁹⁷.

Si la mise en place d'une telle procédure tend à se rapprocher des exigences du droit de l'Union européenne elle n'y répond pas *in extenso*, la fixation de seuils automatiques qu'ils soient financiers ou techniques, permettant d'exclure une ou plusieurs catégories de projets du champ d'application de l'étude d'impact au regard de l'annexe II de Directive 85/337/CE, conduit inévitablement à une incomplète transposition des exigences européennes.

¹³⁹³ HUGLO C., CONSTANTIN C., « Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ? » *Environnement et développement durable*, n° 4, avril 2012, pp. 9-16.

¹³⁹⁴ HUGLO C., CONSTANTIN C., « Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ? » *op. cit.*, p. 12.

¹³⁹⁵ Selon les dispositions de l'article R.122-6 du code de l'environnement.

¹³⁹⁶ La liste détaillée des informations à fournir est définie dans un formulaire de demande d'examen au cas par cas, Cerfa n° 14734*03. <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/R15289>

¹³⁹⁷ Article R. 122-3 I du code de l'environnement.

Toujours est-il que la réglementation française applicable conduit encore à dispenser d'étude d'impact, certains projets dont les effets significatifs sur l'environnement ne peuvent être remis en question, à l'exemple de tout projet de route de moins de 500 mètres, alors que selon l'interprétation de la Cour, « de tels projets pourraient devoir faire l'objet d'une évaluation au cas par cas. Par exemple, s'ils sont situés dans une zone humide »¹³⁹⁸. La méthode des seuils automatiques, si elle a l'avantage de la « clarté et confère probablement davantage de sécurité juridique pour les pétitionnaires »¹³⁹⁹, conduit à éviter d'interroger la capacité de charge du projet au regard des caractéristiques de localisation, faisant-fî de la sensibilité des milieux naturels sur lesquels ils s'adosent.

Récemment, le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016¹⁴⁰⁰, pris en application de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016¹⁴⁰¹, a opéré une nouvelle réécriture de la nomenclature des études d'impact afin d'assurer une conformité plus accrue du droit national aux exigences du droit de l'Union européenne, et notamment afin de tendre vers l'achèvement de la transposition de la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014, tout en affichant clairement l'ambition d'une simplification de la réglementation environnementale.

Parmi les modifications les plus significatives, nous retiendrons la réduction du champ d'application de l'étude d'impact systématique résultant des nombreux basculements vers l'étude au *cas par cas*, ainsi en est-il par exemple des extractions de minéraux par dragage marin ou fluvial¹⁴⁰².

Mais c'est surtout les points sur lesquels la réforme reste silencieuse qui doivent être mis en lumière et en corrélation avec la capacité de charge.

Il est de jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, qu'un « projet de dimension même réduite peut avoir des incidences notables sur l'environnement »¹⁴⁰³ et que « lorsque les États membres ont décidé de recourir à la fixation de seuils et/ou de critères, la marge d'appréciation qui leur est ainsi conférée trouve ses limites dans l'obligation, énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, de soumettre, avant l'octroi d'une autorisation, à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation »¹⁴⁰⁴. Ce qui suppose qu'un projet quand bien même celui-ci serait situé en deçà des seuils et/ou critères légaux

¹³⁹⁸ BETAÏLLE J., « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *RJE, n° spécial, Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, 2010/5, p. 244.

¹³⁹⁹ CLÉMENT M., *Droit européen de l'environnement, Jurisprudence commentée*, éd. Larcier, 2010, p. 110.

¹⁴⁰⁰ Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF n°0189, 14 août 2016, texte n° 4.

¹⁴⁰¹ Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF, n°0181, 5 août 2016, texte n° 10.

¹⁴⁰² HUGLO C., PAUL G., « ÉTUDE D'IMPACT. Champ d'application, contenu, contrôle », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, fascicule 2510, 2018, p. 7.

¹⁴⁰³ CJCE, Commission des Communautés européennes contre Royaume d'Espagne, 13 juin 2002, C-474/99, Journal Officiel, 27 juillet 2002, Numéro C180, p. 0002.

¹⁴⁰⁴ CJCE, Commission des Communautés européennes contre Irlande, 20 novembre 2008, C-66/06.

ne devrait pas se voir échapper à toute évaluation environnementale, seulement le droit français dédié aux études d'impact reste encore quelque peu perméable à une telle subtilité.

Le rapport « Moderniser l'évaluation environnementale » présenté en 2015¹⁴⁰⁵ proposait d'introduire une « clause-filet »¹⁴⁰⁶ afin de traduire plus fidèlement la substance de la directive EIE, en ouvrant le déclenchement d'une étude d'impact, même en-dessous des seuils, lorsque le milieu naturel est sensible¹⁴⁰⁷. L'idée y était explicitée en ces termes : « la disposition envisagée consiste, en deçà des seuils de soumission, à prévoir une saisine de l'autorité environnementale pour savoir si une étude d'impact est nécessaire ou non. Le régime de l'examen « au cas par cas » serait, dans cette hypothèse, très simplifié, sans formulaire, la décision étant rendue dans un délai plus court 15 jours au lieu de 35. Seuls seraient concernés les projets entrant strictement dans le champ de la directive 2011/92/UE et dont les caractéristiques sont inférieures aux seuils du « cas par cas » ou d'étude d'impact systématique dans l'hypothèse où, pour certains items, le choix serait fait de rester sur un système de seuils ».

La création de cette clause, aurait permis d'étendre significativement l'obligation de recours à l'étude d'impact pour tous les projets affectant la zone côtière, considérée dans son ensemble comme une zone fragile, en dehors même de l'existence ou non d'aires spécialement protégées, ou de portions de territoires protégés (territoires Ramsar, terrains du conservatoire du littoral ...).

2. L'enrichissement du contenu de l'étude d'impact : une meilleure considération des milieux récepteurs

Les révisions successives des directives européennes et leurs transcriptions en droit interne ont progressivement affiné et enrichi le contenu de l'étude d'impact, les dispositions conjuguées de loi française Grenelle II du 12 juillet 2010, et du décret du 29 décembre 2011, et du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, ont introduit des nouveautés renforçant l'intégration juridique d'une certaine capacité de charge.

Parmi les plus significatives, on soulignera le nouveau principe directeur de proportionnalité. Désormais « le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine »¹⁴⁰⁸. Devenant le « référentiel global de l'administration dans l'appréciation de l'évaluation, et également celui du juge en cas de

¹⁴⁰⁵ VERNIER J., Modernisation du droit de l'environnement, Moderniser l'évaluation environnementale, rapport à la Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, mars 2015, 96 p.

¹⁴⁰⁶ GOSSEMENT A., « Étude d'impact : attention à la « clause-filet », <http://www.arnaudgossement.com/archive/2016/09/14/etude-d-impact-attention-a-la-clause-filet-5847647.html> ; MICHELIN-MAZERAN S., « Évaluation environnementale : attention à la « clause filet » ! », *Le Moniteur*, 12 septembre 2016, <https://www.lemoniteur.fr/article/evaluation-environnementale-attention-a-la-clause-filet.1304134>

¹⁴⁰⁷ VERNIER J., Modernisation du droit de l'environnement, Moderniser l'évaluation environnementale, op, cit., p. 3.

¹⁴⁰⁸ Article R. 122-5 I du code de l'environnement.

contentieux »¹⁴⁰⁹, la proportionnalité « conditionne la validité de l'étude d'impact au regard de son contenu qui doit être en rapport, non seulement avec l'importance du projet, mais également avec ses incidences prévisibles sur l'environnement »¹⁴¹⁰. L'essentiel demeure de ne pas négliger, dans ce rapport de cause à effet, la localisation du projet et avec elle la vulnérabilité du milieu, ce sont là de nouvelles sensibilités avec lesquelles les pouvoirs publics doivent s'accommoder, qui présupposent d'intégrer de nouvelles réalités dépassant les logiques phagocytées des seuls espaces naturels protégés¹⁴¹¹.

La jurisprudence l'exprime ainsi dans un arrêt de 2010, « il convient de mesurer l'impact réel d'un projet de construction sur son environnement proche et lointain, au regard notamment des caractéristiques naturelles majeures préexistantes, confrontées à la nature et l'aspect du projet de construction ; que la seule circonstance que le terrain d'implantation soit situé dans une zone naturelle ne faisant l'objet d'aucune protection à raison de la réglementation nationale ou de dispositions internationales ne permet pas de considérer que, par principe, il ne peut être retenu d'atteinte à de tels lieux ».

En deuxième lieu, l'étude d'impact décrivant le projet¹⁴¹², doit de manière plus innovante élaborer une description « des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement, et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport au scénario de référence peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles »¹⁴¹³. Étape préalable essentielle ce « scénario de référence » met en exergue la sensibilité des milieux naturels traversés ou impactés par le projet, l'ajout des perspectives d'évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, induit indirectement une première réflexion sur la capacité de charge, que le porteur de projet ne saurait omettre de mentionner.

¹⁴⁰⁹ DUBREUIL T., « Étude d'impact et évaluation environnementale », op. cit., p. 10.

¹⁴¹⁰ BILLET P., « Étude d'impact : proportionnalité et obligation de mentionner le statut des espèces animales et végétales », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 21, 19 mai 2008, p. 2121.

¹⁴¹¹ CAA Marseille, 15 janvier 2010, Société Trelans Lozère énergie, n° 07MA00898.

¹⁴¹² Cette description comprend : Une description de la localisation du projet ; une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition nécessaires, et des exigences en matière d'utilisation des terres lors des phases de construction et de fonctionnement ; une description des principales caractéristiques de la phase opérationnelle du projet, relatives au procédé de fabrication, à la demande et l'utilisation d'énergie, la nature et les quantités des matériaux et des ressources naturelles utilisés ; une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendus, tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, le bruit, la vibration, la lumière, la chaleur, la radiation, et des types et des quantités de déchets produits durant les phases de construction et de fonctionnement.

Pour les installations relevant du titre Ier du livre V du présent code et les installations nucléaires de base mentionnées à l'article L.593-1, cette description pourra être complétée dans le dossier de demande d'autorisation en application des articles R. 181-13 et suivants et de l'article 8 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 modifié relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives.

¹⁴¹³ « résultant, entre autres sur l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources, mais également de l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ; des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ». Article R. 122-5 II 3° du code de l'environnement.

Pour faire jour sur les incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement¹⁴¹⁴ l'étude d'impact présente le « cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées »¹⁴¹⁵. Ce sont là de nouvelles exigences à l'aune de nouvelles réalités saisies par le droit, l'exercice n'est pas simple, mais a le mérite d'attirer l'attention sur le milieu récepteur, et leurs capacités de charge¹⁴¹⁶. Le champ de la réflexion est abondé par la notice explicative pour les demandes d'examen au cas par cas, précisant que l'analyse des incidences cumulées avec d'autres projets connus permet « de s'assurer que la capacité de charge de l'environnement ne risque pas d'être dépassée du fait de l'influence de plusieurs projets entrepris simultanément »¹⁴¹⁷. Si cela s'affirme aisément dans une approche théorique, les problèmes scientifiques liés à la mesure et ses combinaisons (Infra) restent prégnants et les bureaux d'études naturalistes éprouvent encore des difficultés à appréhender cette problématique.

Par ailleurs, si les évaluations environnementales constituent des mécanismes pertinents pour l'intégration de la capacité de charge, on soulignera qu'elles sont souvent décevantes, simple pièce administrative d'un dossier d'autorisation, l'administration conserve le pouvoir discrétionnaire d'autoriser un projet quand bien même l'étude d'impact mettrait en évidence des effets négatifs significatifs sur l'environnement. Dès lors, si les exigences du droit de l'Union européenne ont considérablement restreint le pouvoir discrétionnaire des États membres quant à la possibilité de soumission des projets à étude d'impact, « la directive ne fixe par elle-même aucune règle quant à la façon de prendre en compte cette évaluation d'impact dans une décision ultérieure »¹⁴¹⁸.

L'article L.122-1-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi Grenelle fait peser sur l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, la nécessité de « prendre en considération » l'étude d'impact, de même que l'avis de l'autorité administrative et le résultat de la consultation du public. *La faiblesse normative d'une telle obligation est significative des réticences du législateur à vouloir imposer aux autorités publiques le respect d'une certaine capacité de charge environnementale.*

À ceci, s'ajoute les difficultés supplémentaires propres aux garanties d'indépendance d'une telle étude environnementale, or le recrutement des bureaux d'études par le maître d'ouvrage laisse craindre un manque d'objectivité pour ne pas alarmer sur de probables atteintes à

¹⁴¹⁴ Article R. 122-5 II 5° du code de l'environnement.

¹⁴¹⁵ Article R. 122-5 II 5° e) du code de l'environnement.

¹⁴¹⁶ En effet, « l'inclusion audacieuse de cette notion au sein de l'étude d'impact apparaît comme la consécration de l'approche par milieu qui se renforce aux dépens de l'approche par projet, l'attention se focalisant plus sur le récepteur que sur l'émetteur ». DUBREUIL T., « Étude d'impact et évaluation environnementale », op. cit., p. 10.

¹⁴¹⁷ <https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/getNotice.docerfaNotice=51656&cerfaFormulaire=14734>

¹⁴¹⁸ CLÉMENT M., *Droit européen de l'environnement, Jurisprudence commentée*, op. cit., p. 117.

l'environnement¹⁴¹⁹, insusceptibles de recours contentieux direct, leurs éventuelles insuffisances ne pourront être relevées qu'à l'encontre de la décision finale, ce sont là des difficultés auxquelles s'ajoute la difficile position du juge au regard du caractère scientifique de certaines études d'impact.

Dans ce contexte évolutif général, l'intérêt d'une appréhension juridique, plus avancée, de la capacité de charge se dessine, sans verser dans l'utopie juridique, il est loisible d'imaginer des seuils d'impacts significatifs dont le dépassement traduirait la disproportion entre la capacité des milieux récepteurs et l'ampleur des effets négatifs d'un projet, l'administration se trouverait en état de compétence liée, et se verrait contrainte de refuser le projet, à l'image du dispositif juridique déjà en vigueur pour les sites Natura 2000.

En attendant ces (r)évolutions, les solutions sont peut-être ailleurs, déjà en germes, dans le droit de l'urbanisme.

SECTION II. LA CAPACITÉ DE CHARGE À L'AUNE DE L'EXIGENCE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ÉQUILIBRÉ

Si l'urbanisme menace inévitablement l'environnement¹⁴²⁰, le droit de l'urbanisme dans sa fonction de structuration du développement urbain¹⁴²¹ est idoine à assurer une conciliation équilibrée des enjeux antinomiques de développement et de protection de l'environnement. « Le droit de l'environnement et de l'urbanisme se rejoignent, parfois même ils se recouvrent »¹⁴²², en témoigne l'imprégnation de l'objectif de développement durable dans les politiques publiques relatives à l'aménagement du territoire¹⁴²³, et les projets d'aménagement¹⁴²⁴, incarnée à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme assignant aux collectivités territoriales dans leur mission d'urbanisme l'objectif d'équilibre entre enjeux de protection et de développement. La transposition du principe à l'échelon local sous-tend un processus d'urbanisation qui ne dépasse pas un certain seuil au risque de compromettre les entités naturelles sur lesquelles elles s'adosent, ce qui devrait permettre d'éviter toute opération manifestement disproportionnée, tout du moins peut-on le penser. Le droit de l'urbanisme de plus en plus imprégné de considérations environnementales, particulièrement sur le territoire des communes littorales, devient alors un terreau fertile, un support grâce auquel la capacité de charge pourrait se voir appréhendée sur tout

¹⁴¹⁹ « le nœud de ce problème est évidemment le lien, notamment pécunier, qui existe entre l'« expert » et l'industriel ». BETAÏLLE J., « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », op. cit., p. 250.

¹⁴²⁰ TRAORÉ D., « Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n° 29, 17 juillet 2015, pp. 27-30.

¹⁴²¹ JACQUOT H., PRIET F., « Droit de l'urbanisme », *Dalloz*, 4ème édition, Paris, 2001, 815 pages.

¹⁴²² BARRAUD B., « Le plan local d'urbanisme, outil de protection de l'environnement ? », *Droit Administratif*, n° 2, étude 3, février 2018, p. 22.

¹⁴²³ GAUTHIER M (dir.), GARIÉPY M (dir.), TRÉPANIÉRIER M.-O (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : Planification territoriale, débat public et développement durable*, Nouvelle édition (en ligne), Presses de l'Université de Montréal, 2008. <http://books.openedition.org.ezproxy.univ-perp.fr/pum/14045>

¹⁴²⁴ LAMBERT M.-L., « Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain ? », *RFDA*, n° 4, 2006, pp. 759-765.

le territoire national, principalement à travers l'application du principe général d'équilibre (§I), sous condition d'être réellement traduite à l'échelle des documents de planification urbaine (§II).

§I. Le principe d'équilibre, assise de la capacité de charge en droit de l'urbanisme

La recherche d'équilibre entre impératifs de développement urbain et de préservation de l'environnement codifiée à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme (A), adaptée et renforcée sur le territoire littoral à travers la nécessité pour les communes littorales de déterminer la capacité d'accueil (B), porte en elle les germes d'une approche de la capacité de charge, qu'il est nécessaire d'examiner.

A. La recherche d'équilibre, entre impératifs de développement urbain et de préservation de l'environnement

Initialement prévu à l'article L.121-10 du Code de l'urbanisme¹⁴²⁵ puis à l'article L.121-1¹⁴²⁶ après la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et aux renouvellements urbains dite loi SRU¹⁴²⁷ le principe dit « d'équilibre », désormais codifié à l'article L.101-2 en ces termes « dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : L'équilibre entre : a) Les populations

¹⁴²⁵ Rédigé en ces termes « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat.

Les dispositions du présent article valent loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L.111-1-1 du présent code ».

¹⁴²⁶ Rédigé en ces termes « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

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

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

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

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

¹⁴²⁷ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000, p. 19777, texte n° 2.

résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; e) Les besoins en matière de mobilité », a subi de nombreuses modifications au fil de ses réécritures successives.

Considérablement enrichies par la loi relative à la solidarité et aux renouvellements urbains dite loi SRU¹⁴²⁸, et les lois de programmation du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009¹⁴²⁹, et d'Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010¹⁴³⁰, les dispositions de l'article 101-2 du code de l'urbanisme traduisent une nouvelle approche des politiques publiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui ne commande plus seulement de rechercher l'équilibre entre aménagement urbain d'un côté et protection des milieux naturels de l'autre mais de conjuguer le développement urbain avec la protection de l'environnement, processus éminemment plus complexe. Désormais, « l'obligation pour les documents d'urbanisme de respecter les objectifs du développement durable, (...) figure en tête de l'article L.121-1 et irrigue ainsi l'ensemble des objectifs plus spécifiques énumérés ensuite »¹⁴³¹, toute la difficulté résidant dans la pratique de la conciliation entre ces différentes dimensions susceptibles d'entrer en conflits et dont les compromis traduits dans les documents d'urbanisme profilent inévitablement des arbitrages, largement ouverts au jeu des acteurs locaux.

L'application du principe d'équilibre nécessite de considérer simultanément plusieurs intérêts divergents, il s'ensuit un simple *rapport de compatibilité et non de conformité* entre les objectifs de l'article 101-2 et les règles présentes dans les documents d'urbanisme¹⁴³², « de sorte que c'est seulement le non-respect manifeste d'un des principes figurant à l'article L.121-1 qui est sanctionnable »¹⁴³³ ; le Conseil constitutionnel l'affirme en ces termes « eu égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ;

¹⁴²⁸ JEGOUZO Y., « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, Chroniques, 4/2001, p. 229.

¹⁴²⁹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, p. 13031, texte n° 2.

¹⁴³⁰ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, p. 12905, texte n° 1.

¹⁴³¹ CARPENTIER E., « Les apports de la loi « Grenelle 2 » au droit de l'urbanisme », *Droit et Patrimoine*, n° 210, 1^{er} janvier 2012, pp. 59-70.

¹⁴³² BERGEL J.-L., LIARD J.-J., JEANNE C., BAZIN M., CHARREL N., GUILLOT J.-L., MAILLOT J.-L., RAUNET M., ROUX J.-M., STORCK M., TEPPE F., VAISSIÉ M.-O., VIAL-PÉDROLETTI B., « Respect des grands équilibres d'environnement et d'urbanisme » in *Lamy Droit immobilier : Urbanisme, Construction, Opérations immobilières, Gestion de l'immeuble, Fiscalité de l'immeuble*, 2016, 2510 p.

¹⁴³³ BRAYE D., NÈGRE L., SIDO B., DUBOIS D., Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, Rapport n° 552 fait au nom de la commission de l'économie, 9 juillet 2009, p. 103.

qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L.121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution » dans une décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000¹⁴³⁴.

Guidant l'action des collectivités territoriales dans leurs missions d'urbanisme, le principe d'équilibre s'apparente davantage à une précaution générale qu'à une réelle contrainte juridique, de cette assertion naît un certain scepticisme à voir se développer des documents d'urbanisme écologiquement viables, orientés par la capacité de charge de l'environnement naturel. Pourtant, de cette « obligation de comportement équilibrée et raisonnable le juge tire, des conséquences étendues et de plus en plus précises »¹⁴³⁵.

En témoigne, la confirmation par le Conseil d'État de l'erreur manifeste d'appréciation découlant de la révision du POS créant une zone de construction future insuffisamment équipée qui peut être urbanisée à vocation industrielle, artisanale et de services à proximité d'un parc boisé de 40 hectares, classée comme site à protéger, en considérant, que ladite révision ne respectait pas le principe d'équilibre¹⁴³⁶.

Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Nantes confirme l'annulation d'un PLU ne respectant pas ledit principe en ouvrant dix-huit hectares à l'urbanisation dont l'aménagement aurait entraîné la construction d'une soixantaine de logements et l'installation de 150 habitants, alors même que l'évolution démographique était très faible et qu'il existait encore des terrains constructibles non occupés¹⁴³⁷.

Sur le territoire des communes littorales les dispositions de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme imposent aux autorités publiques locales, dans leur mission de rédaction des documents de planification, une urbanisation compatible avec les sensibilités qui lui sont propres. Pour lors, si les dispositions de l'article 101-2 « ne sauraient être regardées comme interdisant, lors de la révision d'un plan d'occupation des sols, des modifications répondant aux besoins du développement d'une agglomération, elles impliquent, s'agissant d'un site remarquable, de prévoir une urbanisation compatible avec la préservation de ce site »¹⁴³⁸.

Le Conseil d'État annule le document d'urbanisme motif pris, qu'il résulte que la création de 13500 m² de surface de plancher entraînant une modification de l'aspect de l'agglomération et de nature

¹⁴³⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

TRÉMEAU J., « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n° 3/2001, pp. 146-154.

¹⁴³⁵ JÉGOUZO Y., « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA*, 1996, p. 209.

¹⁴³⁶ CE, 1 / 4 SSR, Commune de Bennwihr, 21 octobre 1994, n° 115248, Lebon, p. 1235.

¹⁴³⁷ CAA Nantes, 14 mai 2012, n° 10NT02174, Commune de Boissy-les-Perche, dans le même sens CAA Bordeaux, 28 octobre 2010, n° 10BX00005, CAA Nancy, 11 février 2010, n° 09NC00452.

¹⁴³⁸ CE, 10 février 1997, Association pour la défense du site de Théoule et autres, n° 125534, Rec. CE 1997, p. 35, tables 1997, p. 1118.

à nuire à son insertion dans le site et ne peut être regardée comme compatible avec l'article L.121-10 du code de l'urbanisme¹⁴³⁹.

Le principe d'équilibre offre un vecteur apte à assurer la retranscription juridique de la capacité de charge, l'évolution actuelle de la jurisprudence illustre ce potentiel.

Dans une récente affaire, les faits étaient les suivants. Le plan local d'urbanisme de la commune Porto-Vecchio, adopté par une délibération en date du 30 juillet 2009, avait fait l'objet d'une annulation totale par la Cour administrative d'appel de Marseille¹⁴⁴⁰, en ce qu'il entraînait une concentration urbaine très importante et quasi continue de la bande littorale, au détriment de l'arrière-pays. Ce déséquilibre apparaissait manifeste au regard des dispositions de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, c'est ce qu'a confirmé le Conseil d'État dans un arrêt du 9 novembre 2015¹⁴⁴¹.

Quand bien même l'équilibre fusse-t-il préservé d'un point de vue quantitatif, puisque les zones agricoles et naturelles représentaient respectivement 3 601 et 9 976 hectares, les zones urbaines 3 230 hectares, ce qui ne représentaient que 20 % du territoire communal sur 17 000 hectares¹⁴⁴², « la cour n'a pas retenu cette approche globalisante, sans doute parce qu'elle est trop sèchement quantitative alors que la mise en œuvre du principe d'équilibre requiert une analyse plus qualitative prenant notamment en compte les différentes composantes du territoire communal en tant que chacune concourt à la qualité de l'ensemble»¹⁴⁴³.

Il en résulte, qu'au-delà de l'équilibre entre espace naturel et urbain, le parti d'urbanisme pris par les collectivités publiques ne peut omettre de considérer la sensibilité des milieux naturels sur lesquels les évolutions urbaines projettent de s'adosser, se prononçant de manière indirecte sur la capacité de charge, cette récente jurisprudence ne peut manquer d'attirer l'attention, témoignant de la volonté du juge administratif de donner tout son sens au principe d'équilibre.

B. La capacité d'accueil, déclinaison spécifique du principe d'équilibre sur le territoire des communes littorales

Le principe d'équilibre revêt un caractère d'importance pour les communes littorales particulièrement soumises à la pression foncière dont la maîtrise repose sur une bonne application des dispositions issues de la loi Littoral, et plus spécifiquement sur la détermination de la capacité d'accueil¹⁴⁴⁴.

La capacité d'accueil doit permettre de guider les communes littorales dans la détermination de leur parti d'aménagement. Autour de la problématique d'aménagement du littoral français, sujet très tendu, il y a sans nul doute un rapprochement à faire entre la notion de « capacité de charge »

¹⁴³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁴⁰ CAA Marseille, 30 juillet 2013, n° 11MA02797.

¹⁴⁴¹ CE, 9 novembre 2015, n° 372531, Commune de Porto-Vecchio.

¹⁴⁴² SOLER-COUTEAUX P., « Le juge administratif exerce un contrôle de compatibilité du PLU avec l'article L.121-1 », *RDI*, 2016, p. 95.

¹⁴⁴³ *Ibidem*

¹⁴⁴⁴ MEEDDM, *Maitriser la pression foncière par la détermination de la juste capacité d'accueil des espaces du littoral*, Le livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer, Paris, juillet 2009, 77 p.

et une notion qui s'essouffle, celle de « capacité d'accueil », constituant une des notions les plus floues de la loi Littoral, et qui reste beaucoup plus étroite (1). Consacrée par le Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, la capacité de charge devrait pouvoir impulser une relecture de la notion de capacité d'accueil dont l'indétermination a engendré de nombreuses décisions administratives qui pourraient désormais se trouver entachées d'erreur manifeste d'appréciation au regard des nouvelles dispositions issues du droit international (2).

1. « Capacité de charge » et « capacité d'accueil » : différences et rapprochements

Le principe général d'équilibre applicable à toutes les communes du territoire national se décline sur le territoire des communes littorales à l'article L.121-21 (ancien L.146-4-II du code de l'urbanisme) disposant que « pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : 1° De la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L.121-23 ; 1° bis De l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ; 2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; 3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés ».

La « capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser » est déterminée en fonction de la vulnérabilité des espaces naturels, il s'agit semble-t-il de concilier l'urbanisation avec d'autres objectifs, et notamment avec la préservation de l'environnement. Toutefois, ni le pouvoir législatif ni le pouvoir réglementaire n'ont précisé les contours d'une telle notion dans un texte de portée normative, de sorte qu'elle a pu faire l'objet de multiples interprétations, indice de confusion, nuisant à sa lisibilité. Souvent comprise comme la « capacité d'hébergement », c'est-à-dire la quantité d'hébergements disponibles dans une commune, ou le nombre de personnes pouvant être accueilli dans les meilleures conditions, ou encore comme ce qu'il reste à urbaniser sur le territoire de la commune¹⁴⁴⁵, la capacité d'accueil recouvre en réalité « ce que le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques »¹⁴⁴⁶.

Sa détermination doit guider le parti d'aménagement de la commune littorale¹⁴⁴⁷, garante d'une réflexion approfondie sur la planification du territoire communal, il s'agit pour la commune

¹⁴⁴⁵ HELIAS A., CREUCHET B., DUFOURMANTELLE A., GADBIN F., GOMEL C., VANDEWALLE B., *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport n° 007707-01, 2012, p. 75.

¹⁴⁴⁶ HERVIAUX O., BIZET J., *Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral*, op. cit., p. 20.

¹⁴⁴⁷ « Le parti d'aménagement des communes littorales doit donc d'abord s'intéresser à la prise en compte des espaces naturels à préserver, des espaces agricoles à protéger, des conditions de fréquentation par le public de ces espaces et des équipements qui y sont liés, avant de déterminer le périmètre et les caractéristiques des zones U ou AU. L'ouverture à l'urbanisation d'un secteur situé sur le territoire d'une commune littorale ne dépend donc pas en premier lieu des besoins en logement constatés sur la commune mais d'une analyse des espaces à enjeux tels que visés par l'article L.146-2 et de l'impact sur ces espaces, le rivage et les équipements qui y sont liés, de la croissance urbaine future. Ce n'est qu'après

littorale de « s'autolimiter en fixant la capacité d'accueil qui déterminera l'intensité de son futur développement urbain »¹⁴⁴⁸.

Apparentée à un standard, « une notion fixe à contenu variable, qui évolue par conséquent en fonction du contexte, une norme souple ne fournissant pas au « décideur » de solution préétablie, qui, et c'est son objet même, laisse aux autorités compétentes une certaine marge d'appréciation à l'occasion de l'examen de chaque dossier sur lequel celles-ci sont appelées à intervenir »¹⁴⁴⁹ ; son évaluation repose sur une approche globale du territoire intégrant une multitude de paramètres, comme « l'incidence des risques naturels et technologiques, la capacité de charge des écosystèmes concernés et les besoins de préservation des espaces marins et des espaces terrestres, naturels et agricoles ainsi que les conditions de leur fréquentation par le public ; les ressources naturelles et les équipements locaux (eau potable, capacité d'assainissement, etc.) »¹⁴⁵⁰.

La capacité de charge saute immédiatement à l'esprit quand on aborde la capacité d'accueil, l'une et l'autre fondée sur l'idée d'un seuil à ne pas dépasser, sont pourtant loin d'être synonymes, la première étant un simple critère à l'évaluation de la seconde.

Par ailleurs, les deux termes se différencient assez nettement, la « capacité de charge » est particulièrement conçue comme un instrument de conservation, la capacité d'accueil recouvre plusieurs critères, et intègre seulement et éventuellement au développement urbain des préoccupations de protection environnementale. En dépit d'un lien de parenté apparent, la capacité d'accueil s'applique uniquement aux documents d'urbanisme, la capacité de charge telle que consacrée par le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, irrigue quant à elle en tant que principe l'ensemble de la gestion durable des littoraux¹⁴⁵¹.

De cette distinction résulte deux approches différentes à partir desquelles aborder le développement durable des zones côtières, négociée ou mesurée, qu'il convient de ne pas opposer mais de rapprocher, car il y a sans nul doute un apport de la notion de la « capacité de charge » à celle de capacité d'accueil, afin de tendre vers un développement durable du territoire littoral. Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée s'impose comme symbole d'un renouvellement des problématiques de gestion et d'aménagement des littoraux français, et des États parties. Il impose des exigences quant à la prise en compte de la capacité de charge, qui rendent nécessaire une adaptation de notre législation et de réglementation actuellement défailante ou inexistante. Dans ce contexte juridique européen et même méditerranéen de plus en plus imprégné par les impératifs environnementaux, la capacité de charge du milieu littoral apparaît comme une notion clef pour une intégration plus poussée des

cette double démarche, et au vu de ses résultats, que la commune pourra définir la capacité d'accueil disponible ». COULOMBIE H., GILLIOUQ T., « loi Littoral-Règles d'aménagement et de protection », *Jurisclasseur Construction Urbanisme*, Fascicules 9-10, 2014, 51 p.

¹⁴⁴⁸ BECET J.-M., « Vers une véritable politique d'urbanisme littoral ? », *AJDA*, 1993, p. 116.

¹⁴⁴⁹ HOSTIOU R., « Le commissaire-enquêteur et le commissaire du gouvernement », *AJDI*, 2006, p. 443.

¹⁴⁵⁰ Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, *Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral*, octobre 2007, p. 61.

¹⁴⁵¹ KOUCHNER B., au nom de FILLON F., *Projet de loi autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 2009, Sénat, session ordinaire de 2008-2009, 19 p.

préoccupations de développement durable des zones côtières, voire une notion crainte par les décideurs publics qui vont devoir la traduire et l'appliquer.

En France, l'intégration de la capacité de charge en droit interne pose, en des termes rénovés, la question de la portée juridique de cette notion de « capacité d'accueil » que l'on a l'habitude de pratiquer et de la nature du contrôle exercé en la matière par le juge administratif. L'intégration de la capacité de charge dans le contexte de l'urbanisme littoral, amène à s'interroger sur la manière dont elle pourrait rénover la notion de capacité d'accueil issue de la loi Littoral, aujourd'hui encore mal comprise et par conséquent « traitée de manière très insuffisante dans les PLU, ainsi que dans les SCOT littoraux »¹⁴⁵².

2. L'apport de la capacité de charge à la notion de capacité d'accueil

Aujourd'hui force est de constater que la détermination de la capacité d'accueil dans le cadre des documents d'urbanisme reste souvent lacunaire, et « la contrainte reste faible si cette détermination ne fait pas l'objet d'un véritable contrôle de la part du juge administratif »¹⁴⁵³.

La jurisprudence n'accorde guère d'importance à cette notion de capacité d'accueil, le juge n'annulant jamais un document d'urbanisme sur ce seul fondement¹⁴⁵⁴, la référence à la notion quand celle-ci se trouve soulevée, s'avère toujours liée à d'autres concepts¹⁴⁵⁵. Laissant pleinement à l'administration son pouvoir discrétionnaire, le juge cautionne de manière systématique l'appréciation de la capacité d'accueil des espaces littoraux opérée par les documents d'urbanisme. Ainsi au titre d'un contrôle normal, il a été jugé que l'accroissement limité du nombre de parcelles constructibles, dès lors qu'il ne met pas en péril la protection d'un espace remarquable et la fréquentation normale d'une plage n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme¹⁴⁵⁶. Se contentant le plus souvent de vérifier son évocation dans le rapport de présentation¹⁴⁵⁷, le juge acceptera néanmoins de vérifier la démesure d'une ouverture à l'urbanisation sous conditions que cette dernière soit suffisamment étayée.

¹⁴⁵² « Dans la grande majorité des départements, il n'y a pas de doctrine établie, ni de méthode définie, et donc pas de préconisation aux collectivités de la part des services sur une notion qu'ils ne maîtrisent pas eux-mêmes. Les services adoptent généralement une attitude indulgente à l'égard des collectivités qui s'y essaient dans leurs documents d'urbanisme et émettent une simple mise en garde quand le sujet n'y est pas abordé (pour motif de sécurité juridique). Il y a peu de jurisprudence portant sur cette disposition (annulation du PLU de l'Île d'Yeu). Seules deux régions y ont travaillé : les Pays de la Loire et l'Aquitaine ». HELIAS A., CREUCHET B., DUFOURMANTELLE A., GADBIN F., GOMEL C., VANDEWALLE B., *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport n° 007707-01, 2012, p. 75.

¹⁴⁵³ BECET J.-M., *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit., p. 58.

¹⁴⁵⁴ ROCHETTE J., *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, op. cit.

¹⁴⁵⁵ BECET J.-M., *Le droit de l'urbanisme littoral*, op. cit., p. 59.

¹⁴⁵⁶ CE, 8 / 9 SSR, 12 décembre 1997, n° 149500, Mme DESGRES.

¹⁴⁵⁷ CAA Nantes, 9 janvier 2017, n° 16NT01501, Commune de Saint-Gildas-de-Rhuys, « qu'en toute hypothèse, ce rapport fait état, à ses pages 197 et suivantes, de la compatibilité du plan avec la loi dite " littoral ", et présente à ce titre la capacité d'accueil de la commune de manière détaillée, notamment du point de vue des ressources en logements, en commerces, en espaces naturels, ou encore en termes de possibilités d'accueil touristique ».

Il s'ensuit que « si l'appelante soutient que le rapport de présentation aurait prévu une ouverture à l'urbanisation démesurée au regard de la population permanente et d'une prévision raisonnable de son accroissement, elle ne fait état d'aucun élément susceptible d'accréditer ses dires ; que si elle prétend que le rapport minimiserait la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser et dissimulerait ainsi une volonté de procéder à une urbanisation tournée vers la construction de résidences secondaires, elle n'établit pas, en tout état de cause, en quoi cette urbanisation serait contraire aux objectifs et équilibres visés par les articles L.110, L.121-1 ou L.146-2 précités du code de l'urbanisme »¹⁴⁵⁸.

L'impression est celle-ci, le juge cantonne la notion de capacité d'accueil dans des thématiques d'urbanisation du littoral et reste relativement éloigné de la notion de capacité de charge du milieu, ne prenant jamais en considération des éléments comme, la qualité des ressources naturelles, leur taux d'épuisement, leur résilience. C'est pourtant là, la volonté de la capacité de charge, une prise en compte plus scientifique et plus approfondie des ressources parfois déjà gravement fragilisées, la condition est alors d'avoir des requérants et des saisines de la capacité d'accueil appuyée par des données scientifiques.

La jurisprudence s'intéresse davantage à l'existence d'équipements publics nécessaires pour répondre à l'extension de l'urbanisation envisagée qu'à la capacité de l'environnement à faire face à cette extension. En ce sens, le tribunal administratif de Nantes¹⁴⁵⁹ a estimé que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, « les auteurs d'un document local d'urbanisme ne devaient pas se borner à assurer un certain équilibre spatial entre le développement

¹⁴⁵⁸CAA Marseille, 21 mai 2010, n°07MA03641. Dans le même sens « Considérant qu'en se bornant à soutenir que la capacité d'accueil offerte par la création de nouvelles zones U et AU, prétendument deux fois supérieure aux besoins engendrés par l'évolution démographique de la commune de Vescovato à l'horizon 2020, serait incompatible avec la gestion économe de ses sols, l'association " U Levante " ne démontre pas que le PLU contesté créerait un déséquilibre manifeste entre les séries d'objectifs qu'il mentionne, qui consistent à mettre en place un développement tenant compte de l'évolution de la commune tant sur le plan démographique qu'économique et social, notamment avec la construction d'une voie rapide la reliant à Bastia, sans remettre en cause son positionnement rural ni la qualité environnementale de son territoire ; que, par suite, il n'est pas établi que les règles fixées par le PLU litigieux ne seraient pas compatibles avec les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ; qu'au surplus, il ressort des données statistiques actualisées produites par la commune sur son évolution démographique et celle des communes voisines, et de l'attractivité nouvelle engendrée par la mise en œuvre de la voie rapide qui la reliera à Bastia, que la capacité d'accueil envisagée n'apparaît pas manifestement disproportionnée au regard des objectifs du PLU, et est compatible avec les dispositions de cet article L. 121-1 », Cour Administrative d'Appel de Marseille, 5ème chambre, 27 juin 2016, 15MA02109.

¹⁴⁵⁹ TA Nantes, 29 juillet 2004, Association de défense de l'environnement en Vendée et Association « Les amis de l'île d'Yeu », req. n° 0004558, dans le même sens : CAA Nantes, 31 mai 2013, N° 11NT01246 « Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme : « Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte ...des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés... ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation du PLU, que la station d'épuration desservant les communes de Saint Michel Chef, La Plaine sur Mer et Préfailles présente une capacité répondant aux besoins d'une population de 23 000 équivalents habitants et que cet équipement doit voir sa capacité de traitement portée à 52 500 équivalents habitants ; que les requérants, qui ne démontrent pas que les travaux projetés ne permettraient pas de faire face à un développement de l'urbanisation en particulier au cours de la période estivale, ne sont, en conséquence, pas fondés à se prévaloir de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme ».

de l'urbanisation et la préservation des zones naturelles, mais qu'ils étaient également tenus de vérifier si les équipements publics existants ou prévus étaient suffisants pour répondre à l'extension de l'urbanisation envisagée »¹⁴⁶⁰. Le tribunal a considéré que « compte tenu de l'état et de la capacité des équipements publics, tels qu'ils ont été décrits ci-dessus, et alors que la commune n'apporte pas en défense des éléments suffisamment précis et probants établissant que des mesures ont été prises pour pallier les défaillances constatées dans le domaine des équipements publics, l'objectif de 80 constructions par an révèle de la part de la commune une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme ».

Si la nature du contrôle exercé s'est durcie, démontrant l'intérêt de certains juges administratifs envers la capacité d'accueil, reste que les considérations en la matière sont manifestement très éloignées des préoccupations de capacité de charge impulsées par la démarche du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières. L'appréciation jurisprudentielle de la notion de capacité d'accueil a, d'une certaine manière, étouffé les potentialités d'une telle notion à assurer la viabilité écologique des documents de planification urbaine. Or, la vérification de la capacité des milieux environnementaux à supporter le développement urbain envisagé, et plus largement la capacité de charge du milieu naturel à supporter les transformations, reste une problématique qu'il est nécessaire de voir traiter lors de la détermination de la capacité d'accueil.

Pour autant, la porte n'est pas fermée, elle est juste entrebâillée puisque « le renforcement de l'évaluation environnementale après la loi ENE pour les territoires comprenant au moins une commune littorale est susceptible de contraindre les autorités locales à une évaluation plus rigoureuse et précise des capacités d'accueil »¹⁴⁶¹.

§II. La déclinaison de la capacité de charge par les documents de planification urbaine

L'exigence d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme renforcée par la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, constitue un outil d'aide à la décision accompagnant en continu l'élaboration des documents d'urbanisme, elle se présente alors comme le moment opportun pour évaluer la capacité d'accueil au sens de la loi Littoral, en fonction des possibilités du milieu (A). Toutefois, s'il est crucial, pour établir des choix équilibrés en termes de développement urbain, de déterminer la capacité de charge des milieux naturels, il est nécessaire de placer les réflexions qui l'accompagnent à la bonne échelle territoriale (B).

A. Le rapprochement entre évaluation environnementale des documents d'urbanisme et évaluation de la capacité d'accueil

¹⁴⁶⁰ POTTIER P (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLOU J.-F., *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode, Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire*, 2010, p. 19.

¹⁴⁶¹ FERRARI S., « La loi Littoral entre deux eaux », *RFDA*, 2017, p. 116.

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme permet d'interroger « l'opportunité de tous les projets d'aménagement du territoire, leur cohérence et leur intégration environnementale. Elle vise à identifier les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé et à l'adapter en conséquence, de façon à éviter, réduire, ou à défaut compenser les impacts dommageables potentiels sur l'environnement »¹⁴⁶².

Accompagnant en continu l'élaboration des documents d'urbanisme, l'évaluation environnementale tend à permettre des ajustements tout au long de la procédure, elle « correspond à un exercice plus stratégique que l'étude d'impact d'un projet déjà bien défini »¹⁴⁶³.

Assurant, la description et l'évaluation des incidences notables du document sur l'environnement, ainsi que les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives, exposant les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu¹⁴⁶⁴, l'évaluation environnementale assure l'identification des effets de la mise en œuvre des orientations retenues par le document d'urbanisme sur l'environnement, en appréciant leurs effets directs et indirects mais aussi cumulés avec ceux d'autres documents de planification.

Si l'obligation n'est pas nouvelle puisque le décret du 12 octobre 1977¹⁴⁶⁵, pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1976¹⁴⁶⁶, l'imposait déjà dans l'une des composantes du rapport de présentation des schémas directeurs et des POS¹⁴⁶⁷, c'est l'ordonnance française n° 2004-489 du 3 juin 2004¹⁴⁶⁸ et deux décrets fixant les dispositions réglementaires applicables : le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'urbanisme et le décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 relatif aux autres plans et programmes transposant la Directive européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive EIPPE) du 27 juin

¹⁴⁶² Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Rhône-Alpes, *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, Pour un aménagement durable et concerté de votre territoire*, juillet 2014, 8 p.

¹⁴⁶³ Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Commissariat général au développement durable, *Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, décembre 2011, 64 p.

¹⁴⁶⁴ Article L.104-4 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁶⁵ Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi 76629 du 10-07-1976 relative à la protection de la nature, JORF, 13 octobre 1977, p. 4948.

¹⁴⁶⁶ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature op. cit.

¹⁴⁶⁷ JACQUOT H., PRIET F., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Précis, édition n°7, 2015, p. 117.

¹⁴⁶⁸ Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JORF n°129, 5 juin 2004, p. 9979.

Deux décrets ont fixé les dispositions réglementaires applicables : le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'urbanisme, JORF n°124, 29 mai 2005, p. 9499, précisé par la circulaire n° 2006-16 UHC-PA2 du 6 mars 2006 du ministère chargé de l'Urbanisme, et Décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JORF n°124, 29 mai 2005, p. 9523.

Dispositions codifiées aux anciens articles L.121-10 à L.121-15 et R.121-14 à R.121-17 du code de l'urbanisme.

2001¹⁴⁶⁹, qui instaurent une véritable obligation d'évaluation environnementale pesant sur les documents d'urbanisme susceptibles d'avoir une incidence sur les milieux naturels sensibles, et avec elle la consultation obligatoire d'une autorité environnementale, enrichissant ainsi considérablement la procédure initiale¹⁴⁷⁰.

Si l'Union européenne a instauré un cadre minimal d'évaluation environnementale, en laissant aux États membres la tâche de définir les modalités d'application nationales¹⁴⁷¹, la transposition française a rapidement été « jugée imparfaite sachant que l'ordonnance du 3 juin 2004 et le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005 avaient institué un système de nomenclature distinct d'une logique « ouverte » prônée par la directive et s'appuyant sur une analyse *in concreto* »¹⁴⁷².

Afin d'être pleinement compatible avec les exigences européennes, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement et ses décrets d'application¹⁴⁷³ étendent le champ d'application de la procédure d'évaluation environnementale, et opèrent une distinction entre les documents d'urbanisme soumis systématiquement à une évaluation environnementale et ceux pouvant faire l'objet d'une évaluation *après examen au cas par cas*. Le décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, parachève cette transposition¹⁴⁷⁴, et renforce la dimension environnementale de la planification urbaine¹⁴⁷⁵.

¹⁴⁶⁹ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Journal officiel n° L 197 du 21/07/2001 pp. 30 -37.

¹⁴⁷⁰ Le Décret d'application de la loi SRU du 27 mars 2001 a renforcé son contenu, notamment en prévoyant que le rapport de présentation des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme comporte un état initial de l'environnement, une évaluation des incidences des orientations sur l'environnement et un exposé de la manière dont le schéma ou plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. Toutefois l'évaluation environnementale systématique mise en œuvre par la loi SRU perdure aux cotés de l'évaluation environnementale impulsée par le droit de l'Union européenne, qui implique une procédure plus étoffée et donne lieu à la consultation d'une autorité environnementale.

¹⁴⁷¹ « Une action est requise au niveau communautaire pour définir un cadre minimal d'évaluation environnementale, qui fixerait les grands principes régissant le système d'évaluation environnementale en laissant aux États membres la tâche de définir les modalités eu égard au principe de subsidiarité ; l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par le traité ». Point 8 de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹⁴⁷² COULOMBIE H., GILLIOCQ T., « Loi Littoral, Cadre juridique de l'application de la loi Littoral », op. cit., p. 35.

¹⁴⁷³ Décret n° 2012-216, 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, JORF n°0105, 4 mai 2012, p. 7884 ; Décret n° 2012-995, 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, JORF n°0197, 25 août 2012, p. 13811.

¹⁴⁷⁴ Décret n° 2012-995, 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, JORF n°0197, 25 août 2012, p. 13811.

¹⁴⁷⁵ VAN LANG A., « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme après la loi Grenelle II : une nouvelle couche de vert ? À propos du décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme », *RDI*, 2013, p. 140 ; GILLIG D., « Urbanisme. Réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme », *Construction – Urbanisme*, n° 10, octobre 2012, alerte 74.

La procédure d'évaluation environnementale est désormais susceptible de s'appliquer à tous les documents d'urbanisme, de plein droit¹⁴⁷⁶ ou en fonction de certains critères¹⁴⁷⁷, elle devient par exemple systématique pour les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000¹⁴⁷⁸, ainsi que ceux dont le territoire couvre au moins une commune littorale¹⁴⁷⁹, pour tous les autres une évaluation environnementale pourra être nécessaire si, après un examen *au cas par cas*, l'autorité environnementale considère qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001. En sus, l'évaluation environnementale s'ouvre aux différentes procédures d'adaptation telles que les révisions, ou les modifications, là encore soit de manière systématique (exemple : les PLU couvrant le territoire d'une commune littorale), soit sur demande de l'autorité environnementale après examen *au cas par cas*.

Source de nouvelles contraintes pour les communes littorales, l'évaluation environnementale élargie des documents d'urbanisme, constitue également l'opportunité d'œuvrer à une meilleure application des dispositions issues de la loi Littoral, et à plus forte raison de la capacité d'accueil. En s'appuyant premièrement, sur l'évaluation de l'état initial, pièce maîtresse du rapport de présentation des documents d'urbanisme¹⁴⁸⁰ et première étape de l'évaluation environnementale, identifiant les enjeux environnementaux et socio-économiques de référence sur le territoire de la ou des communes concernées. Si le code de l'urbanisme ne précise pas les thématiques à identifier dans cet état initial, la lecture de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement est éclairante sur ce point. Devront être analysés « l'état de la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs »¹⁴⁸¹. Les nombreuses données environnementales détenues par les services de l'État et

¹⁴⁷⁶ Font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que ses annexes et par le présent chapitre :

1° Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables ;

2° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;

3° Les schémas de cohérence territoriale ;

4° Les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L.122-26 ;

5° Les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer prévus à l'article L.4433-7 du code général des collectivités territoriales ;

6° Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L.4424-9 du code général des collectivités territoriales.

Article L.104-1 du code de l'urbanisme

¹⁴⁷⁷ Déterminés à l'article R. 104-7 du code de l'urbanisme pour les SCOT, aux articles R. 104-8 à 14 du code de l'urbanisme pour les PLU, et R. 104-15 et 16 du code de l'urbanisme pour les cartes communales.

¹⁴⁷⁸ Article R.104-9 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁷⁹ Article R.104-10 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁸⁰ Article R.151-3 du code de l'urbanisme pour les PLU et R. 141-2 pour les SCOT.

¹⁴⁸¹ Annexe I, (f), de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Journal officiel n° L 197 du 21/07/2001 pp. 30 - 37.

ses établissements publics fournissent les premiers indicateurs qui permettent d'amorcer l'état initial, en compléments d'études de terrains menées par des bureaux d'études spécialisés¹⁴⁸².

Assurant l'identification des ressources, des milieux sensibles, des pressions qui s'y exercent, et mettant en évidence les situations de saturation, et les déséquilibres, l'analyse de l'état initial permet d'initier une première démarche d'évaluation de la capacité de charge. Bien plus qu'un simple état de l'environnement, il « permet de comprendre le fonctionnement global du territoire, de relever les atouts et les richesses environnementales mais aussi les faiblesses ou les éléments dégradés que des pressions anthropiques peuvent venir impacter »¹⁴⁸³. Il s'agit d'analyser les pressions actuelles et futures afin de vérifier que les évolutions projetées par le document d'urbanisme sont compatibles avec les possibilités du milieu naturel.

Basé sur l'état initial de l'environnement, le rapport exposera par suite les incidences éventuelles de l'adoption du document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, (tels les sites Natura 2000), ainsi que les choix retenus et leur justification au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et au regard des solutions de substitution raisonnables, ce qui implique un effort de transparence, et une certaine obligation de rechercher des solutions de substitution raisonnables.

Le rapport présentera ensuite les mesures d'atténuation soit « les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ». Enfin, seront présentés « les critères, indicateurs et modalités retenues pour l'analyse des résultats de l'application du plan » qui devront permettre de comparer le document d'urbanisme après adoption avec les effets réels afin de vérifier le caractère d'efficacité de l'évaluation et des mesures prises.

Assurément, le niveau de précision d'une telle évaluation ne peut être le même que pour une étude d'impact concernant un projet déjà bien établi, il est proportionné à l'importance du document d'urbanisme¹⁴⁸⁴, d'où résulte que l'évaluation des documents d'urbanisme des communes littorales sera nécessairement plus fournie.

¹⁴⁸² Car « l'élaboration de l'état initial nécessite impérativement une analyse de terrain pour s'appropriier le territoire, en comprendre le fonctionnement, interpréter certaines données ». Commissariat général au développement durable et Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, « fiche 6, L'état initial de l'environnement, la formulation, hiérarchisation et territorialisation des enjeux », in *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, novembre 2019, p. 7.

¹⁴⁸³ Commissariat général au développement durable/CEREMA, *Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique*, Collection « RéférenceS » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) en partenariat avec le Centre d'Études et d'Expertises sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), mai 2015, p. 22.

¹⁴⁸⁴ R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Ce processus d'évaluation réalisé sous la responsabilité des communes et leurs groupements constitue pour les communes littorales l'occasion de faire le lien avec l'évaluation de la capacité d'accueil telle que préconisée par la loi Littoral, mais, pourrait également tendre à éclairer le juge administratif sur les réalités écologiques des affaires dont il est saisi, ou encore abonder les informations environnementales sur lesquelles les requérants pourront s'appuyer afin d'argumenter des cas d'ouvertures à l'urbanisation démesurée ou disproportionnée par exemple¹⁴⁸⁵.

L'évaluation de la capacité d'accueil implique de questionner l'accueil d'un développement supplémentaire à l'aune des sensibilités écologiques, du capital de ressources naturelles, et des infrastructures disponibles. Il s'agit donc d'une démarche itérative qui aborde les mêmes questionnements et les mêmes enjeux que l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, sur laquelle elle doit irrémédiablement s'appuyer pour être effective. Quand bien même aucun lien juridique n'est clairement établi entre évaluation environnementale des documents d'urbanisme et évaluation de la capacité d'accueil des communes littorales, il y a sans nul doute un apport de cette première à cette seconde, au regard de l'absence de méthodologie pour évaluer la capacité d'accueil au niveau national¹⁴⁸⁶ que les pouvoirs publics locaux ont encore du mal à s'approprier et à évaluer.

B. La recherche de l'échelle territoriale la plus performante pour la fixation de la capacité d'accueil

L'évaluation de la capacité d'accueil des communes littorales et avec elle l'évaluation de la capacité de charge des écosystèmes doit pouvoir rendre compte des spécificités géographiques et écologiques qui nuancent le territoire national, tout en prenant en considération l'intensité du développement qui varie irrémédiablement d'un endroit à un autre. Pour y parvenir, la question est de savoir dans quel document de planification intégrer cette démarche, dans des projets de territoires à vaste échelle à travers les directives territoriales d'aménagement (DTA) (1), au plan intercommunal à l'aide des schémas de cohérence territoriale (SCOT) (2), ou dans des projets de territoires localisés, avec dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) (3).

1. La détermination de la capacité de charge par les directives territoriales d'aménagement

¹⁴⁸⁵ Considérant que si l'appelante soutient que le rapport de présentation aurait prévu une ouverture à l'urbanisation démesurée au regard de la population permanente et d'une prévision raisonnable de son accroissement, elle ne fait état d'aucun élément susceptible d'accréditer ses dires. CAA Marseille, 21 mai 2010, n°07MA03641.

¹⁴⁸⁶ Les services de la DREAL des Pays de la Loire ont réalisé une méthodologie avec l'appui de l'Université de Nantes pour Évaluer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral ou tendu. POTTIER P., (coord), CHADENAS C., CHOBLET C., LAMBERTS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J.-F., TROUILLET B., « La capacité d'accueil et de développement des communes littorales, synthèse bibliographique », Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire, 2007, 77 p ; POTTIER P (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J.-F., *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode*, Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire, 2010, 71 p ; POTTIER P (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J.-F., *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode*, Cahier n°3, DREAL des Pays de la Loire, 2010, 89 p.

Initiées par l'Audit du Conseil d'État de 1992, « pour un droit plus efficace »¹⁴⁸⁷, les directives territoriales d'aménagement (DTA) ont été envisagées comme « des documents dont la logique est l'aménagement du territoire et non la destination précise de telle ou telle parcelle. Ces directives définiraient une stratégie à moyen et long terme d'aménagement du territoire »¹⁴⁸⁸.

Mises en place par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire¹⁴⁸⁹ et codifiées à l'ancien article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, disposant que « les directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires », les DTA fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales. Elles prennent en compte les orientations générales du schéma national mentionné à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ».

Assurant deux fonctions qui se distinguent, d'une part elles pouvaient fixer les orientations fondamentales en matière d'aménagement et les principaux objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements, et en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages, d'autre part, elles pouvaient assurer une fonction d'interprétation et d'application des lois Littoral et Montagne¹⁴⁹⁰.

Cette fonction d'interprétation ne peut en aucun cas dénaturer les dispositions de la loi Littoral, il s'agit de fixer leurs conditions d'application compte tenu des spécificités géographiques¹⁴⁹¹.

L'intérêt de ce document d'urbanisme pour le littoral résidait dans sa conception, « à l'échelle d'un territoire cohérent sur le plan géographique et socio-économique qui permet de préciser les modalités d'applications de la loi Littoral en fonction des réalités de terrain »¹⁴⁹², élaborées par l'État en association avec les collectivités territoriales¹⁴⁹³, les DTA étaient en application du

¹⁴⁸⁷ Conseil d'État, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, les études du Conseil d'État, La Documentation française, juin, 1992, 203 p.

¹⁴⁸⁸ Conseil d'État, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, op.cit., p. 71.

¹⁴⁸⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF, n°31, 5 février 1995, p. 1973.

¹⁴⁹⁰ HOUIST G., « Les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) et la loi Littoral », *RJE, numéro spécial, Les 10 ans de la loi Littoral*, 1997, pp. 17-21.

¹⁴⁹¹ « si les directives territoriales d'aménagement peuvent comporter des adaptations à des particularités géographiques locales, celles-ci qui ne concernent, selon les termes de la loi que « les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme ne peuvent conduire à méconnaître les dispositions de ces dernières ». Conseil Constitutionnel, DC n° 94-358, 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Rec. CC, p. 183, J.O., 1er février 1995, p. 1706.

¹⁴⁹² BORDEREAUX L., BRAUD X., *Droit du littoral*, op. cit., p. 55.

¹⁴⁹³ « En association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans

principe dit de « compatibilité limitée » opposable aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et en leur absence aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et aux cartes communales¹⁴⁹⁴.

Ouvrant la possibilité à l'État de préciser les notions issues de la loi Littoral, elles constituaient des documents tout à fait pertinents pour l'intégration et la fixation de la capacité d'accueil. Les échelles de son évaluation ne devant être ni trop denses afin de prendre en considération les spécificités locales, ni trop localisées pour permettre une vision cohérente du territoire étudié, les DTA étaient semble-t-il idéalement adaptées à des unités de territoires cohérentes qui se caractérisent par une homogénéité géographique et naturelle.

Quatre directives territoriales d'aménagement ont été adoptées par décret et concernent la zone côtière, il s'agit de la DTA des Alpes-Maritimes¹⁴⁹⁵, de l'estuaire de la Seine¹⁴⁹⁶, de l'estuaire de la Loire¹⁴⁹⁷, et enfin la DTA des Bouches-du-Rhône¹⁴⁹⁸, elles contribuent à faciliter l'élaboration de projets de territoire équilibrés, ainsi qu'une meilleure prise en compte de la capacité de charge de l'environnement littoral par l'identification des principaux espaces remarquables, ou encore des espaces proches du rivage.

La directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire s'est particulièrement intéressée à la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, qu'elle définit comme : « liée à la prise en compte du seuil de tolérance au-delà duquel les milieux naturels perdraient leurs caractéristiques. Il en va de même des espaces agricoles. Elle est liée par ailleurs à l'offre en matière d'équipements, de services et d'hébergements ». Effectuant un rapprochement explicite entre la notion de capacité d'accueil et celle de capacité de charge, la capacité d'accueil, telle que définie par la DTA de l'estuaire de la Loire, doit respecter une certaine capacité de charge des milieux naturels, retranscrite comme le « seuil de tolérance au-delà duquel les milieux naturels perdraient leurs caractéristiques ». Les documents d'urbanisme de rang inférieur à la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, (SCOT, PLU, carte communale) ne peuvent prévoir, sauf à encourir la censure de la juridiction administrative, une urbanisation qui mettrait en péril la capacité de charge des espaces naturels, ou encore la protection des espaces nécessaires au développement des activités agricoles¹⁴⁹⁹.

un délai de trois mois à compter de leur saisine. Les directives éventuellement modifiées pour tenir compte de ces avis sont approuvées par décret en Conseil d'État ». Ancien article L111-1 alinéa 4 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁹⁴ « Les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur institués par le présent code. En l'absence de ces schémas, ils doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et, en l'absence de ces dernières, avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ». Ancien article L111-1 alinéa 6 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁹⁵ Décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, JORF n°284, 9 décembre 2003, p. 20969.

¹⁴⁹⁶ Décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, JORF n°160, 12 juillet 2006 p. 10403.

¹⁴⁹⁷ Décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, JORF n°165, 19 juillet 2006, p. 10828.

¹⁴⁹⁸ Décret n° 2007-779 du 10 mai 2007 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône, JORF n°109, 11 mai 2007, p. 8498.

¹⁴⁹⁹ STRUILLLOU J.-F., *Projet de directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire*, fiche 52, 1 p.
http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche52_cle2bd371.pdf

Si comme le relève la directive territoriale d'aménagement « l'évaluation de la capacité d'accueil doit s'intégrer dans un projet de développement local élaboré dans une perspective de développement durable à une échelle intercommunale pertinente pour prendre en compte les caractéristiques des différents espaces, des enjeux et des objectifs d'évolution qui s'y attachent ainsi que des facteurs restrictifs qui les affectent », il résulte qu'en application du principe dit de « compatibilité limitée », elle est opposable aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et en leur absence aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et aux cartes communales, et consacre en ce sens, un cadre juridique de référence apte à assurer une réflexion plus aboutie en termes de capacité d'accueil et de capacité de charge.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dite Loi Grenelle II, a créé les Directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). Désormais codifiées à l'article L.102-4 du code de l'urbanisme, les directives territoriales d'aménagement et de développement durables « peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État 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 ». Ces nouveaux documents se distinguent des DTA existantes qui demeurent dans l'ordre juridique, ne pouvant plus être élaborées à l'avenir, ces nouveaux documents de planification n'auront plus vocation à préciser les modalités d'application des lois « littoral et montagne », ce qui représentait un des apports essentiels des DTA¹⁵⁰⁰.

2. Les possibilités de développement de la capacité de charge *via* le schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Document d'urbanisme stratégique constituant une innovation de la loi « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000¹⁵⁰¹, le schéma de cohérence territoriale (SCOT), véritable projet de territoire, s'attache à fixer des orientations d'aménagement, à long terme à une échelle supra-communale et infrarégionale, et tend également à mettre en cohérence, différentes politiques publiques (d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage) et différents documents sectoriels intercommunaux¹⁵⁰².

La Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », a renforcé le rôle des schémas de cohérence territoriale en tant qu'outil de planification au

¹⁵⁰⁰ HOCREITERE P., « Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables : une régression par rapport aux directives territoriales d'aménagement », *RDI*, 2011, pp. 74-77.

¹⁵⁰¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289, 14 décembre 2000 p. 19777.

¹⁵⁰² EDDAZI F., « Schémas de cohérence territoriale », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fascicule 1130, 2015.

service de l'aménagement et du développement durable des territoires. « Le SCOT prend une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement de l'espace »¹⁵⁰³, le législateur a clairement voulu généraliser cet instrument sur l'ensemble du territoire, en soumettant les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale à la règle de l'urbanisation limitée, dans une volonté affichée de généralisation de l'intercommunalité (voir *infra.*). Par ailleurs, la loi ENE accentue sensiblement les préoccupations environnementales du SCOT¹⁵⁰⁴, qui doit désormais définir « les conditions d'un développement urbain maîtrisé »¹⁵⁰⁵ et arrêter « des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain »¹⁵⁰⁶, ce verdissement¹⁵⁰⁷ s'accompagne de nouveaux objectifs applicables à tous les documents d'urbanisme tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables », « la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité » ou encore « la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

La loi du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹⁵⁰⁸, dite loi « ALUR », est venue apporter de nouvelles modifications, notamment en venant renforcer le rôle intégrateur du SCOT¹⁵⁰⁹.

Instrument de planification de plusieurs communes ou d'un ou plusieurs groupements de communes, est désormais composé d'un rapport de présentation¹⁵¹⁰, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD)¹⁵¹¹, et d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO)¹⁵¹², délimitant un territoire « d'un seul tenant et sans enclave »¹⁵¹³. Son périmètre permet de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles

¹⁵⁰³ STREBLER J.-P., « Schémas de cohérence territoriale », *JurisClasseur Notarial Formulaire*, fascicule 500, Construction et urbanisme, 2014.

¹⁵⁰⁴ STREBLER J.-P., « Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État », *RDI*, 2011, pp. 78-89 ; CARPENTIER É., « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi Grenelle 2 », *RDI*, 2011, pp. 68-74.

¹⁵⁰⁵ Articles L.141-1 à L.144-1 et R.141-1 à 143-16 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁰⁶ Article L.141-5 du code de l'urbanisme.

¹⁵⁰⁷ SOLER-COUTEAUX P., STREBLER J.-P., « L'ardente obligation de « grenelliser » les SCoT », *RDI*, 2013 p. 70.

¹⁵⁰⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072, 26 mars 2014, p. 5809.

¹⁵⁰⁹ « C'était l'un des points sur lequel le projet de loi gouvernemental sur l'accès au logement et un urbanisme renouvelé (ALUR) a mis un très fort accent : renforcer le « rôle intégrateur du SCOT », autrement dit le fait que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit constituer le « réceptacle » d'un ensemble de décisions, plans et programmes de « rang supérieur » avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, et le fait que, le SCOT ayant « intégré » toutes ces normes supérieures, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et autres cartes communales sont simplement astreints à la compatibilité avec le SCOT sans avoir à se préoccuper des autres normes supérieures que le SCOT a intégrées ». STREBLER J.-P., « La loi ALUR et les schémas de cohérence territoriale », *AJCT*, 2014, p. 355.

¹⁵¹⁰ Article L.141-3 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹¹ Article L.141-4 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹² Article L.141-5 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹³ Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque le périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements. Toutefois, lorsque le périmètre d'un de ces établissements n'est pas d'un seul tenant, le périmètre du schéma peut ne pas comprendre la totalité des communes membres de cet établissement à condition de comprendre la totalité de la partie ou des parties d'un seul tenant qui le concerne. Article L.143-2 du code de l'urbanisme.

et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois¹⁵¹⁴.

Sur le littoral, le SCOT apparaît comme l'un des outils les plus adaptés pour la territorialisation de la loi Littoral, traduisant ses principes à l'échelle de chaque bassin littoral particulier¹⁵¹⁵, « son échelle permet de concevoir une urbanisation associant interface terre-mer, zone côtière et espaces rétro-littoraux, en dépassant une logique strictement communale. En outre, son objet lui permet de concilier de nombreuses politiques publiques sectorielles qui ont un impact sur l'aménagement »¹⁵¹⁶.

Assurément, le schéma de cohérence territoriale est amené à jouer un rôle de premier rang pour l'application des principes de la loi Littoral et se trouve particulièrement adapté à l'évaluation de capacité d'accueil. La Circulaire du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral le désignait en ce sens comme l'outil privilégié pour permettre « d'analyser à une échelle convenable la question de la capacité d'accueil des communes littorales »¹⁵¹⁷, l'instruction du gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme a confirmé son rôle majeur pour déterminer les capacités d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser¹⁵¹⁸.

Dans ce prolongement, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique¹⁵¹⁹ a véritablement érigé le SCOT au rang de document d'application des dispositions de loi Littoral, comblant par-là la suppression des DTA. C'est désormais au schéma de cohérence territoriale qu'il revient de préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions de la loi Littoral et de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L.121-8¹⁵²⁰.

Le rôle intégrateur du SCOT dans l'interprétation et la mise en œuvre des dispositions de la loi Littoral, désormais ancré dans le corpus législatif, se réalisera à la lumière des particularités locales, tout en tenant compte du paysage, de l'environnement et de la capacité d'accueil des territoires. Guidant l'interprétation des dispositions de la loi Littoral du SCOT, l'évaluation de la capacité d'accueil et avec elle la question de la capacité de charge, soulèvent plusieurs remarques.

¹⁵¹⁴ Article L.143-3 du code de l'urbanisme.

¹⁵¹⁵ COULOMBIE H., GILLIOCQ T., « LOI LITTORAL, Cadre juridique de l'application de la loi Littoral », op. cit., p.

¹⁵¹⁶ Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, 2015, 6 p.

¹⁵¹⁷ Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction Circulaire UHC/DU1 n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral, texte non paru au Journal officiel.

¹⁵¹⁸ Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, op.cit.

¹⁵¹⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF, n° 0272, 24 novembre 2018.

¹⁵²⁰ Article 121-3 al 2 du code de l'urbanisme.

Il faut premièrement relever que les pouvoirs publics locaux continuent d'avoir une vision uniquement terrestre du territoire littoral, or le schéma de cohérence territoriale, constitue également un document de planification stratégique phare pour la mise en œuvre concrète de la gestion intégrée des zones côtières. La loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005¹⁵²¹ avait ouvert la possibilité d'approuver, parallèlement au SCOT, un chapitre individualisé valant schéma de la mise en valeur de la mer, impliquant de manière significative le SCOT « dans le champ de l'aménagement intégré du littoral »¹⁵²². Sans conteste, « en permettant aux collectivités de faire elles-mêmes le lien avec les documents d'urbanisme qu'elles adoptent à terre, cet outil, que l'État seul n'a jamais réussi à imposer, peut être un bon instrument de gestion de la bande côtière, support de l'interface terre/mer voulu par tous »¹⁵²³. Favorisant une intégration spatiale des enjeux marins, côtiers et arrière littoraux, le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), contribueraient à l'application des nouveaux enjeux du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, et notamment ceux relatifs à la « capacité de charge ».

La possibilité offerte par le législateur n'a pas eu l'effet escompté et très peu de SCOT intègre un SMVM. Or, s'il importe de déterminer ce que le territoire littoral « peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques », pour orienter des choix éclairés et raisonnés, cette évaluation ne saurait ignorer la mer territoriale, ses écosystèmes supports d'activités anthropiques, et ses vulnérabilités particulières.

Par ailleurs, la question des indicateurs mérite d'être posée à une époque où la réalisation d'indicateurs, de tableaux de bords et d'évaluation des politiques publiques, voire de *scénarii* (de l'action ou de l'inaction), se produit.

Il est sans doute nécessaire de vulgariser des indicateurs pour l'évaluation tant de la capacité d'accueil¹⁵²⁴ que de capacité de charge afin de ne pas alourdir les procédures administratives, car certains d'entre eux, mobilisés dans le contexte de recherches très complexes (exemple en écologie scientifique) sont très difficilement compréhensibles et utilisables dans le cadre d'une information citoyenne ou même au service de l'administration quotidienne des espaces ; il est également important de ne pas aller vers trop de « mystification » de l'aménagement du territoire qui effraie les institutions locales et engendrerait des réactions de rejets de l'analyse scientifique (naturaliste ou économique).

Une solution proposée serait de commencer par orienter les études de capacité de charge vers les ressources les plus fragilisées du territoire, variant d'un espace à l'autre. À savoir réserver et expérimenter la complexité du travail à mener autour de la capacité de charge aux lieux, biotopes, écosystèmes, les plus menacés, et nécessitant des protections urgentes.

¹⁵²¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046, 24 février 2005, p. 3073.

¹⁵²² BORDEREAUX L., BRAUD X., *Droit du littoral*, op. cit. p. 133.

¹⁵²³ PUJOL J.-L., LE LANN G., BANDEL E., *Une ambition maritime pour la France, Rapport du Groupe POSEIDON Politique maritime de la France*, Centre d'analyse stratégique, Secrétariat général de la mer, La Documentation française, 2006, p. 167.

¹⁵²⁴ Nécessité que soulève également le rapport HERVIAUX O., BIZET J., *Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral*, op.cit., p. 20.

Enfin, la capacité de charge, pour être bien traitée, exige une concertation avec les communes voisines écologiquement et économiquement concernées même si non intégrées à l'intercommunalité, mais également avec les intercommunalités voisines qui peuvent avoir un impact sur les orientations prescrites¹⁵²⁵, afin de contrer les effets coupe-rets des circonscriptions administratives.

Dans cet effort, qui devra être mené pour intégrer la capacité de charge au cœur de l'action publique, au-delà des évaluations scientifiques naturalistes, géographiques, économiques et juridiques, et des services spécialisés de l'administration déconcentrée, la commune reste un acteur principal. Ainsi les communes doivent relayer la mise en œuvre des SCOT et donc prendre en compte la capacité d'accueil dans le cadre de leurs plans locaux d'urbanisme et de leur activité communale.

3. La capacité de charge, peu considérée dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Document d'urbanisme élaboré au niveau communal ou intercommunal, le plan local d'urbanisme (PLU) ou PLU intercommunal ou communautaire (PLUi), « constitue le document de référence de la réglementation urbaine locale »¹⁵²⁶, il couvre l'intégralité du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou le cas échéant de la commune, lorsqu'il est élaboré par une commune non-membre d'un tel établissement public¹⁵²⁷. Définissant un projet global, issu d'une véritable réflexion sur le devenir de la commune, il est chargé de définir, en fonction du contexte socio-économique, paysager et environnemental, les espaces à développer et à préserver, objet d'un projet politique de la commune dans le respect des lois en vigueur.

Son échelle au plus près des secteurs proches du rivage, « où les transformations sont les plus visibles, les plus rapides, les plus perceptibles au quotidien »¹⁵²⁸, représente un niveau d'analyse au adapté de la réalité écologique ou l'application de capacité de charge prend tout son sens.

En effet, si c'est à l'échelle du SCOT que sont fixées les grandes orientations d'aménagement, la démarche intercommunale doit servir de base à la réflexion communale, le plan local d'urbanisme pourrait tendre à affiner la question de la capacité d'accueil et de la capacité la charge sur des espaces restreints et retranscrire les vulnérabilités à travers un zonage et une réglementation adaptée.

¹⁵²⁵ Comme c'est le cas pour le SCOT du Bassin de Thau subissant les impacts des choix opérés par les SCOT d'intercommunalités voisines tels que Béziers et Montpellier.

¹⁵²⁶ DROBENKO B., *Droit de l'urbanisme*, Gualino Editions, Mémentos LMD, 10^{ème} édition, 2015-2016, p. 110.

¹⁵²⁷ Article L.153-1 du code de l'urbanisme.

¹⁵²⁸ Ministère des Transports de l'Équipement du Tourisme et de la Mer, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, *Planifier l'aménagement la protection et la mise en valeur du littoral*, op.cit.

Composé d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable, des orientations d'aménagement et de programmation, d'un règlement et d'annexes, le plan local d'urbanisme permet d'élaborer un véritable diagnostic territorial à l'échelle de la commune.

Le rapport de présentation, document explicitant le projet communal, est devenu, au fil des réformes législatives particulièrement étoffé¹⁵²⁹, s'appuyant sur un diagnostic territorial, qui implique une étude de l'état initial de l'environnement, il met en évidence « la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci »¹⁵³⁰, il amorce en ce sens, une véritable réflexion sur la capacité de charge du territoire communal.

C'est à partir de ce diagnostic environnemental du territoire de la commune que pourront être vérifiés les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)¹⁵³¹ et leur possible conciliation avec les vulnérabilités environnementales permettant d'éviter tout déséquilibre manifeste.

Enfin, le règlement fixe, « en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L.101-1 à L.101-3 », et délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.

Les zones urbaines dites « zones U », représentent « les secteurs déjà urbanisés et où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir

¹⁵²⁹ En effet, le « rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités ». Article L.151-4 du code de l'urbanisme.

¹⁵³⁰ Article R. 151-1 du code de l'urbanisme.

¹⁵³¹ « Le projet d'aménagement et de développement durables définit : 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles ». Article L.151-5 du code de l'urbanisme.

les constructions à implanter »¹⁵³², les zones à urbaniser dites « zones AU » désignent les zones destinées à être ouvertes à l'urbanisation¹⁵³³. Parallèlement, peuvent être classés en zone agricole dites « zone A », « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles »¹⁵³⁴, et enfin les zones naturelles et forestières, dites « zones N », représentent « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; 2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ; 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; 4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ; 5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues »¹⁵³⁵. Divisant le territoire en différents secteurs sur lesquels l'occupation des sols sera soumise à des réglementations différentes, le zonage du plan local d'urbanisme¹⁵³⁶ permet de préserver les espaces les plus sensibles de toute urbanisation future.

Toutefois, conséquence directe des politiques de décentralisation, les communes disposent d'un fort pouvoir discrétionnaire en matière d'urbanisme de sorte que l'intégration des préoccupations écologiques au niveau communal dépend du volontarisme des élus locaux et varie donc inévitablement d'une commune à une autre¹⁵³⁷. En dépit du rôle structurant joué par le SCOT et la planification intercommunale, les élus municipaux demeurent décisionnaires dans l'intensité du développement urbain de leur commune et de la place à donner à la capacité de charge des écosystèmes littoraux.

Par ailleurs, si le représentant de l'État dispose de responsabilités importantes au regard de la loi Littoral¹⁵³⁸, son contrôle de légalité tendant à assurer une bonne application de ses dispositions

¹⁵³² Article R. 151-18 du code de l'urbanisme.

¹⁵³³ « Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone ». Article R. 151-20 du code de l'urbanisme.

¹⁵³⁴ Article R.151-22 du code de l'urbanisme.

¹⁵³⁵ Article R.151-24 du code de l'urbanisme.

¹⁵³⁶ Depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbain, le zonage s'effectue selon quatre catégories, « le règlement délimite, sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones ». Article R.151-18 du code de l'urbanisme.

¹⁵³⁷ BARRAUD B., « Le plan local d'urbanisme, outil de protection de l'environnement ? », op.cit.

¹⁵³⁸ En effet, un défaut lié à l'obligation de porter à connaissance ou une information incomplète ou erronée est de nature à engager la responsabilité de l'État. CE, 21 juin 2000, n° 202058, Ministre de l'Équipement, du Transport et du Logement, Rec. CE, 2000, p. 236.

s'avère difficilement mobilisable concernant la mise en œuvre de la capacité d'accueil, dès lors que l'article L.121-21 du code de l'urbanisme se contente d'énumérer les objectifs à prendre en considérations sans s'efforcer de préciser la manière dont les documents d'urbanisme doivent les retranscrire, les hiérarchiser, et les pondérer.

Il en résulte que si l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme pourrait constituer une étape clef pour l'appréhension de la capacité d'accueil et de la capacité de charge à l'échelle de la commune littorale, la question devra irrémédiablement être précisée à l'échelle du SCOT afin que les pouvoirs locaux soient orientés et/ou contraints dans l'intensité de leur développement urbain en fonction de cette dernière. On pourrait imaginer un mécanisme de seuils (ou fourchettes de seuils) chiffrés déterminés par le SCOT à l'image des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain arrêté dans le document d'orientation et d'objectifs pour parvenir à intégrer la capacité de charge et la rendre opposable dans un document d'urbanisme¹⁵³⁹.

¹⁵³⁹ Codifié à l'article L.141-6 du code de l'urbanisme « Le document d'orientation et d'objectifs arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres ».

CHAPITRE II. LA CAPACITÉ DE CHARGE SAISIE EN AVAL D'AUTORISATIONS ET D'ACTES ADMINISTRATIFS

Les dispositions juridiques à caractère environnemental opposables ne doivent pas cacher qu'elles doivent s'appuyer sur des avis scientifiques, ceux sont eux qui originellement ont contribué à la rédaction de telles dispositions dans l'enceinte parlementaire ou les alcôves des ministères dédiés. Cet investissement, sorte de commande publique de l'avis expert, est considérable, sans lequel ces dispositions sont menacées de ne jamais pouvoir être édictées. Pour preuve, les longues maturations des lois environnementales, précédées de consultations d'experts, et suivies de l'attente des règlements d'application pour les rendre opérationnelles. Ceci se vérifie aussi pour des exercices de prospective environnementale commandés par les pouvoirs publics, ou issus d'auto-saisines engagées par des organismes de recherche scientifique. Le recours aux dires d'experts écologues est devenu une habitude pratique contraignante, et parfois un alibi dans tous les secteurs qu'investissent le code de l'environnement prioritairement, ou d'autres codes, tel par exemple le code rural et des pêches maritimes, qui compilent l'encadrement juridique d'activités ancrées sur des espaces naturels circonscrits (conchyliculture littorale par exemple).

La technicité du droit de l'environnement souvent évoquée¹⁵⁴⁰, parfois décriée¹⁵⁴¹, conduit à évoquer le besoin de données environnementales et d'expertises scientifiques aptes à fournir à l'évaluateur et au juge des éléments de fait pour fonder sa décision.

La résilience d'un site à accueillir une activité, ou une charge de polluants permettant de déterminer des niveaux de pressions absorbés par le milieu naturel, et l'équilibre viable entre l'impact engendré et la capacité d'assimilation ne se range plus seulement au rang des interrogations écologiques ; elle intéresse *a priori l'action ministérielle*, les choix de collectivités territoriales et l'action préfectorale lors de la planification du développement. La capacité de charge est déjà une question qui peut être traitée en amont des atteintes à l'environnement à travers la mise en place de politiques publiques, mais dans un intervalle de temps différent, elle peut être saisie par les différentes juridictions confrontées à des problématiques environnementales dont elles sont à la fois juges et témoins.

Pour éclairer la teneur de leur décision, les juridictions des différents ordres pourraient alors recourir à cet instrument des sciences écologiques, devenu notion juridique. Dès lors, le recours à la « capacité de charge » tendrait à offrir de nouveaux arguments au juge administratif dans son contrôle de l'action ou de l'inaction administrative portant atteinte à l'environnement (**Section I**) et proposer de nouvelles données environnementales utilisables dans les processus de répression et de réparation des atteintes à l'environnement opérés par le juge judiciaire (**Section II**), à la double condition que l'accès à la justice pour la matière environnementale soit possible et aisé, et que les juridictions soient effectivement saisies.

¹⁵⁴⁰ ROMI R., *Droit de l'environnement*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 7^{ème} éd., 2010.

¹⁵⁴¹ « Les batailles juridiques s'y résolvent en controverses d'ingénieur ». REMOND-GOUILLOUD M., *Du droit de détruire, Essai sur le droit de l'environnement*, PUF, Paris 1989, p. 289.

Face au manque d'ambition des politiques environnementales, à l'absence de précisions des principes du droit de l'environnement, ou plutôt au déficit positiviste de dispositions mobilisées, le procès devient l'action de la dernière chance. On peut utilement s'interroger sur les règles qui gouvernent le procès administratif et si elles sont facilitantes et suffisamment adéquates pour le traitement des litiges environnementaux et l'avènement de solutions. À défaut, les améliorations sont-elles possibles ?

SECTION I. LA CONTRIBUTION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE AU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE L'ENVIRONNEMENT

S'il n'existe pas à proprement parler, de contentieux administratif spécifique relatif à l'environnement, les préoccupations environnementales s'infiltrent au sein de l'action traditionnelle de l'administration et posent de plus en plus de questions juridictionnelles relatives à la surveillance des atteintes à l'environnement.

Bon nombre de contentieux traditionnels, comme ceux des travaux publics, de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de la police municipale, des contraventions de grande voirie, des carrières ou de l'urbanisme posent inexorablement au juge administratif des questions relatives à la protection de l'environnement, auxquels s'ajoute le contentieux des actes juridiques relatifs aux dispositifs de protection de l'environnement et celui des mesures de police environnementales.

Dès lors, quand vient le temps du recours juridictionnel, la juridiction administrative est amenée à contrôler d'une part, les actes réglementaires mettant en œuvre les différents dispositifs de protection de l'environnement¹⁵⁴², et d'autre part, que les décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement ne portent pas une atteinte démesurée ou que les mesures qui les accompagnent sont suffisantes pour le maintenir (l'atteinte raisonnable). De ce fait, le juge doit appréhender, d'un point de vue technique, les études environnementales scientifiques qui lui sont soumises à l'occasion des affaires dont il est saisi pour fonder ses décisions. Ce qui conduit à se demander comment la jurisprudence administrative prend en compte les spécificités écologiques des contentieux liés à l'environnement, et par ricochet à s'interroger sur la place et surtout sur le poids des données du réel écologique dans un processus juridictionnel, arbitré par le juge administratif, entre intérêts économiques et protection des éléments de l'environnement (§I). Si l'on admet que le poids de l'environnement ne pèse souvent pas très lourd par rapport aux exigences/urgences économiques lors du contrôle des décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement, la pratique peut être améliorée par le recours à l'instrument « capacité de charge », dont l'appropriation par le juge administratif et les requérants pourrait faciliter la défense des intérêts environnementaux en présence (§II). Pour être plus précis sur la juridiction administrative comme institution de jugement (et pas de consultation), on fait un rappel succinct que le niveau premier est le tribunal administratif situé dans la zone où siège l'autorité auteur de la décision (42 tribunaux en France métropolitaine et outremer). La cour administrative d'appel est juge d'appel de droit commun des tribunaux administratifs, avec huit CAA en France métropolitaine et outremer, dont Marseille, Nantes et Douai pour les départements des régions administratives côtières. Enfin, les litiges portés devant le Conseil d'État sont de plus en plus

¹⁵⁴² Dossiers thématiques du Conseil d'État, *Le juge administratif et le droit de l'environnement*, 1^{er} avril 2015, 22 p.

nombreux, celui-ci statuant ici en vertu de sa compétence de juge de cassation sur des pourvois formés contre des arrêts rendus par les cours administratives d'appel.

§I. Le poids des données écologiques dans le processus juridictionnel administratif

L'étude de la jurisprudence relative aux déclarations d'utilité publique permet d'éclairer la portée, donc le poids des données environnementales dans un processus de contrôle juridictionnel particulier : celui développé autour de la « théorie du bilan » impliquant l'analyse d'un projet présenté au regard d'avantages et d'inconvénients, au nombre desquels se trouve le coût écologique, prévisible et non pensé. Si la considération de ce coût dans la balance des intérêts opérée à l'occasion du contrôle du bilan, dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, n'est pas considérable, il faut le reconnaître (A), il s'en trouve lesté par la consécration constitutionnelle issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement¹⁵⁴³, et particulièrement par l'article 6 (B).

A. La capacité de charge, dans la « théorie du bilan » propre au droit administratif

Le contrôle du bilan exercé par le juge administratif est apparu avec le célèbre arrêt du Conseil d'État Ville Nouvelle-Est de 1971¹⁵⁴⁴, et consiste à confronter les avantages et les inconvénients d'une opération résultant d'un acte administratif unilatéral, le plus souvent une déclaration d'utilité publique. De cette confrontation peut résulter l'annulation de l'acte administratif, si ce dernier permet la réalisation d'une opération qui présente plus d'inconvénients que d'avantages. Toutefois, « parce qu'il porte souvent sur des domaines politiquement sensibles, les juges ne l'exercent en effet qu'avec une grande timidité »¹⁵⁴⁵, ce qui fait s'interroger sur la place que peut avoir la capacité de charge dans l'appréciation de projets à fort (1) et faible (2) impact économique, et d'analyser les différences de traitements qui peuvent en résulter.

1. La capacité de charge dans l'appréciation de projets à fort impact économique

La jurisprudence en matière de déclaration d'utilité publique occupe une importance particulière pour la protection de l'environnement dans « la mesure où elle touche la plupart des grands projets d'équipement ou d'aménagement »¹⁵⁴⁶. En la matière, le juge se livre à un contrôle approfondi, vérifiant successivement si l'expropriation est justifiée par un intérêt public, si celle-ci est nécessaire et enfin si le caractère des inconvénients de l'opération n'est pas excessif.

¹⁵⁴³ *Ibidem*.

¹⁵⁴⁴ CE, Ass., 28 mai 1971, n° 78825, Rec. CE 1971, p. 409, concl. Braibant ; AJDA 1971, p. 404 et 463 ; RD publ. 1972, p. 454, note Waline.

¹⁵⁴⁵ LEBRETON G., *Droit administratif général*, Cours, 4^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 489.

¹⁵⁴⁶ CABALLERO F., « Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement ? », *RJE*, n°1, 1984, p. 32.

Cette évaluation des avantages et inconvénients instituée depuis l'arrêt d'Assemblée Ville Nouvelle-Est¹⁵⁴⁷, considérant « qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente », ouvre la voie à « un contrôle juridictionnel portant sur certains actes de l'Administration qui autorisent un déséquilibre entre les intérêts présents »¹⁵⁴⁸.

Dans la pesée des intérêts influents se profile l'environnement en cause, dans ses composantes naturalistes et ses aspects culturels¹⁵⁴⁹ ; ceci s'est confirmé rapidement ensuite dans un arrêt du Conseil d'État, du 25 juillet 1975, Syndicat des marins pêcheurs de la rade de Brest : ainsi « une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou écologique qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente »¹⁵⁵⁰. Avec le seul ajout du terme « éventuellement », la question environnementale semble déjà relayée au second plan derrière la propriété privée et les questions financières.

Via l'excès, s'ouvrent les voies d'un accueil de la « capacité de charge » dans le contrôle du bilan, exercé par le juge de l'excès de pouvoir, permettant de déterminer de manière peut-être plus objective et moins personnelle, si les atteintes comportées par le projet sont ou non excessives pour les compartiments de l'environnement.

Parfois le contrôle administratif du bilan, par le juge de l'excès de pouvoir, semble imperméable à ces évolutions législatives qui tentent d'imprégner le droit administratif de connaissances écologiques mieux documentées, mieux partagées. En effet, très peu nombreuses sont les opérations soumises à appréciation du juge dans lesquelles la protection de l'environnement, ou même seulement son maintien, l'ont emporté face aux aménagements inclus dans les projets.

Les juges du Conseil d'État ont quand même pu reconnaître comme dépassant une certaine capacité de charge pour l'écosystème littoral, par exemple, « la création d'une station aménagée dans une zone à vocation touristique, impliquant l'implantation d'une station comportant 4 500 lits répartis en plusieurs centaines de logements avec leurs équipements annexes, située en bord de plage, sur 67 ha de forêt domaniale, et implantée dans un site inscrit à l'inventaire des sites pittoresques (qui) nuirait gravement au caractère des lieux »¹⁵⁵¹.

¹⁵⁴⁷ CE, Ass., 28 mai 1971, n° 78825, Rec. CE 1971, p. 409, concl. Braibant ; AJDA 1971, p. 404 et 463 ; RD publ. 1972, p. 454, note Waline.

¹⁵⁴⁸ TREBULLE G.-F., « Droit du développement durable », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, fascicule 2400, 2017, p. 58.

¹⁵⁴⁹ Déjà dans les conclusions du rapporteur public relatives à l'arrêt Ville Nouvelle-Est, évoquant la nécessité « d'éviter que des projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays ».

¹⁵⁵⁰ CE, 25 juillet 1975, req n° 90992, 91012, 91013, 91014, 91015, Syndicat des marins pêcheurs de la rade de Brest, RJE, 1976, p. 6, Rec. CE, 1975, tables p. 1148.

¹⁵⁵¹ CE, 26 mars 1980, n° 01554, Dame veuve Beau de Loménie, RJE, 1980, p. 179.

Le champ des possibles du refus jurisprudentiel du projet se réduit encore davantage pour les grands projets « dont l'utilité publique est telle que le « bilan coûts-avantages ne peut qu'être positif alors que, paradoxalement (...), ils sont également les plus dommageables. Inversement, d'insignifiants inconvénients suffisent à interdire la réalisation d'ouvrages de faible utilité publique »¹⁵⁵².

C'est la situation répandue des déclarations d'utilité publique concernant les ouvrages routiers et autoroutiers, les grands ouvrages publics tels que les aéroports, voies ferrées, canaux et barrages, les ouvrages de transport d'électricité sans oublier les projets immobiliers et les zones industrielles¹⁵⁵³. Il n'est pas possible dans cette étude synthétique d'énumérer *tous* les arrêts dans lesquels les atteintes à l'environnement, aussi importantes soient-elles, n'ont pas réussi à composer le bilan négatif, dans le for intérieur du juge qui les apprécie, ils sont nombreux¹⁵⁵⁴.

Sans faire de systématique, cette insensibilité écologique, ou supposée telle, a conduit une partie de la doctrine à qualifier la Haute juridiction « d'ennemi de l'environnement »¹⁵⁵⁵, et le contentieux du bilan de « simple rite d'exorcisme juridictionnel qui lui permet de faire semblant de juger »¹⁵⁵⁶. La force des termes et le caractère très direct de cette interpellation surprennent. Plus de trente années plus tard, la posture semble immuable, immobile, faisant figure d'anachronisme¹⁵⁵⁷, et le contentieux des déclarations d'utilité publique relatif aux infrastructures de transport est éclairant. Dans ce domaine il n'existerait aucune jurisprudence où le juge retiendrait les seules atteintes à l'environnement pour annuler la déclaration d'utilité publique, aussi dévastatrices soient-elles. L'issue très médiatique en 2018 du projet « Notre Dame des landes » et des troubles à l'ordre public sur fond d'épuisement des voies de recours pour les requérants, montre une sortie de crise, opérée à un niveau exécutif, par le gouvernement, retirant en quelque sorte aux juridictions, non la compétence d'apprécier et de trancher en dernier ressort, mais du moins l'opposabilité pratique des décisions de justice aux intéressés et aux tiers, au profit d'une solution différente.

¹⁵⁵² SEILLIER B., « Pour un contrôle de légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique », *AJDA*, 2003, pp. 1472-1478.

¹⁵⁵³ Liste non exhaustive.

¹⁵⁵⁴ Par exemple : CE, 18 avril 1984, Madame Fragnol, *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz* 1984, p. 311 ; CE, 20 novembre 1989, Association Groupe d'études d'urbanisme des habitants de Sceaux et M. Fortin, Association Bureau de liaison des associations de sauvegarde de l'environnement d'Ile-de-France, req. n^{os} 63 970 et 64075 ; CE 10 avril 1991, Comité interrégional Nord-Est, Centre-Bourgogne de défense de l'environnement et de la propriété rurale et urbaine Bussy-Lettrée 51, req. n^o 111787.

Plus récemment, on peut relever que les juridictions administratives se contentent très souvent de renvoyer aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour justifier l'autorisation, de sorte que l'existence d'effets négatifs est reconnue mais les atteintes moins considérées car limitées par la séquence ERC. CE, 6^{ème}, 1^{ère} chambres réunies, 11/05/2016, 384608, Inédit au recueil Lebon.

CAA Marseille, 5^{ème} chambre - formation à 3, 26/06/2015, 14MA01250, Inédit au recueil Lebon.

¹⁵⁵⁵ CABALLERO F., « Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement ? », *RJE*, n^o1, op. cit.

¹⁵⁵⁶ CHARBONNEAU S., « Le contentieux des opérations d'aménagement du territoire », *RJE*, n^o3, 1981, p. 248.

¹⁵⁵⁷ Selon les termes de MOLINER-DUBOST M., « Expropriation et environnement », op.cit., p. 46.

Hors cette affaire peu commune, la juridiction administrative, si elle semble bien consciente de l'intérêt et de la sensibilité de la zone concernée, confirme tout de même l'utilité publique des projets. Le niveau premier est le tribunal administratif situé dans la zone où siège l'autorité auteur de la décision. La cour administrative d'appel est juge d'appel de droit commun des tribunaux administratifs, avec huit CAA en France métropolitaine et outremer, dont Marseille, Nantes et Douai pour les départements des régions administratives côtières. Les litiges portés devant le Conseil d'État sont de plus en plus nombreux, celui-ci statuant ici en vertu de sa compétence de juge de cassation pour juger de pourvois formés contre des arrêts rendus par les cours administratives d'appel.

La Haute juridiction a pu considérer, certes c'était il y a une vingtaine d'années, en 2001, que si « la ZNIEFF dont le projet prévoit la traversée par la voie express constitue une zone sensible comportant des espèces animales à préserver, il ressort des pièces du dossier que l'administration a tenu compte de ces circonstances et a pris des précautions particulières pour le franchissement de ce site protégé; qu'ainsi, eu égard tant à l'importance de l'opération qu'aux précautions prises, ni les inconvénients pour les régions traversées, notamment en ce qui concerne la faune et la flore des zones protégées, ni les atteintes portées à la propriété (...) ne peuvent être regardés comme excessifs par rapport à l'intérêt que présente l'opération contestée »¹⁵⁵⁸.

2. La capacité de charge dans l'appréciation de projets à faible impact économique

On peut se demander si l'importance économique d'un projet influe sur l'appréciation. Il est commenté par la doctrine, que le juge administratif annulera plus facilement une déclaration d'utilité publique si les enjeux économiques sont faibles ou modérés¹⁵⁵⁹.

Le Conseil d'État pu annuler en 2003 un projet de barrage, d'une importance économique modérée, et qui portait une atteinte manifestement excessive à la biodiversité¹⁵⁶⁰. S'il est relevé que « la forte charge de cette eau en matière organique serait susceptible d'avoir des conséquences négatives sur les poissons vivant dans les cours d'eau situés en aval ainsi que sur les huîtres et les autres coquillages du bassin de Marennes-Oléron », c'est particulièrement le coût du projet qui tend à convaincre le juge que la balance penche en défaveur de l'opération.

Si le seul aspect de la considération de l'environnement ne parvient pas à faire pencher la balance, le cumul d'éléments négatifs parvient parfois à démontrer l'absence d'utilité publique. Ainsi, en 2008, un projet qui nécessitait la réalisation d'un remblai dans une zone d'expansion des crues, qui présentait un intérêt esthétique, ou en présence d'une ZNIEFF et qui traverse une zone humide a pu être annulé par le juge administratif¹⁵⁶¹.

¹⁵⁵⁸ CE, 9 mai 2001, n° 218263, Mme Divakaran.

¹⁵⁵⁹ En ce sens : DELHOSTE M.-F., « La théorie du bilan et la protection de l'environnement », *RFDA*, 2006, p. 990 ; LEBRETON G., *Droit administratif général*, op. cit., p. 489.

¹⁵⁶⁰ CE, 22 octobre 2003, n° 231953, Association SOS-rivières et environnement, JCP A 2003, p. 1639, note BILLET Ph.

¹⁵⁶¹ TA Rouen, 12 juin 2008, commune d'Authueil-An-thouillet, n°06011394, cité in France Nature Environnement, Infrastructures de Transport et Environnement, *Guide d'aide au positionnement et à l'action des associations*, 2012, p. 52.

Dans, le même sens un arrêt très récent de la cour administrative d'appel de Nancy¹⁵⁶², le juge administratif après un contrôle très poussé de l'impact environnemental du projet d'aménagement d'un barreau de raccordement autoroutier, et de l'effectivité des mesures compensatoires considère que « l'intérêt global n'est pas suffisamment (...) compte tenu en outre des inconvénients d'ordre financier, environnemental et patrimonial qu'elle comporte, comme présentant un caractère d'utilité publique ».

Une autre variante dans l'appréciation est perceptible en fonction du niveau de la juridiction saisie. C'est l'avis de divers auteurs, déjà bien avant l'apparition de la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005, qui affirment que parallèlement, « les tribunaux administratifs, plus proches des faits et des plaideurs, (...) enclins à un contrôle plus strict des avantages et des inconvénients à partir d'analyses plus minutieuses »¹⁵⁶³ donnent plus de poids « aux paramètres écologiques dans le système juridique d'interprétation de la réalité »¹⁵⁶⁴. En 2006, certaines annulations sont claires : ainsi, « l'arrêté du préfet de l'Essonne déclarant d'utilité publique le projet de déviation d'une route départementale est annulé au motif que deux ZNIEFF seront affectées : une chênaie pinède oligotrophe et un bois de chênes pubescents, qualifiés l'un et l'autre d'intérêt écologique exceptionnel par l'étude d'impact, seront partiellement détruits. Les atteintes à

¹⁵⁶² CAA Nancy, 1ère chambre, 04 mai 2020, 18NC02252, Inédit au recueil Lebon. La cour relève notamment que « l'étude d'impact jointe au dossier d'enquête établit que la réalisation du barreau de raccordement aboutira à la suppression supplémentaire de 11,28 hectares de zone humide dont 4,46 hectares de zones qualifiées de remarquables ou à enjeux fort, situées dans la vallée de la Sormonne, alors que celle de l'autoroute A304 avait déjà entraîné la suppression de 206,21 hectares de zones humides pédologiques et 21,35 hectares d'habitat remarquable. La création de l'ouvrage aura, en outre, pour effet de perturber localement l'écoulement de l'eau et, par répercussion, les zones humides voisines. Le projet affectera également de manière forte l'habitat ou le déplacement de nombreuses espèces protégées d'insectes (cuivré du marais, damier noir, criquet ensanglanté) de mammifères (notamment les chiroptères : pipistrelle commune, noctule commune, oreillard roux), d'amphibiens (tritons crêté et ponctué, grenouille rousse, grenouille de Lessona) de reptiles (lézard vivipare) et d'oiseaux (pie-grièche écorcheur, cigogne blanche, martin-pêcheur d'Europe, milan royal, bécassine des marais...) ce qu'ont noté dans leurs avis tant le Conseil national de protection de la nature que l'autorité environnementale qui ont relevé qu'avait prévalu en l'espèce le choix de la variante la plus défavorable aux espèces protégées de la faune (...)

Alors que dans son avis du 17 août 2015, l'autorité environnementale avait estimé qu'il aurait été souhaitable que soit plus précisément analysé l'impact résultant des effets cumulés du projet litigieux et de la réalisation de l'autoroute A304, (...), il ressort de l'examen des différents avis exprimés que les mesures compensatoires proposées dans le cadre du seul projet de barreau, à savoir la reconversion d'une parcelle labourée d'environ 3 hectares et la restauration de certaines portions de deux ruisseaux, pour améliorer la fonctionnalité hydrologique du secteur ainsi que l'acquisition et la gestion extensive d'1,5 hectare de prairie humide pour reconstituer à long terme une zone humide remarquable, sont, d'une part, incomplètes en ce qu'elles ne permettent théoriquement de compenser globalement que 77 % des fonctionnalités des zones humides perdues et d'autre part, incertaines en ce que les modalités exactes selon lesquelles devaient être assurées non seulement la maîtrise foncière des terrains concernés mais aussi l'efficacité technique des mesures envisagées pour rétablir ces fonctionnalités perdues ainsi que les habitats dégradés de la faune patrimoniale, ne sont pas explicitées dans le dossier où ne figure en outre qu'une simple mention relative à la recherche, en cours, d'autres sites de compensation afin de pallier l'impact résiduel du projet sur la faune concernée ».

¹⁵⁶³ MESNARD A.-H., « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », *RJE*, n°1, 1980, p. 9.

¹⁵⁶⁴ CAILLOSSE J., « Enquête publique et protection de l'environnement », *RJE*, n°2-3, 1986, p. 159.

l'environnement et au paysage impliquées par l'opération sont excessives au regard de l'intérêt qu'elle présente »¹⁵⁶⁵.

On pourrait ici penser qu'une inflexion s'est produite en droit français avec l'insertion de la Charte constitutionnelle de l'environnement et ses implications pour les juridictions administratives, notamment qu'une évolution s'est imposée avec l'article 6 de cette même Charte exigeant que les politiques publiques concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. Cette conciliation, procédé et principe, commentée en son temps, en partie pour la nouvelle charge (de travail) qu'elle allait faire peser sur le juge administratif, pourrait permettre une réévaluation de l'activité juridictionnelle, treize ans après l'insertion de cette Charte dans l'ordre interne ; en particulier sur le point de la reconsidération écologique des éléments à retenir lors du bilan. C'est ce conditionnel qu'il convient de mieux cerner ici.

B. Le poids de la capacité de charge dans l'exercice de conciliation

Comme le relève la doctrine, « bilan et conciliation ne sont pas sans lien. D'une certaine manière, le premier anticipe la seconde, 30 ans plus tôt »¹⁵⁶⁶. Désormais érigé au rang de principe constitutionnel par la charte de l'environnement (1), le principe de conciliation s'est révélé toutefois décevant par l'appréhension réduite des préoccupations environnementales qu'il *emporte* (2).

1. L'exercice de conciliation érigé au rang de principe constitutionnel par la Charte de l'environnement

L'intégration par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 de la Charte de l'environnement au sein de la Constitution française a eu pour effet d'hisser certaines préoccupations environnementales au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. Composée de dix articles et précédée d'un considérant, la Charte contient dès son préambule des références au développement durable qui se voit attribuer une véritable portée juridique. Ainsi en est-il des dispositions préalables affirmant 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 ». Dès le préambule « le développement durable accède au rang d'objectif constitutionnel de la même manière que la préservation de la capacité des générations futures ou celle des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »¹⁵⁶⁷. Plus pragmatiquement, quelles obligations nouvelles emportent-elle pour les pouvoirs publics et pour les juges ?

¹⁵⁶⁵ TA Versailles, 6 juin 2006, Association de défense contre une déviation au nord de la Maise, n° 0404663.

¹⁵⁶⁶ AGUILA Y., GOUPILLIER C., « La théorie du bilan à la lumière de l'article 6 de la Charte de l'environnement », *Constitutions*, 2010, p. 433.

¹⁵⁶⁷ MATHIEU B., « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, Dossier Constitution et environnement 3, janvier 2004, p. 4.

Si le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 7 mai 2014¹⁵⁶⁸ a précisé qu' : « aucun des alinéas du préambule n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit », qu'il en découle dès lors qu' « ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution », ils restent des objectifs de pleine valeur constitutionnelle qui peuvent tout de même « être utilisés par le juge constitutionnel, pour admettre des restrictions créées par la loi ou fonder certaines évolutions jurisprudentielles »¹⁵⁶⁹.

L'objectif de développement durable est repris dans l'article 6 de la Charte de l'environnement qui 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 » ; de là, au-delà d'un objectif constitutionnel indexant tout pilotage public qui serait manifestement non durable, est affirmé un principe constitutionnel de conciliation qui emporte une mise à l'équilibre des trois piliers du développement durable. La juridicisation pour chacun d'entre eux reste d'une part une œuvre sans cesse à reprendre et d'autre part un exercice d'effort public (législation, réglementation, action publique...) connu pour être d'intensité inégale selon le pilier¹⁵⁷⁰ : la réduction de la pauvreté et l'obtention du progrès social continuant d'incarner le pilier délaissé de ce tripode.

Puisque le Conseil Constitutionnel a dégagé ce « principe de conciliation », son respect s'impose clairement au Législateur¹⁵⁷¹. Mais pas seulement à lui, puisque les autorités administratives doivent également concourir à sa mise en œuvre, et le juge administratif peut être amené à examiner son respect dans son traditionnel contrôle du bilan. Pour autant, il n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et ne peut, par conséquent, être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁵⁷². Contester l'inertie environnementale des pouvoirs publics ne constitue donc pas un droit constitutionnel ? Si l'article 6 de la charte « pourra toutefois être utile à la démonstration d'une violation d'un droit ou d'une liberté que la Constitution garantit, à l'instar des objectifs de valeur constitutionnelle »¹⁵⁷³, il semble contestable qu'un « justiciable ne puisse invoquer la violation de ses droits et libertés garantis par la Constitution en

¹⁵⁶⁸ Conseil constitutionnel., *Décision n°2014-395*, QPC, 7 mai 2014, *Revue Constitutions*, 2014, p. 186.

¹⁵⁶⁹ FORT F.-X., « L'insertion de la Charte constitutionnelle de l'environnement au sein du droit public français » (2e partie), *Environnement*, n° 2, février 2009, étude 2.

¹⁵⁷⁰ GALLETTI F., « Le Droit de l'environnement, un ensemble de normes juridiques pour le Développement durable ? », *Le Développement durable - Tome II- Émergence d'une norme juridique*, *Revue Némésis*, n°4, J.-M. février (eds), C.E.R.T.A.P., P. U.P., Perpignan, pp. 239-275.

¹⁵⁷¹ « Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : « 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 ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre ». Conseil Constitutionnel., *Décision n° 2005-514-DC*, 28 avril 2005.

¹⁵⁷² Conseil constitutionnel., *Décision n° 2012-283*, QPC, 23 novembre 2012. *Décision confirmée* : Conseil constitutionnel., *Décision n°2013-346*, QPC, 11 octobre 2013.

¹⁵⁷³ ROBLLOT-TROIZIER A., « Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2015, p. 498.

raison d'une carentielle intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques »¹⁵⁷⁴.

En dépit de la limitation de son champ d'application s'ensuit une évolution positive si le principe de conciliation renforce, on peut le penser, le niveau des exigences en matière environnementale dans la conduite des politiques publiques, et s'il se voit répercuté lors des phases de contrôle juridictionnel.

Force est de constater que cette direction reste très théorique et qu'il n'est pas sûr que le principe plus ancien « d'intégration de l'environnement » ait pu être dépassé, et surpassé par cette nouveauté.

2. L'appréhension réduite des préoccupations environnementales dans le principe de conciliation

Initialement évoqué comme la traduction en - droit interne - du « principe d'intégration »¹⁵⁷⁵, le juge constitutionnel a considérablement amoindri la portée de l'article 6 en le transformant en un principe de conciliation¹⁵⁷⁶. Énoncé par la Déclaration de Rio dans son 4^{ème} principe¹⁵⁷⁷ et consacré juridiquement en droit communautaire originaire à l'article 6 du Traité de Rome dans sa version consolidée, l'intégration semble constituer le plus haut niveau de protection de l'environnement¹⁵⁷⁸. Ainsi « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté (...), en particulier afin de promouvoir un développement durable ». Il irrigue l'ensemble des politiques et actions dans lesquelles un enjeu environnemental peut être soulevé, et suppose « une hiérarchisation des composantes de l'intérêt général favorable à la prise en compte des aspects environnementaux »¹⁵⁷⁹.

L'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est, de même, éloquent : « 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 ».

En France, l'article 6 de la Charte française de l'environnement de 2005 pose seulement le devoir de promouvoir le développement durable, et la nécessité d'en concilier ses trois composantes, opérant – c'est à craindre – une dilution des préoccupations environnementales. « On est loin de la

¹⁵⁷⁴ LAFFAILLE F., « Le Conseil constitutionnel valide la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011. Loi portant interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures », *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2586.

¹⁵⁷⁵ BIZET J., Avis au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la Charte de l'environnement, avis n° 353, séance du 16 juin 2004, p. 37.

¹⁵⁷⁶ PRIEUR M., « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, *Le Conseil constitutionnel et l'environnement*, avril 2014, p. 9.

¹⁵⁷⁷ « 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 ».

¹⁵⁷⁸ CAUDAL-SIZARET S., *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Thèse de droit, Université Jean Moulin, Lyon III, 1993, 735 p.

¹⁵⁷⁹ CANS C., « Le principe de conciliation : vers un contrôle de la « durabilité » ? », *op.cit.*, p. 559.

tentative (certes timide) de l'Union européenne de concevoir l'intégration comme un moyen de réorienter le développement économique lui-même en fonction de paramètres écologiques pour dépasser une simple approche correctrice de ses excès »¹⁵⁸⁰.

Ne conditionnant plus « la validité des autres politiques auxquelles il était obligatoirement inséré au titre du principe d'intégration », l'environnement – saisi au travers du principe français de conciliation –, s'appréhende *via* le pilier de la conservation et de la valorisation des environnements et ressources naturelles ; lequel fait face aux deux autres, et en particulier à celui de l'accroissement de la productivité et de la meilleure répartition des richesses économiques, avec lequel il va être concilié. Conciliation n'étant pas synonyme de mise à égalité ou de mise à l'équilibre. Il peine à contribuer au renforcement des préoccupations écologiques dans la théorie du bilan.

De cette appréhension réduite de l'environnement dans l'évaluation ne pouvait résulter que des effets minimalistes, on le constate dans plusieurs jurisprudences post 2006. Le juge administratif s'il accepte d'examiner une déclaration d'utilité publique à la lumière de l'article 6 de la Charte de l'environnement¹⁵⁸¹, « valide toujours les grands projets en sous-estimant leur nocivité écologique »¹⁵⁸². Fondu dans le contrôle du bilan¹⁵⁸³, le principe de conciliation perd de son autonomie¹⁵⁸⁴, considéré comme respecté quand le bilan est « positif ».

L'intérêt du principe de conciliation n'est pourtant pas épuisé. Il (le principe) pourrait amener le juge à revoir l'idée d'un contrôle comparatif des projets envisagés par l'administration, afin de rechercher si un projet autre peut permettre d'atteindre les mêmes objectifs au prix de moindres inconvénients pour les différents intérêts en cause, et notamment pour le maintien de l'environnement. Considéré longtemps comme une question de pure opportunité qui n'entre pas dans le cadre du contrôle du juge administratif, celui-ci refuse clairement d'apprécier l'utilité d'un projet au regard de solutions alternatives¹⁵⁸⁵.

La Haute assemblée montre quand même une certaine inflexion en acceptant de comparer le projet retenu avec un projet alternatif qui « permettrait d'atteindre les objectifs de l'opération dans des conditions équivalentes au projet déclaré d'utilité publique tout en réduisant le recours à l'expropriation »¹⁵⁸⁶. Ici c'est l'évitement d'une procédure lourde et mal perçue qui constitue la variable d'ajustement. Mais le contrôle des solutions alternatives apparaît pleinement dans « la

¹⁵⁸⁰ DEHARBE D., « Le principe d'intégration ou une méthodologie juridique pour le développement durable », *Environnement*, n° 4, avril 2005, comm. 34.

¹⁵⁸¹ Le Conseil d'État a ainsi considéré que « doit être écarté le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas concilié la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, comme le requiert l'article 6 de la Charte de l'environnement ». CE, 17 mars 2010, *Assoc. Alsace Nature*, n° 314114, Lebon p. 862.

¹⁵⁸² MOLINER-DUBOST M., « Expropriation et environnement », *op. cit.*

¹⁵⁸³ CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly et autres* n° 320667.

¹⁵⁸⁴ JANIN P., « Les infrastructures de transport dans l'environnement : intégration ou effraction ? », *RJE*, Volume 41, 2016/3, pp. 451-467.

¹⁵⁸⁵ CE, 7 octobre 1977, *Syndicat des paludiers*, n°99986, Rec. CE 1977, p. 380. Solution réaffirmée : CE, 28 mars 1997, n° 164365 ; CE 23 oct. 2009, *Normand*, n° 322327 ; CE, 16 avril 2010, *Association Alcaly et autres*, n° 320667.

¹⁵⁸⁶ CE, 28 mars 2011, n° 330256, *Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migné-Auxances*, AJDA, 2011, p. 2417, note L.Xenou.

logique de la théorie du bilan et il est particulièrement choquant de considérer qu'une déclaration d'utilité publique est légale, alors même qu'un autre parti répondrait aux finalités d'intérêt général tout en engendrant des inconvénients moindres »¹⁵⁸⁷.

Une sortie de l'impasse est parfois présentée par le recours à des instruments capables d'aider à l'évaluation écologique-économique, comme les études d'impact sus évoquées. Elles n'échappent pas à un ensemble de remarques critiques visant leurs régimes juridiques complexes et souvent revus ou l'adéquation au milieu à évaluer. Pour renverser cette tendance, et apporter un complément, à défaut d'un remplacement, le recours à la « capacité de charge » offre de nouveaux éclairages sur les données environnementales utilisables et les intérêts en balance à analyser, à condition de pouvoir se saisir de cet instrument dans le contexte juridictionnel, dont on doit dire qu'il se trouve très mal connu et pas ou peu usité devant les juridictions administratives.

§II. Le recours à la capacité de charge, instrument facilitant la défense d'intérêts environnementaux

Pour éclairer sa prise de décision sur les actes publics modifiant le territoire, actes dont il a connaissance, le juge administratif dispose de moyens classiquement rattachés à la légalité « externe ou « interne » qu'il examine et auxquels il répond dans les considérants de ses arrêts de jurisprudence. Pour apprécier les réalités écologiques des affaires dont il est saisi, le juge administratif peut user de moyens classiques d'instruction offerts par le code de justice administrative (A), parmi lesquels se trouvent la visite sur les lieux et le recours à l'expertise. Toutefois, la question de la « capacité de charge » pourra difficilement être saisie par le juge administratif si les requérants ne la soulèvent pas devant lui ; ce qui implique pour eux, à défaut que ce soit pour lui, de disposer d'informations techniques et scientifiques en conséquence, ce qui n'est pas une chose aisée il faut le reconnaître (B).

A. Les moyens classiques d'instruction offerts par le code de justice administrative

Mesure d'instruction particulièrement choisie, la visite sur les lieux, prévue à l'article R. 622-1 du code de justice administrative permet d'éclairer le juge administratif sur le caractère « pittoresque d'un lieu ou sur la sensibilité écologique d'un site »¹⁵⁸⁸ par exemple. Dès qu'il s'agit d'appréhender « la capacité de charge esthétique » d'un site, autour des questions de type jusqu'à quelles limites pouvons-nous modifier les paysages, jusqu'à quel point le paysage initial, ou pré-projet peut-il être dégradé, la possibilité d'effectuer une visite sur les lieux s'avère fort utile. Le Conseil d'État, après visite sur les lieux, a pu annuler la déclaration d'utilité publique de la ligne électrique à haute tension qui aurait dû traverser le site du Verdon, pour lequel les protections juridiques particulières ne manquent pas¹⁵⁸⁹, au motif « que les atteintes graves portées par le projet à ces zones d'intérêt

¹⁵⁸⁷ TIFINE P., « Rappel sur la méthodologie du contrôle juridictionnel des déclarations d'utilité publique », *Droit rural*, n° 412, avril 2013, comm. 65.

¹⁵⁸⁸ SAUVÉ J.-M., « Y-a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (Suite) », Actes des conférences du Conseil d'État, Cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, 14 mai 2012, p. 8.

Les juges de la Haute assemblée n'ont pas manqué de rappeler que : « le projet de ligne électrique à très haute tension traversera à deux reprises, sur près de cinq kilomètres, le site des gorges du Verdon classé par un décret du 26 avril 1990 sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 mai 1930 relative aux sites et aux monuments naturels, en raison du caractère

exceptionnel excèdent l'intérêt de l'opération et sont donc de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique ».

Si « cette visite peut être particulièrement utile dès lors que l'esthétique constitue une question centrale du litige »¹⁵⁹⁰, elle reste manifestement insuffisante dès qu'il s'agit d'évaluer la capacité de charge « écologique », d'un site, d'un milieu, d'un stock biologique, ou d'un écosystème et d'être capable de distinguer le poids de facteurs biotiques et ou abiotiques dans la dégradation de l'objet au cœur du procès.

Il faut alors admettre la nécessité de recourir à cet instrument des sciences écologiques et le désavantage à l'ignorer.

C'est le propre de l'étude de « capacité de charge », présentée dans des formats lisibles, que de renvoyer à la fixation de seuils critiques qui ne devraient pas être dépassés. Il s'agit par exemple de déterminer un seuil au-delà duquel il n'est plus raisonnable d'aménager, et/ou d'accueillir des activités supplémentaires pour l'environnement ou encore de savoir jusqu'à quel point on peut, modifier, polluer un écosystème sans l'altérer de manière irréversible.

Différemment, la capacité de charge peut être requise pour statuer sur les niveaux d'extraction des ressources biologiques, et peut rechercher et estimer un « niveau d'utilisation qu'une ressource naturelle peut supporter sans un degré inacceptable de dégradation de l'identité ou de la qualité ou encore de l'usage qui en est fait ». L'objectif étant d'identifier un point d'équilibre entre exploitation et conservation du stock de ressources piscicoles, halieutiques, forestières etc. avec indication des efforts de préservation de leur quantité et leur qualité.

Pour des cas d'espèces juridiques où se posent des questions de ce genre, supposant des connaissances scientifiques établies et des études orientées en ce sens, l'appréhension par le juge administratif des équilibres, des déséquilibres et de la conciliation peut difficilement se faire sans fondement quantifié, solide et expert, qui entre dans l'affaire au titre du faisceau d'indices ou le supplante ; ceci hormis naturellement les cas évidents où l'opération envisagée soumise au juge est manifestement disproportionnée au regard de la vulnérabilité du site. Il peut alors estimer plus aisément seul.

exceptionnel du paysage et de l'environnement naturel ; qu'il sera, en outre, implanté pour partie sur les abords de ce site ; que les zones traversées par cette ligne électrique dans la région des gorges du Verdon sont régies par les dispositions du code de l'urbanisme instituant des protections particulières en faveur des « espaces remarquables » du littoral et de la montagne ; qu'une partie de ces zones, qui abritent également des espèces animales et végétales protégées, ont été intégrées ou sont en voie d'intégration, en application des dispositions de l'article L.414-1 du code de l'environnement, dans le réseau des sites Natura 2000 et font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir les habitats naturels et les populations des espèces ; qu'il en est ainsi notamment du plateau de Valensole, des abords du lac de Sainte-Croix, de la zone des gorges du Verdon et du plateau de la Palud sur Verdon ; que ce projet traverse, aussi, le parc naturel régional du Verdon, créé par décret du 3 mars 1997 ».

CE, 10 juillet 2006, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 288108.

¹⁵⁹⁰ *Ibidem*.

Est apparu au juge administratif comme *excédant* une certaine capacité de charge, sans qu'il ne soit besoin de recourir à un tiers expert, « la réalisation à l'intérieur d'un parc national d'un parc de stationnement de 7200 m², d'une aire d'attente de 5500 m² et la construction d'un centre abritant essentiellement un restaurant et trois commerces, même s'ils sont autorisés conformément au programme d'aménagement du parc, qui sont de nature, par leur ampleur, à altérer le caractère du parc et à contrevenir à sa mission de conservation du milieu naturel et ne peuvent, par suite, être autorisés par le directeur du parc national »¹⁵⁹¹.

Hors ce type d'affaires où la disproportion ne fait pas doute sérieux et est manifeste (on se gardera toutefois de croire que la disproportion manifeste est aisée à argumenter), l'article R.621-1 de code de justice administrative octroie la possibilité au juge, soit d'office, soit sur demande des parties ou de l'une d'elles, d'ordonner, avant dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision. La formation de jugement détermine la mission de l'expert, qui ne portera jamais sur des questions juridiques¹⁵⁹², domaine de compétence des seuls juges.

L'expertise peut alors être utilisée au fond, pour vérifier par exemple « l'existence d'une pollution ou son origine ou le seuil de viabilité d'un écosystème »¹⁵⁹³. Le code de justice administrative fournit donc bien la possibilité au magistrat de *se saisir de la question de la capacité de charge et de commander des études en ce sens* pour les affaires sur lesquels il doit statuer.

La « capacité de charge » et les évaluations scientifiques qui la fonderaient, certes sont nouvelles, mais s'inscrivent dans une quête de données objectives, dans une recherche de précisions nécessaires à une prise de décision rationnelle et moderne ; elles pourraient constituer pour le juge administratif un critère fiable pour évaluer l'équilibre d'un projet, sans préjudice d'autres éléments dont il a davantage l'habitude. En outre, elle répond à ce besoin actuel inexpugnable de quantification qui « permet de faire entrer une grandeur dans le champ de la mathématisation du réel propre à apporter une description incomparablement plus précise que celles qui émanent de tout autre mode descriptif »¹⁵⁹⁴. Cet aspect dans les sociétés civiles européennes actuelles n'est pas négligeable.

En tant qu'arbitre d'un développement durable allégué, et sur l'énigmatique chemin de la durabilité¹⁵⁹⁵, il est attendu du juge administratif qu'il offre une portée juridique pleine et entière au principe de conciliation. Les études de « capacité de charge » qui pourraient lui être présentées constituent en ce sens un indice objectif de la durabilité d'un projet. Elles ont l'avantage d'une perception plus métrique des atteintes environnementales, susceptibles d'exportation dans le débat

¹⁵⁹¹ CE, 4 avril 1990, SIVOM du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales, n° 105162, RJE, 1990, p. 415 ; LPA 20 juin 1990, n° 74, note Morand-Deville J.

¹⁵⁹² CE, 17 décembre 1956, Min. Reconstruction contre Dlle Dubreuil, n°39002, Rec. Lebon p. 484.

¹⁵⁹³ SAUVÉ J.-M., « Y a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (Suite) », op. cit., p. 8.

¹⁵⁹⁴ GREVÊCHE M.-P., *La notion de seuil en droit de l'environnement*, thèse en droit public, Université Paris I, 2002, p. 13.

¹⁵⁹⁵ GALLETTI F., "Law and State's governance of protected marine areas: between international regulations and national legislation, the enigmatic way of sustainable development of coastal and maritime territories", WIOMSA scientific symposium: Advances in marine science in eastern Africa, the Millennium Challenge : how marine science and management meet development goals, 6,2009/08/24-29, Saint-Denis de la Reunion. book of abstracts. pp. 98-99.

entre les parties et les conséquences des actes publics. Elles suggèrent une régulation plus neutre, entre intérêts très asymétriques.

Toutefois, la commande de telles études, coûteuses en particulier quand mises à la charge de la partie perdante¹⁵⁹⁶, et l'obtention de résultats précis sur de longues durées¹⁵⁹⁷, peuvent constituer par avance une raison de démobilité du juge administratif, sans parler de la position des parties, souvent pressées. En outre, relevons que si « l'option de l'expertise s'avère théoriquement possible en vertu du Code de justice administrative, le contentieux environnemental ne donne que très exceptionnellement la plume à l'expert judiciaire »¹⁵⁹⁸. C'est là un effort que doit fournir le juge administratif pour évaluer une situation où les environnements sont impliqués que de reconnaître le besoin d'un tiers expert. Tiers expert, qui depuis le décret du 22 février 2010¹⁵⁹⁹ peut être mobilisé de manière plus pragmatique pour répondre à une question technique qui ne requiert pas d'investigations complexes, ainsi la formation de jugement peut charger la personne qu'elle commet de lui fournir un avis sur les points qu'elle détermine¹⁶⁰⁰. La formation chargée de l'instruction peut également inviter toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige, à produire des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine¹⁶⁰¹. L'évolution actuelle et récente du code de justice administrative a créé des possibilités d'agir concrètement pour un juge en recourant à des outils et des personnes ressources capables d'accroître ses éléments de connaissance et d'appréciation d'une situation présente, et future (c'est ce qui se produit quand il s'agit d'envisager le devenir du site naturel transformé). Si ces « expertises allégées » ne peuvent constituer l'équivalent de véritables études de « capacité de charge » d'envergure, qui restent selon le milieu complexes et multi indicateurs (par exemple les mesures de capacité de charge d'une lagune méditerranéenne sont concentrées sur l'eutrophisation, l'apport d'azote et de phosphore, puis le bon état trophique), elles permettent l'éclairage succinct, parfois focalisé, complétant les instruments classiques un peu dépassés de la domanialité publique maritime par exemple, ou les instruments nouveaux mais là aussi peu usités et peu contradictoires car majoritairement produits dans des bureaux d'études recrutés.

¹⁵⁹⁶ Conformément à l'article R. 761-1 du CJA les frais d'expertise sont mis à la charge de la partie perdante. Les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'État. Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. L'État peut être condamné aux dépens ».

¹⁵⁹⁷ Voir par exemple les études sur temps longs 1970-2016, telle DEROLEZ V., « Vers une approche fonctionnelle de l'état écologique en lien avec l'évolution de la lagune de Thau », Thèse de doctorat en écologie en cours, Aliaume C. (dir.), univ. de Montpellier II.

¹⁵⁹⁸ DEHARBE D., « Une mission impossible : celle de l'expert en contentieux administratif de l'environnement », *Droit de l'environnement*, Hors-série, décembre 2014, p. 16.

¹⁵⁹⁹ Décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, JORF, n°0045, 23 février 2010, p. 332.

¹⁶⁰⁰ Article R. 625-2 al 1 du code de justice administrative.

¹⁶⁰¹ Article R. 625-3 al 1 du code de justice administrative.

B. Les moyens techniques et scientifiques préalables, nécessaires à l'invocation de la capacité de charge par les requérants

Le débat technique relatif à la « capacité de charge » de l'environnement naturel ou artificialisé, ne peut réellement avoir lieu que si les requérants sont en mesure, d'une part, de soulever la question, et d'autre part, de disposer des informations scientifiques utiles pour corroborer son évocation.

Si notre ordre juridique recèle plusieurs dispositions juridiques aptes à accueillir à l'audience la question de la « capacité de charge » sur un site par exemple, parmi les moyens du débat, la thématique reste encore peu connue des praticiens du droit et de la société civile. Le silence gardé du législateur sur la question étouffe quelque peu ses possibilités d'appropriation par les parties à l'instance et l'instrument international régional en vigueur depuis le 24 mars 2011 qui la mentionne explicitement (Le Protocole GIZC, Partie 1 de cette thèse), qui serait invocable devant le juge, reste peu connu, y compris devant les tribunaux compétents pour la façade maritime méditerranéenne. Par ailleurs, les obligations listées au dit Protocole pour la prise en compte et l'évaluation de la capacité de charge ne semblent pas assez contraignantes pour servir de fondement à des *obligations d'agir* qui seraient opposables et opposées à des institutions publiques inactives (carence à agir).

À l'aune du déploiement et de la diversification de contentieux d'un nouveau genre concernant l'environnement, notamment en matière climatique ces dernières années¹⁶⁰², et à l'heure où, sur la scène publique, les limites de la planète¹⁶⁰³ (surface, volume, et perte d'utilisation possible de portions de celle-ci) sont mises en avant par des parties demanderesses qui s'opposent des droits sur les modes d'utilisation du territoire national (l'État pouvant faire figure d'accusé principal), la « capacité de charge » pourrait être mieux mobilisée par les justiciables.

Pour y parvenir, les requérants, qui ont un intérêt à agir, devront pouvoir accéder à des informations environnementales. La disponibilité de la mesure des « capacités de charge », renvoie à la situation de la documentation publique spécialisée, libre d'accès et de droits, ou à la situation des études privées, commandées par des acteurs, donc non accessibles à titre gratuit ou non accessibles tout court, et à l'obligation – pour une partie à une affaire - de recommencer des mesures déjà réalisées à l'occasion de cas similaires ou approchants. Bien qu'ait été organisé un vrai droit d'accès, à un niveau constitutionnel et à l'intérieur du code de l'environnement, les pratiques de traitement des demandes en ce sens venant de toute personne, physique ou morale, par les autorités publiques, y répondent mal, point souligné jusque dans les années 2014 (cf. supra).

Sur l'instrument qu'est la « capacité de charge », les potentialités sont clairement sous estimées et non exploitées dans le contentieux administratif ; peut-être parce qu'elle compromet l'hypothèse de la conciliation, puisque qualifiant trop franchement une situation de non-durabilité...La

¹⁶⁰² COURNIL C., VARISON L., *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Pedone, 2018, 298 p.

¹⁶⁰³ BOUTAUD A., GONDRAN N., *Les limites planétaires*, Paris, La Découverte, collection Repères Écologie, 2020, 126 p. Cf. notamment les travaux de Torre-Shaub M.

tentation de ne pas recourir à ce révélateur qui n'est encore qu'une opportunité pour les parties est grande et évite l'effort de conforter ensemble un trop plein d'informations démontrant la démesure.

Le droit de l'environnement étant considéré comme une matière transversale, incluant aussi bien le droit public que le droit privé, le potentiel de la « capacité de charge » reste entier dans un tout autre contexte jurisprudentiel, situé en phase aval de l'action administrative réalisée : celui de la répression et de la réparation des atteintes à l'environnement menée sous les auspices du juge judiciaire. Le juge administratif, qui est majoritairement celui des actes de l'administration et de la responsabilité administrative (tâche non exhaustive), a largement pris sa place dans ce contentieux administratif pour la phase en amont des atteintes¹⁶⁰⁴ ; ici c'est davantage du juge judiciaire et du ministère public qu'il s'agit, agissant en aval des atteintes réalisées.

SECTION II. LA CONTRIBUTION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE AU PROCESSUS DE RÉPRESSION ET DE RÉPARATION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

« Les dommages environnementaux ont cette particularité d'être omniprésents. Le simple fait pour un individu de vivre cause une atteinte à l'environnement »¹⁶⁰⁵ ; de fait toutes les atteintes environnementales produites par la société contemporaine, y compris à l'échelle administrative territoriale la plus petite (le territoire de la commune) ne peuvent être juridiquement considérées, réprimées ou réparées. La question se pose alors de savoir quelles sont les activités et les comportements portant atteintes à l'environnement, qui peuvent être poursuivis en droit administratif, et si c'est insuffisant, qui peuvent être sanctionnés par le droit pénal français et réparables civilement, et dans quelles mesures ces mécanismes de répression (§I) et de réparation (§II) intègrent-ils ou peuvent-ils intégrer la question de la capacité de charge.

Sur ce point du droit de la responsabilité environnementale, qui a pour objet la réponse publique aux comportements ayant d'ores et déjà mis en danger ou porté atteinte à l'environnement, le temps juridique (des actes, des conséquences des réalisations) est ici celui de « l'aval » de l'action. C'est le temps de l'après acte générateur du dommage. Il est composé de règles curatives et répressives : les règles répressives, qui sont doubles, à la fois administratives et pénales et les règles curatives et de l'indemnisation, qui relèvent, pour l'heure, de la seule responsabilité civile environnementale¹⁶⁰⁶.

Si le droit pénal semble *a priori* le mieux armé, en raison de ses sanctions coercitives, pour désinciter les activités impactantes et augmenter le niveau de protection de l'environnement dans l'ordre juridique interne, il n'a toutefois pas le monopole de cette protection. Il doit composer avec d'autres disciplines juridiques, non seulement avec la répression administrative ou le droit des

¹⁶⁰⁴ Conseil d'État, *Le juge administratif et le droit de l'environnement*, Dossier thématique, 1 juin 2015 ; <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-le-droit-de-l-environnement2>

¹⁶⁰⁵ DE SABRAN-PONTEVÈS E., « Chapitre I. Les limites de la responsabilité environnementale ou la consécration d'un droit à polluer ? », *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, p. 171.

¹⁶⁰⁶ LAGOUTTE J., « Les évolutions de la responsabilité civile environnementale », RGDA, nov. 2014, p. 535.

atteintes à la grande voirie mais encore avec la responsabilité civile. Celle-ci s'attache à réparer les préjudices écologiques nés à la suite de faits de pollution ou de destruction de biens environnementaux. Ainsi s'est posée et résolue la question de savoir si l'environnement doit être protégé en tant qu'objet ou sujet de droit autonome.

§I. La position faible de la capacité de charge dans la répression pénale des atteintes à l'environnement

Le droit pénal est un droit répressif qui s'attache à protéger la société et l'intérêt général de celle-ci, « il repose sur un choix de valeurs ou d'intérêts dont le respect est jugé nécessaire au maintien de l'ordre social »¹⁶⁰⁷. En matière environnementale, il « réprime l'accroc, le trouble à l'ordre public écologique »¹⁶⁰⁸.

Hissée parmi les normes à valeur constitutionnelle par la Charte constitutionnelle, l'environnement, devenu une haute valeur sociale à protéger,¹⁶⁰⁹ nécessite(ra)it un mécanisme répressif renforcé, seul capable de bien garantir la mise en œuvre effective des droits fondamentaux et les nouvelles valeurs attachées à la protection de l'environnement qui y sont proclamés¹⁶¹⁰. Force est de constater que l'énonciation des droits et devoirs environnementaux par la Charte constitutionnelle ne s'est accompagnée d'aucun considérant ou article dédié à une quelconque sanction en cas de non-respect, de sorte que celle-ci apparaît comme « dépourvue de portée directe sur le plan de la responsabilité pénale »¹⁶¹¹. Pour autant, en consacrant constitutionnellement de nouvelles valeurs attachées à la protection de l'environnement, la Charte constitutionnelle devrait pouvoir impulser le renforcement du mécanisme de répression pénale (sujet de la compétence parlementaire) ; ce dernier est aujourd'hui majoritairement conçu comme une réponse à la violation d'une réglementation administrative préexistante (A) et non comme une sanction à l'endroit d'atteintes environnementales en tant que telles. Ce changement de paradigme ne pourra se matérialiser en droit pénal sans le recours aux infractions autonomes (B), seules capables de réprimer directement le trouble à l'ordre public écologique ; leur rareté laisse à penser que la capacité du droit pénal à répondre à ces enjeux très nouveaux est compromise sans la création d'un délit écologique plus général permettant de prendre en compte de manière autonome les atteintes à l'environnement résultant des activités humaines (C).

A. La sanction répressive (pénale) réponse à la violation d'une réglementation administrative préexistante

L'épicentre des règles d'incrimination, donc de répressions pénales ayant pour objet l'environnement, se trouve concentré dans le code de l'environnement, qui recense un catalogue fourni d'infractions, preuve que le législateur a voulu en cette matière où il a compétence (article

¹⁶⁰⁷ PIN X., *Droit pénal général 2019*, Dalloz, Cours, 10^{ème} édition, 2018, p. 3.

¹⁶⁰⁸ NAIM-GESBERT É., « De la peine », *RJE*, volume 38, n° 3, 2013, pp. 397-398.

¹⁶⁰⁹ DELMAS-MARTY M., *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe, société de législation comparée*, 2003, p. 586.

¹⁶¹⁰ JAWORSKI V., « La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit pénal », *RJE*, numéro spécial, *La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, pp. 177-184.

¹⁶¹¹ JAWORSKI V., « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les cahiers de droit*, 50 (3-4), 2009, p. 893.

34 de la Constitution) un mécanisme de répression plutôt complet¹⁶¹². Mais fondé majoritairement sur des seuils techniques dans l'objectif de contenir les nuisances et pollutions à un certain niveau d'acceptabilité¹⁶¹³, le droit répressif environnemental repose principalement sur la technique d'incriminations par renvoi¹⁶¹⁴ ; de sorte que la majorité des infractions en la matière réprime le non-respect des mesures de polices administratives et elles dépendent de « normes techniques émanant de l'administration, sans égard à une quelconque valeur écologique »¹⁶¹⁵.

Le caractère accessoire du droit pénal de l'environnement induit un mécanisme de répression fragmenté ; nombreuses sont alors les infractions spécifiques fixées par le code de l'environnement ; elles concernent les installations classées pour la protection de l'environnement¹⁶¹⁶, la pollution par rejets des navires¹⁶¹⁷, les déchets¹⁶¹⁸ l'eau¹⁶¹⁹, l'air¹⁶²⁰, ou encore les espaces¹⁶²¹ et espèces protégés¹⁶²², et conduisent à une sanction pénale propre allant de la simple amende à une peine d'emprisonnement.

Ces infractions peuvent être regroupées en cinq catégories : les infractions liées à l'absence d'obtention d'une autorisation ou d'une déclaration préalable à l'exercice d'une activité comportant des risques pour la santé et l'environnement, les infractions liées à l'inobservation des modalités d'exercice des activités comportant un risque pour l'environnement, les infractions dues à l'inexécution d'une mesure de sureté ou d'une sanction administrative et judiciaire, les infractions entraînées par un comportement faisant obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle, et enfin celles liées à la destruction, la dégradation et dommage causées à l'environnement¹⁶²³. Point commun reliant la majorité de ces infractions, *nul besoin de constater un quelconque dommage écologique pour les déclencher*, ces dernières sont commises dès lors qu'un manquement à la réglementation administrative est constaté.

En matière d'installation classées pour l'environnement, l'article L.173-1 du code de l'environnement prévoit des peines *correctionnelles* à l'encontre des exploitants qui ne remplissent pas l'obligation administrative d'autorisation, d'enregistrement ; son article R. 514-4 y adjoint des

¹⁶¹² *Ibidem*.

¹⁶¹³ VAN LANG A., *Droit de l'environnement*, op, cit., p. 533.

¹⁶¹⁴ Validé par le conseil constitutionnel. Conseil constitutionnel, Décision, 10 novembre 1982, n° 82-145 DC.

¹⁶¹⁵ GOGORZA A., LAGOUTTE J., « Environnement – Généralités – Règles spécifiques communes », *JurisClasseur Pénal des Affaires*, Fascicule 10-10, 2019.

¹⁶¹⁶ Articles L.173-1 à L.173-12, L.514-9 à L.514-17 et R. 514-4 et R. 514-5 du Code de l'environnement.

¹⁶¹⁷ Articles L.218-10 à L.218-24 du code de l'environnement.

¹⁶¹⁸ Articles L.541-46 et L.541-48 et R. 541-61-1 à 541-85 du code de l'environnement.

¹⁶¹⁹ Articles L.173-1 à L.173-12, L.216-6 à L.216-13 et R. 216-7 à R. 216-14 du Code de l'environnement.

¹⁶²⁰ Article L.226-9 du code de l'environnement.

¹⁶²¹ Parcs nationaux articles L.331-36 et L.331-37 du code de l'environnement, réserves naturelles article L.332-25 du code de l'environnement, sites classés article L.331-19 du code de l'environnement, patrimoine naturel article L.415-3 du code de l'environnement.

¹⁶²² Article L.415-3 et R.415-1 à R.415-2-1 du code de l'environnement.

¹⁶²³ Classement issu de l'ouvrage PRIEUR M. (dir.), COHENDET M-A., MAKOWIAK J., BÉTAILLE J., DELZANGLES H., STEICHEN P., *Droit de l'environnement*, op, cit., pp. 1248-1258.

peines *contraventionnelles* à l'encontre ceux qui ne respecteraient pas les normes techniques imposées par l'administration ; à ceci s'ajoute l'infraction punie de peine d'emprisonnement sanctionnant le non-respect d'une injonction administrative de mise en demeure sur application de l'article L.514-11. A pu être puni d'une peine d'amende de 5 000 euros assortie d'une peine de 3 mois d'emprisonnement avec sursis, le gérant d'une installation classée, qui n'a pas respecté les arrêtés de mise en demeure de réaliser des travaux prescrits dans l'arrêté complémentaire tendant notamment à éviter la pollution des eaux souterraines¹⁶²⁴.

Le juge pénal a pu aller plus loin en considérant « qu'un exploitant qui méconnaît les conditions d'un arrêté-type et ne se plie pas à la mise en demeure préfectorale lui enjoignant de les respecter, bien que leur contenu n'ait pas été transcrit dans l'arrêté préfectoral portant récépissé de déclaration, se rend coupable du délit prévu par l'article L.514-11 »¹⁶²⁵.

Le système qui tend à *aggraver l'infraction en cas de non-respect d'une injonction administrative reprenant le contenu de l'arrêté antérieur*, permet d'aggraver les peines encourues par un exploitant d'ICPE refusant de se conformer aux prescriptions techniques édictées par l'administration, prescriptions essentielles pour le respect de la capacité de charge des milieux (seuil d'émission, quantité de rejet autorisé...) et de la situation sanitaire.

C'est là l'originalité et la complexité du droit répressif de l'environnement : l'imbrication du droit pénal et administratif, de sorte que l'intérêt pénalement protégé se trouve être la règle administrative et non l'environnement *per se*. Or, dans l'hypothèse où la réglementation administrative est respectée, « le juge pénal ne pourra remédier à l'insuffisance des normes fixées par l'administration. Simple gendarme du droit administratif, il n'a aucun pouvoir pour corriger le laxisme de l'administration »¹⁶²⁶. On perçoit ici la difficulté de rapprocher la question de la capacité de charge de la répression pénale des atteintes à l'environnement, puisque étudiée et fixée en amont par l'administration, elle échappe à tout contrôle du juge pénal.

Reprenons l'exemple du régime juridique des ICPE, dans lequel sont édictés des seuils de pollutions et des valeurs limites à respecter par prescriptions préfectorales, adaptées à chaque installation, si l'installation est soumise à autorisation ou par des prescriptions générales dans le cas du régime déclaratif ; dans l'hypothèse où ces seuils et valeurs limites seraient déconnectés de toute réalité écologique et qu'en résulte une atteinte à l'environnement, le juge pénal – dépendant des normes fixées par l'administration – se retrouve souvent impuissant pour réprimer le trouble à l'ordre public écologique.

La responsabilité pénale environnementale se trouve d'un secours limité, sans omettre les difficultés inhérentes à son manque de lisibilité¹⁶²⁷ et d'efficacité¹⁶²⁸ ; elle reste principalement

¹⁶²⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 24 janvier 2012, n°11-84.521.

¹⁶²⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 7 avril 1999, 98-81.896, Dr. env. 1999, n° 71, p. 10, note J.-H. Robert.

¹⁶²⁶ LITTMANN-MARTIN M.-J., « Le droit pénal français de l'environnement et la prise en compte de la notion d'irréversibilité », *RJE, numéro spécial, L'irréversibilité*, 1998, p. 145.

¹⁶²⁷ Liées à la dispersion des infractions pour la plupart dans le code de l'environnement et à la méthode par renvoi à la réglementation administrative.

¹⁶²⁸ Sur ce sujet : CHILSTEIN D., « L'efficacité du droit pénal de l'environnement » in BOSKOVIC O (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, 2010, pp. 67-81 ; Le professeur Laurent Neyret relève à ce propos que « seule une minorité d'infractions sont utilisées par les juges, souvent mal à l'aise pour sanctionner les auteurs de manquements à la législation environnementale ». NEYRET L., « Le droit pénal au secours de l'environnement - À propos du rapport du 11 février 2015 », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 10-11, 9 mars 2015, p. 467.

cantonnée aux prescriptions administratives préalablement édictées, ne pouvant apporter que peu de réponses aux atteintes environnementales et aux méconnaissances de capacités de charge.

Ces défaillances du droit pénal de l'environnement moderne pour faire respecter une certaine capacité de charge peuvent être partiellement comblées par le juge administratif, dès lors qu'il adopte un niveau de contrôle étendu, dans le cadre des pouvoirs de plein contentieux, qu'il possède par exemple, dans le domaine spécifique des installations classées pour l'environnement¹⁶²⁹.

En mesure de se substituer à l'administration défaillante, le juge administratif, dans le contentieux de pleine juridiction des décisions individuelles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, est susceptible de pouvoir assortir l'autorisation *de certaines prescriptions*¹⁶³⁰, d'imposer des *prescriptions complémentaires*¹⁶³¹, ou encore de *renvoyer au préfet le soin de fixer des prescriptions complémentaires*¹⁶³².

Il est à ce titre envisageable – pour le juge administratif constatant que l'autorisation d'exploiter fixe des seuils environnementaux trop bas pour assurer le respect de la capacité d'absorption des milieux – de réajuster les dits seuils.

Néanmoins, dans la pratique juridictionnelle, « la difficulté principale est effectivement que le juge ne dispose pas du même degré d'expertise technique que les services chargés de l'instruction d'une autorisation »¹⁶³³, ce qui explique sans surprise *la rareté* des arrêts modifiant les éléments techniques d'un arrêté préfectoral d'autorisation, et la prédominance des décisions *renvoyant aux préfets* la charge de compléter l'arrêté ou de le réviser.

B. La rareté des infractions autonomes pour les atteintes à l'environnement

Le droit pénal de l'environnement ne peut toutefois se réduire à cette seule fonction de gendarme de prescriptions administratives. Parallèlement à ces infractions techniques, existent des infractions autonomes dont les éléments constitutifs sont entièrement prévus par la loi (article 34 de la Constitution), sans aucune dépendance vis-à-vis de la réglementation administrative.

La plus caractéristique d'entre elles est présentée à l'article. L.432-2 du code de l'environnement ; disposant que « le fait de jeter, déverser ou laisser écouler dans les eaux mentionnées à l'article L.431-3¹⁶³⁴, directement ou indirectement, des substances quelconques dont l'action ou les

¹⁶²⁹ CE, 7 février 1873, Bourgeois, Lebon, p. 124. Le Conseil d'État impose des conditions supplémentaires appuyées sur un avis technique.

¹⁶³⁰ CE, 9 octobre 1981, Assoc. de défense des sites de Sainte-Radegonde et de ses environs, req. n° 4006.

¹⁶³¹ CE, 11 décembre 1987, Sarl Soderapor, req. n° 73570.

¹⁶³² CAA Nantes, 29 avril 1996, Association de défense de l'environnement et du cadre municipal de Montereau-en-Gatinais, n°93NT01037).

¹⁶³³ CLEMENT M., « La jurisprudence administrative en droit de l'environnement, entre technique et acteurs », *RJE*, vol. spécial, n° HS19, 2019, p. 55.

¹⁶³⁴ « Le présent titre s'applique à tous les cours d'eau, canaux, ruisseaux et plans d'eau, à l'exception de ceux visés aux articles L.431-4, L.431-6 et L.431-7.

Dans les cours d'eau et canaux affluant à la mer, le présent titre s'applique en amont de la limite de la salure des eaux ».

réactions ont détruit le poisson ou nuit à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende ».

Elle concerne les cours d'eau, les canaux, les ruisseaux et les plans d'eau avec lesquels ils communiquent, et s'applique largement à toutes sortes de substances, il peut s'agir tant de matières organiques, qu'insalubres, de rejets chimiques comme de pollutions mécaniques ou thermiques¹⁶³⁵. En sus, à partir du moment où le rejet a entraîné un *effet dommageable* sur la vie piscicole, l'infraction est constituée et cela même si les substances introduites dans le milieu n'ont pas occasionné la destruction de la ressource. Ainsi, « est sans incidence qu'aucune mortalité de poisson n'ait été constatée, le délit étant constitué par le seul fait d'avoir laissé écouler dans le ruisseau des substances dont l'action ou les réactions étaient susceptibles de détruire le poisson, de nuire à sa nutrition, à sa reproduction, ou à sa valeur alimentaire, ce qui est le cas lorsque la qualité de l'eau est incompatible avec toute vie piscicole »¹⁶³⁶.

Avant l'entrée en vigueur des dispositions du nouveau code pénal, issues de la loi du 22 juillet 1992¹⁶³⁷, la jurisprudence considérait le délit de pollution des cours d'eau comme une infraction matérielle, l'infraction était « pleinement consommée par la réalisation du dommage »¹⁶³⁸, la Cour de cassation l'affirmait en ce sens explicitement dans un arrêt du 28 avril 1977 : « le délit de pollution de cours d'eau, prévu et puni par l'article 434-1 du Code rural et de la pêche maritime, a seulement le caractère d'une infraction matérielle ; que le fait qu'il incrimine, d'avoir laissé s'écouler dans une rivière des substances toxiques, implique une faute *dont la preuve n'a pas à être spécialement rapportée par le Ministère public* et dont le prévenu ne peut être exonéré que par la force majeure »¹⁶³⁹.

On doit constater que le nouveau code pénal a reculé : son article 121-3, dispose qu' « il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre » ; supprimant les délits correctionnels purement matériels, le NCP rend nécessaire l'apport d'une preuve d'imprudence ou de négligence pour que le délit de l'article L.432-2 du Code de l'environnement soit réalisé.

Pour ce défaut de preuve de négligence ou d'imprudence se voit relaxé du chef de pollution de cours d'eau, le maire d'une commune pris en sa qualité de président de la société d'exploitation de la décharge à l'origine de la pollution¹⁶⁴⁰. En revanche, l'inertie d'un maire qui n'accomplit pas les diligences normales pour doter sa commune d'une station d'épuration performante, doit être condamnée pour pollution de cours d'eau¹⁶⁴¹.

« La faute d'imprudence ou de négligence, qui consiste à n'avoir pas pris toutes les précautions souhaitables pour éviter un dommage requiert (...) la définition du standard de comportement par

¹⁶³⁵ SAVIN P., « Contentieux répressif des installations classées », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 4994, 2018.

¹⁶³⁶ Cour de Cassation, Chambre criminelle, 18 juillet 1995, n° 94-85.249 ; Dans le même sens : Cour de cassation Chambre criminelle, 7 novembre 2006, n° 06-85.910.

¹⁶³⁷ Loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens, JORF n° 169 du 23 juillet 1992.

¹⁶³⁸ CHAGNOLLAUD DE SABOURET D., *Dictionnaire élémentaire du droit*, Dalloz, Collection, Hors collection Dalloz, août 2016, p. 517.

¹⁶³⁹ Cour de Cassation, chambre criminelle, 28 avril 1977, arrêt Ferrier, 75-93.284.

¹⁶⁴⁰ CA Lyon, 6 juillet 1995, JurisData n° 1995-047688.

¹⁶⁴¹ Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 28 février 1996, 95-80.063.

rapport auquel sont appréciées d'éventuelles défaillances»¹⁶⁴² elle se trouve facilitée lorsque l'élu local a fait preuve d'inertie face à un risque de pollution. Il en résulte, qu'engage sa responsabilité pénale pour faute de négligence le maire d'une commune qui n'interviendrait pas pour faire cesser des rejets polluants au titre de ses pouvoirs de polices¹⁶⁴³.

Seulement, la *caractérisation* de la faute d'imprudence ou de négligence devient d'un maniement plus délicat en présence d'une autorisation administrative assortie de seuils de rejets chiffrés (exemple en matière d'ICPE). Une jurisprudence de la Cour d'appel de Douai de 1995, illustre particulièrement bien cet effet, en l'occurrence le respect par l'exploitant d'une installation classée des prescriptions de l'autorisation préfectorale de rejet a permis d'asseoir *un fait justificatif apte à l'exonérer de toute responsabilité pénale* quand bien même la mort d'une centaine de poissons est constatée et liée aux dits rejets¹⁶⁴⁴.

Sans constituer un motif exonératoire systématique¹⁶⁴⁵ du délit prévu par l'article L.432-2 du code de l'environnement, le *respect des seuils chiffrés fixés par l'administration assurant la traduction juridique d'une certaine capacité de charge des milieux*, est de nature à rendre parfois infructueuse la preuve d'une faute pénale d'imprudence ou la négligence¹⁶⁴⁶.

Moins usité, l'article L.218-73 du Code de l'environnement contient une incrimination équivalente pour les atteintes à la faune et aux végétaux marins, mais dont la peine diffère quelque peu : est puni d'une simple amende de 22 500 euros « le fait de jeter, déverser ou laisser écouler, directement ou indirectement en mer ou dans la partie des cours d'eau, canaux ou plans d'eau où les eaux sont salées, des substances ou organismes nuisibles pour la conservation ou la reproduction des mammifères marins, poissons, crustacés, coquillages, mollusques ou végétaux, ou de nature à les rendre impropres à la consommation »¹⁶⁴⁷. L'incohérence est ici flagrante, comment justifier que pour un même comportement deux peines différent, avec autant de disparité dans la sanction, comment expliquer le caractère non dissuasif de la peine encourue au regard de l'intérêt environnemental que représente le milieu estuarien, côtier et marin. La faible valeur sociale des écosystèmes placés sur des espaces de la zone côtière doit-elle en être déduite ? *Quid* également des effets de toxicité sanitaire sur l'espèce consommée devenue produit.

¹⁶⁴² GUIHAL D., « La responsabilité pénale des élus locaux en matière d'environnement », *RFDA*, 1996, pp. 535-545.

¹⁶⁴³ Le maire qui « avait en vertu de ses pouvoirs propres de police, la possibilité de réglementer ou d'interdire l'écoulement du purin ; qu'en s'abstenant d'utiliser les pouvoirs que lui confère sa qualité, il a fait preuve de négligence et a laissé se produire les écoulements à l'origine de la pollution », Cour de cassation, Chambre criminelle, 18 juillet 1995, n° 94-85.249 ; ROBERT J.-E., « Pollution d'eau. - Responsabilité des maires », *RSC*, 1996, p. 865.

¹⁶⁴⁴ CA Douai, 14 février 1995, Procureur de la République de Valenciennes et Fédération de pêche et pisciculture c/ Daniel Genton, Req n° 94-02786, *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, 2, 1995, note J.-P. Boivin.

¹⁶⁴⁵ « Dès lors que les concentrations de substances tolérées en vertu d'un arrêté préfectoral d'autorisation de rejet deviennent toxiques en raison des conditions atmosphériques particulières, le délit est constitué » Cass. crim., 19 novembre 1997, n° 96-86.694.

¹⁶⁴⁶ En ce sens, FARINETTI A., « La protection de la qualité de l'eau : des valeurs sociales aux valeurs chiffrées », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 1, n° 1, 2017, pp. 143-157.

¹⁶⁴⁷ On peut souligner que des sanctions différentes ont été prévues pour un même type de comportements

Malgré ce manque d'harmonie, les articles L.432-2 et L.218-73 du code de l'environnement, permettent d'atteindre pénalement des industriels en posture de pollueurs en conformité avec une prescription administrative. En ce sens, ils pourraient constituer des supports juridiques plus surs à l'appréhension pénale de la capacité de charge. Cette dernière reste néanmoins confinée puisque ne sont concernées que les atteintes aux ressources présentes dans le milieu et non le milieu fonctionnel lui-même.

Par-delà les atteintes aux ressources, les atteintes au milieu et plus particulièrement aux milieux aquatiques et maritimes sont parfois punissables de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Toutefois, le « fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune (...) ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade »¹⁶⁴⁸, ne pourra être punissable dès lors que « l'opération de rejet *est autorisée* par arrêté, les dispositions de cet alinéa ne s'appliquent que si les prescriptions de cet arrêté ne sont pas respectées »¹⁶⁴⁹ ; de sorte qu'à nouveau *l'autorisation administrative et les seuils préalablement établis permettent d'exclure la responsabilité pénale* du celui qui exerce un acte qui dégrade et dépasse la capacité écologique du milieu.

Ce faisant, l'introduction dans des eaux douces de substances polluantes en des quantités qui dépassent la capacité de charge du milieu naturel aquatique ou maritime se trouve difficilement répréhensible pénalement, dès lors qu'existe une autorisation administrative de polluer. L'administration alors garante du seuil de pollution acceptable, laisse le juge pénal qui fut longtemps peu mobilisé sur le droit pénal de l'environnement, impuissant. Sauf à utiliser d'autres incriminations qui le libèrent de l'administration. On comprend alors plus aisément que la jurisprudence interprète de manière extensive l'article L.432-2 du code de l'environnement, prévue initialement pour réprimer le braconnage par empoisonnement du poisson, et comment cette infraction « est devenue une des infractions pénales du droit de l'environnement les plus souvent poursuivies en pratique »¹⁶⁵⁰, en ce qu'elle permet de contourner le principe d'irresponsabilité pénale en cas d'autorisation administrative.

Pour les pollutions non telluriques mais venant de la mer, les règles diffèrent, sur un espace maritime qui fait aussi l'objet de découpages particuliers (zones, régimes, institutions compétences). Le droit pénal agit sans renvoi systématique au droit administratif, mais se réfère pour partie au droit international la mer. Le dispositif répressif français actuellement en vigueur, est issu de la communion d'une convention internationale, la convention MARPOL¹⁶⁵¹, du droit

¹⁶⁴⁸ Article L.216-6 al 1 du code de l'environnement.

¹⁶⁴⁹ Article L.216-6 al 2 du code de l'environnement.

¹⁶⁵⁰ MONTEIRO É., « Vers un droit répressif de l'écosystème ? », *RJE*, vol. volume 39, n°. HS01, 2014, p. 199.

¹⁶⁵¹ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), adoptée à Londres le 2 novembre 1973.

de l'Union européenne¹⁶⁵² et de la législation française¹⁶⁵³, formant ensemble un arsenal juridique répressif et d'investigation conséquent, marqué par l'empreinte des catastrophes de pollutions accidentelles causées par des naufrages de pétroliers, qui ont profondément heurté l'opinion publique et constitué le droit en la matière. Le lien ici avec les autorités administratives est un lien de coopération où l'autorité assure déjà la surveillance et le signalement aux procureurs.

Se démarquant par un haut degré de technicité, la répression pénale des rejets d'hydrocarbures en mer concerne les navires battant pavillon français, ou étrangers¹⁶⁵⁴, et se réalise selon une dichotomie entre pollution volontaire¹⁶⁵⁵ et involontaire¹⁶⁵⁶ à laquelle s'ajoutent des considérations en fonction du tonnage du navire, de la quantité de substances rejetées, ou de la présence de zones maritimes spéciales...

Le rejet intentionnel d'hydrocarbures incriminé à l'article L.218-11 du Code de l'environnement, est défini comme étant le fait pour « tout capitaine de se rendre coupable d'un rejet de substance polluante en infraction aux dispositions des règles 15 et 34 de l'annexe I, relatives aux contrôles des rejets d'hydrocarbures (...) de la convention Marpol. Il suppose que soient réunis trois éléments cumulatifs : un rejet en mer, d'hydrocarbures ou de mélanges d'hydrocarbures, qui n'entrent pas dans les cas d'exceptions autorisées par la Convention MARPOL, et provenant d'un navire (ou d'une plate-forme)¹⁶⁵⁷. Ces éléments matériels doivent être complétés par l'élément moral conformément à l'article 121-3 du Code pénal, caractérisant la faute intentionnelle pouvant être constatée par divers mécanismes¹⁶⁵⁸.

¹⁶⁵² Notamment la Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, OJ L 255, 30.9.2005, p. 11-21 et la Directive 2009/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, OJ L 280, 27.10.2009, p. 52-55, Règlement (ce) no 2099/2002 du parlement européen et du conseil du 5 novembre 2002 instituant un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) et modifiant les règlements en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires, JO L 324, 29.11.2002, p. 1.

¹⁶⁵³ Notamment les lois suivantes : Loi n° 90-444 du 31 mai 1990 modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, JORF n°126 du 1 juin 1990 ; Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires, JORF n°104 du 4 mai 2001, Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, JORF n°90 du 16 avril 2003 ; Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n°59 du 10 mars 2004 ; Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°0179 du 2 août 2008.

¹⁶⁵⁴ « Lorsque la pollution atteint la zone économique exclusive (ZEE), la zone de protection écologique (ZPE) ou les eaux territoriales et intérieures françaises, ainsi que les voies navigables jusqu'aux limites de la navigation maritime ».

¹⁶⁵⁵ Articles L.218-11 à L.218-13 du code de l'environnement.

¹⁶⁵⁶ Article L.218-19 du code de l'environnement.

¹⁶⁵⁷ Le terme rejet est défini à l'article 2 al 3 de la Convention MARPOL comme « tout déversement provenant d'un navire, quelle qu'en soit la cause, et comprend tout écoulement, évacuation, épanchement, fuite, déchargement par pompage, émanation ou vidange ».

¹⁶⁵⁸ Les carences à répétition dans la maintenance des équipements du navire et du dispositif de prévention de pollution est suffisant. Cour de Cassation chambre criminelle, 14 mai 2008, n° 07-84.927, tout comme l'arrêt des rejets à l'apparition de l'aéronef des douanes. TGI Brest, 27 janvier 1995, n° 260/95, DMF 1995, p. 913, obs. M. Morin.

Le rejet non intentionnel est quant à lui défini comme « le fait, pour tout capitaine de provoquer par imprudence, négligence ou inobservation des lois et règlements un accident de mer tel que défini par la Convention du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, ou de ne pas prendre les mesures nécessaires pour l'éviter, lorsque cet accident a entraîné une pollution des eaux »¹⁶⁵⁹.

De l'imprudence ou de la négligence peuvent résulter des comportements liés tant à la navigation qu'à la gestion et à l'entretien du navire ; ainsi « la grave corrosion au niveau où l'Érika s'est plié était en relation directe avec l'insuffisance d'entretien du navire, ce qui justifie la condamnation pénale des responsables et notamment de l'affréteur qui a commis une faute lors du vetting, c'est-à-dire lors du contrôle de sécurité préalable mené sur le navire »¹⁶⁶⁰.

Une autre particularité du droit pénal applicable en matière de pollutions marines réside dans l'aggravation des peines corrélativement à l'importance du *dommage écologique* qui en découle, pouvant augmenter l'échelle des peines encourues à « 7, 5 millions d'euros d'amende lorsque l'infraction est commise au moyen d'un navire entrant dans les catégories définies à l'article L.218-13 et qu'elle a pour conséquence, directement ou indirectement, un dommage irréversible ou d'une particulière gravité à l'environnement »¹⁶⁶¹, par exemple.

Afin de renforcer la répression de ces atteintes environnementales particulièrement visibles issues des rejets d'hydrocarbures en mer, le législateur a institué des règles de compétence dérogatoires au droit commun, en créant des juridictions spécialisées, les juridictions du littoral spécialisées (JULIS) compétentes pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et, le jugement des affaires¹⁶⁶², dont le bilan positif était soulevé en 2010 par une partie de la doctrine en ces termes; « depuis que les tribunaux du Littoral spécialisés ont été créés, les autorités judiciaires et les autorités de l'État, par le biais des préfets maritimes, ont développé une politique répressive plus efficace, notamment grâce au déroutement des navires et leur mise sous caution, servant à garantir le paiement des amendes en cas de condamnation »¹⁶⁶³.

Les différences flagrantes de traitement pénal entre pollutions telluriques et marines, privilégiant l'une au profit de l'autre reflètent une volonté des pouvoirs publics de lutter contre une pollution particulièrement visible (les pollutions marines) et sur de grandes surfaces et par voie de conséquence plus urgentes à appréhender *a contrario* des flux de pollutions issus du territoire terrestre, répétitives et insidieuses, moins criantes et plus diffuses ; elles sont également issues « d'activités locales et dont la volonté de les réprimer (pour des raisons économiques et de court terme le plus souvent) est moins présente »¹⁶⁶⁴.

¹⁶⁵⁹ Article L.218-19 du code de l'environnement.

¹⁶⁶⁰ Cour de Cassation, chambre criminelle, 25 septembre 2012, n° 10-82.938.

¹⁶⁶¹ Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires, JORF n°104 du 4 mai 2001.

¹⁶⁶² GAVALDA-MOULENAT C., « Procédure applicable en cas de pollution des eaux maritimes par rejets des navires. Juridictions compétentes », *JurisClasseur Procédure pénale*, Fascicule 20, 2011.

¹⁶⁶³ MONTEIRO E., « Le renforcement de la responsabilité pénale en matière de pollution maritime », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, En ligne, Hors-série 8, octobre 2010, mis en ligne le 21 octobre 2010, <http://journals.openedition.org/vertigo/10184>

¹⁶⁶⁴ ROCHE C., « Le droit pénal, de l'eau douce à l'eau salée », *RJE*, volume 39, n° HS01, 2014, pp. 157-170.

C. L'apport de la capacité de charge à l'opération de création d'un délit écologique autonome

Pour répondre au constat de l'augmentation exponentielle des atteintes environnementales, dont très peu sont objet de poursuites, la question de l'effectivité et de l'efficacité des normes pénales mobilisables pour tendre à assurer le respect de « l'équilibre du milieu naturel » que le code pénal¹⁶⁶⁵ mentionne au titre des intérêts fondamentaux de la nation française, se pose avec acuité. La référence à « l'équilibre du milieu naturel » et à « l'environnement », dans le code pénal, marque la volonté du législateur d'en faire une valeur digne de protection pénale, volonté symbolique toutefois, car elle ne s'est accompagnée d'aucune infraction proprement environnementale au sein du Code pénal¹⁶⁶⁶.

La seule infraction environnementale générale semble être celle de terrorisme écologique visée par l'article 421-2 du code pénal et aux termes duquel « constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel ». Le fondement de cette incrimination est la lutte contre un terrorisme et non l'atteinte à l'environnement, puisqu'il faut démontrer que l'atteinte environnementale a été réalisée dans le cadre d'une entreprise individuelle ou collectivité dans le but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

Si la création d'un délit général d'atteinte à l'environnement a souvent été proposée par la doctrine¹⁶⁶⁷, les voies qui mèneraient à une pleine protection pénale de l'environnement ne sont pas si aisées à concevoir. L'obstacle majeur « résulte du caractère très large d'une telle incrimination, qui soulève la question de sa conformité au principe de légalité qui impose au législateur de définir les incriminations en des termes suffisamment clairs et précis, afin d'exclure l'arbitraire »¹⁶⁶⁸, par ailleurs le risque d'un tel délit est de voir tous les comportements humains pénalement attraités devant le juge.

Récemment, la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide¹⁶⁶⁹ a tenté d'introduire le crime d'écocide dans le code pénal¹⁶⁷⁰ en le définissant comme le fait, « en exécution d'une action concertée tendant à la destruction ou dégradation totale ou partielle d'un

¹⁶⁶⁵ Article 410-1 du Code pénal.

¹⁶⁶⁶ ROUSSEAU F., « Technique et éthique du droit pénal français de l'environnement », *Énergie, environnement, infrastructures*, mars 2017, p. 1.

¹⁶⁶⁷ LEPAGE C., Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Rapport de la mission confiée à Corinne Lepage sur la gouvernance écologique, 2008, 118 p.

¹⁶⁶⁸ JAWORSKI V., « La protection pénale de la biodiversité », *RJE, numéro spécial, Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature*, 2008, p. 47.

¹⁶⁶⁹ Proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide, déposée le 19 mars 2019.

¹⁶⁷⁰ Article 230-1 du code pénal.

écosystème, en temps de paix comme en temps de guerre, de porter atteinte de façon grave et durable à l'environnement et aux conditions d'existence d'une population, et en le punissant de vingt ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 € d'amende ». Cette tentative s'est toutefois heurtée à un rejet, dû principalement au caractère trop flou d'une telle incrimination¹⁶⁷¹.

Sans doute pourrait-on soutenir qu'il est impératif de repenser la question pour permettre la reconnaissance d'un délit écologique pénalement répréhensible. Sur ce chemin cahoteux, on voit l'intérêt de l'étude et de la détermination de seuils de capacité de charge afin de concevoir des comportements objectivement répréhensibles, donc condamnables, capables de contrer l'argument du caractère trop indéfini d'un délit écologique général.

Comment ? En édictant des seuils de pollutions acceptables pour les éléments de l'environnement, et en incriminant le fait générateur du dommage conduisant au dépassement, sur la base du risque de dommage environnemental que cela instituerait, du préjudice par perte de chance (qui existe déjà en jurisprudence pour des actes commis dans des espaces marins protégés)... Ce délit de « mise en danger » de l'environnement (et non de la personne d'autrui) basé sur des seuils de rejet et de pollution digestes (pour le milieu considéré) est loin d'être déconnecté de toute réalité juridique judiciaire ; il fait écho à des règles posées par la convention MARPOL et ses annexes faisant « référence à des seuils de tolérance prenant en compte l'équilibre des écosystèmes marins et leur capacité de résilience »¹⁶⁷². Cette technique s'inspire également de la méthodologie retenue par le code pénal portugais qui « punit d'une peine de prison allant jusqu'à 3 ans quiconque qui *en quantité inadmissible*, pollue les eaux ou les sols ou bien, de quelque manière que ce soit, en dégrade la qualité ; ou pollue l'air moyennant l'utilisation d'appareils techniques ou d'installations. Le code pénal portugais précise à cet égard que « la pollution se produit en quantité *inadmissible* lorsque la nature ou les valeurs des émissions polluantes ne *respectent pas les prescriptions ou les limitations imposées par l'autorité compétente conformément aux dispositions légales ou réglementaires* et sous menace d'application des peines prévues dans cet article »¹⁶⁷³.

Répondant par-là à la meilleure connaissance des substances rejetées dans les milieux et des modalités de leur calcul, et à l'exigence de protection de « l'équilibre du milieu naturel », (et permettant une application concrète et positive du principe de précaution), la fixation de seuils limites de substance et rejets établis en adéquation avec la capacité de charge, permettrait de réparer le silence du code pénal et de faire objectivement découler la mise en danger de l'environnement du dépassement de ces seuils. Parallèlement, l'ajustement des peines encourues pourrait se réaliser par une analyse *in concreto* par le juge pénal, proportionnellement à l'importance du dépassement du seuil de pollution.

L'avènement d'un délit écologique de ce type implique encore de lever un nombre certain de contraintes ; elles ne sont pas nouvelles et obèrent l'efficacité de la mobilisation de l'institution pénale (procureurs et juges) : au rang desquelles se trouvent la difficulté de détection des infractions, les difficultés liées à la charge de la preuve, le manque de formation des magistrats au

¹⁶⁷¹ JANUEL P., « Pas de reconnaissance du crime d'écocide », *Dalloz actualité*, 06 mai 2019.

¹⁶⁷² MONTEIRO É., « Vers un droit répressif de l'écosystème ? », *op. cit.*, p. 201.

¹⁶⁷³ Art. 279, du code pénal portugais cité par MONTEIRO É., « Atteintes à l'environnement et infractions de mise en danger : vers une incrimination commune en Europe ? », *RSC*, 2005, p. 509.

droit de l'environnement, la faiblesse des peines encourues or peines pour pollutions par hydrocarbures,

§II. La capacité de charge dans l'évaluation et la réparation du préjudice écologique

Dans le code pénal, et l'action pénale, une part considérable dédiée à la répression des atteintes à l'environnement dans les espaces protégés mais aussi en dehors de ceux-ci reste encore à faire. Le code civil quant à lui accueille cette thématique avec force depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016¹⁶⁷⁴ pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en consacrant législativement le préjudice écologique pur, dont les modalités de la réparation sont désormais codifiées aux articles 1246 à 1252 du code civil.

L'identification par le droit civil d'un préjudice écologique *distinct de celui affectant les biens et personnes*, est le résultat d'une « pluralité de forces »¹⁶⁷⁵, au cœur de laquelle s'est trouvée la diffusion de solutions jurisprudentielles audacieuses pour tendre à assurer sa réparation¹⁶⁷⁶. La reconnaissance de l'obligation de réparation du préjudice écologique, véritable innovation, constitue une avancée notable pour la protection à venir d'éléments de l'environnement ; elle qui ouvre, tout du moins peut-on l'espérer, un nouveau champ d'action à l'appréhension juridique de la capacité de charge. Il n'est pas forcément ou plus seulement administratif. Pour le vérifier, on analyse ce que recouvre l'obligation de réparation du préjudice écologique consacrée par le code civil (A), avant d'envisager quel rôle la capacité de charge pourrait tenir dans la reconnaissance, l'évaluation et la réparation de ce dernier (B).

A. L'obligation de réparation du préjudice écologique

La consécration législative du préjudice écologique aura été longue et sinueuse, évoquée et défendue pendant de longues années par la doctrine, clairement depuis 2011. Soutenue par des avancées jurisprudentielles ponctuelles (1), la consécration d'une obligation de réparation du préjudice écologique par le truchement d'une loi (2) vient combler le silence du législateur, en « mettant en cohérence le dispositif législatif avec les avancées des juges »¹⁶⁷⁷.

1. La source jurisprudentielle dans la reconnaissance du préjudice écologique

Par essence, le droit de la responsabilité civile à travers les catégories et les concepts mis en œuvre est profondément individualiste et subjectif¹⁶⁷⁸, alors que les préjudices environnementaux sont

¹⁶⁷⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n° 2.

¹⁶⁷⁵ NEYRET L., « La consécration du préjudice écologique dans le code civil », *Recueil Dalloz*, 2017, p. 924.

¹⁶⁷⁶ Influencée par la doctrine.

¹⁶⁷⁷ MALET-VIGNEAUX J., « De la loi de 1976 à la loi de 2016. Le préjudice écologique : après les hésitations, la consécration », *RJE*, volume 41(4), 2016, p. 618.

¹⁶⁷⁸ JOURDAIN P., *Les principes de la responsabilité civile*, Connaissance du droit, Dalloz, 6e éd., 2003, 178 p ; GUINCHARD S., *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz action, Dalloz, 2005/2006, 1406 p.

par nature objectifs et collectifs¹⁶⁷⁹. Subordonnant la réparation à la preuve d'un préjudice personnel (patrimonial ou extrapatrimonial) direct et certain, les régimes de responsabilité existants¹⁶⁸⁰ avant l'entrée en vigueur de la loi biodiversité, se trouvaient particulièrement inadaptés à la survenance du préjudice écologique et en même temps incapables, le plus souvent, de le réparer directement. En cause, plus particulièrement le bien-fondé de l'action classique basée sur la preuve du caractère personnel. La nature n'étant pas dotée de personnalité juridique¹⁶⁸¹, le préjudice écologique « pur » demeurait irréparable en dehors des répercussions subies par les sujets de droit.

Afin de contourner cette solution particulièrement « critiquable tant elle consacrait en creux un véritable droit de détruire l'environnement, dans tous les cas où l'atteinte à la nature est sans conséquence directe sur des intérêts humains patrimoniaux ou extrapatrimoniaux »¹⁶⁸², la jurisprudence a admis, pour les associations de protection de l'environnement le plus souvent, le principe d'une réparation des atteintes à l'environnement sur la base du préjudice moral.

Dès 1982, la Cour de cassation reconnaissait que la destruction du balbuzard-pêcheur, espèce protégée, par des chasseurs avait causé à l'association de protection des oiseaux un « préjudice moral direct personnel en liaison avec le but et l'objet de ses activités »¹⁶⁸³. Cette solution, interprétant de manière très extensive la notion de préjudice moral, fût à de nombreuses reprises exploitée¹⁶⁸⁴, afin de tenter d'éviter l'exigence d'un préjudice personnel et d'aboutir à des jugements qui devenaient nécessaires. Tour à tour la jurisprudence a pu se servir de l'« atteinte directe à l'image de marque »¹⁶⁸⁵ que faisait naître le dommage écologique ou encore de « l'atteinte à la réputation des stations touristiques du littoral »¹⁶⁸⁶, ou encore de l'atteinte « aux efforts déployés » par l'association pour assurer la qualité de l'eau¹⁶⁸⁷ pour réparer indirectement le préjudice écologique subi, sans jamais évoquer le préjudice écologique pur, causé aux éléments et processus environnementaux indépendamment de leurs répercussions sur de quelconques intérêts humains¹⁶⁸⁸.

¹⁶⁷⁹ BOUTONNET M., « Dix ans d'écologisation du droit des obligations... », *Environnement*, n°11, novembre 2012, pp. 15-18.

¹⁶⁸⁰ L'article 1240 (ancien 1382) du code civil dispose que « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

¹⁶⁸¹ HERMITTE M-A., « La nature, sujet de droit ? », *Annales, Histoire Sciences Sociales*, vol. 66^e année, n° 1, 2011, pp. 173-212.

¹⁶⁸² NEYRET L., « Introduction de la problématique. Le préjudice écologique : hier, aujourd'hui et demain », *Environnement*, n° 10, octobre 2014, dossier 4, pp. 20-22.

¹⁶⁸³ Cour de Cassation, 1^{ère} chambre Civile, 16 novembre 1982, n° 81-15.550, Bull. civ. I, n° 331.

¹⁶⁸⁴ Cas où le juge reconnaît le préjudice moral dû à la destruction d'animaux appartenant à des espèces protégées : Cour d'appel Pau 17 mars 2005, n° 00/400632 ; CA Aix-en-Provence, 13 mars 2006, n° 428/M/2006.

¹⁶⁸⁵ CA Aix-en-Provence, 25 juillet 2006, Ministère public c/ De Luca et Sté Forship, atteinte à l'image de l'Office de l'environnement de la Corse validé par la Cour de Cassation, Chambre criminelle, 30 octobre 2007, 06-87.581.

¹⁶⁸⁶ Cour d'appel Rennes, 18 avril 2006, n° 05/01063.

¹⁶⁸⁷ Cour de Cassation, chambre criminelle, 20 février 2001 n° 00-82.655.

¹⁶⁸⁸ Le préjudice écologique pur semble en effet selon la doctrine susceptible « de refléter la réalité d'une atteinte environnementale, en faisant entrer dans le commerce juridique des dommages jusqu'ici considérés comme non réparables telles l'altération des fonctions écologiques, la destruction d'un écosystème, la disparition d'une espèce, ou encore l'atteinte à la faculté de reproduction d'une espèce ». DEETJEN P-A., « La traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique », *RJE*, n°1, 2009, p. 39.

Nombreux étaient pourtant les éléments qui incitaient la jurisprudence en ce sens. Ainsi en était-il de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 « relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement », ou de la décision du Conseil Constitutionnel en date du 8 avril 2011¹⁶⁸⁹ consacrant un devoir de vigilance incombant à tous au regard des atteintes à l'environnement, sur la base des articles 1^{er} et 2^{ème} de la Charte constitutionnelle de l'environnement ; ces points auraient légitimé l'engagement de la responsabilité¹⁶⁹⁰.

Entre ces postures, le détournement du préjudice moral, continuait d'entretenir la confusion entre le préjudice subjectif subi par les personnes physiques ou morales, et le préjudice objectif subi par la nature, au point de conduire le juge à reconnaître et définir un nouveau préjudice, objectif qui se distingue clairement des préjudices subjectifs dérivés, et qui se caractérise par une « *atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussion sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* »¹⁶⁹¹, pour ensuite admettre que la reconnaissance d'un tel préjudice est tenue d'être « chiffrée en recourant, si nécessaire, à une expertise »¹⁶⁹².

2. La consécration législative d'une obligation de réparation du préjudice écologique

Suite à l'arrêt Erika¹⁶⁹³ rendu par la Cour de Cassation, dont les conclusions ont tenté de combler les lacunes du droit positif alors en vigueur, la confusion atteignit son paroxysme entre les différents chefs de préjudices¹⁶⁹⁴. Pour éviter les indéterminations¹⁶⁹⁵ et retrouver une certaine cohérence, socle préalable à une sécurité juridique véritable, le législateur consacra le préjudice écologique *pur et autonome*, distinct du préjudice personnel subi par les personnes physiques ou morales.

L'introduction dans le code civil du régime de réparation du préjudice écologique confirme les avancées amorcées par la jurisprudence, et assure formellement la distinction du préjudice écologique avec les préjudices subjectifs invoqués par les personnes physiques et morales,

¹⁶⁸⁹ Conseil constitutionnel, décision, 8 avril 2011, n°2011-116, QPC.

¹⁶⁹⁰ TRÉBULLE F.-G., « Le Conseil constitutionnel, l'environnement et la responsabilité : entre vigilance environnementale et pré-occupation », *RDI*, 2011, pp. 369-377.

¹⁶⁹¹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, n° 10-82.938. (Arrêt Erika).

¹⁶⁹² Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 mars 2016, n° 13-87.650, Bull. crim., n° 87.

¹⁶⁹³ BOUTONNET M., « L'Erika : une vraie-fausse reconnaissance du préjudice écologique », *Environnement*, n° 1, janvier 2013, étude 2, pp. 19-25.

¹⁶⁹⁴ AGUILA Y., « Dix propositions pour mieux réparer le dommage environnemental », *Environnement*, n° 7, juillet 2012, dossier 2, pp. 9-13.

¹⁶⁹⁵ Exemple : TGI Tarascon, chambre correctionnelle, 29 juillet 2014, n° 706/2014. Cas où le préjudice subjectif collectif des associations a été évalué communément avec le préjudice écologique pur.

requérantes. Il n'y avait plus d'autres moyens de dissiper les dernières confusions qui persistaient entre les deux¹⁶⁹⁶.

Désormais, l'article 1246 du code civil dispose que « toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer », offrant aux juges le pouvoir de dépasser le spectre de l'intérêt personnel à identifier, pour assurer la réparation d'un préjudice *objectif purement écologique*.

L'action en réparation est ouverte à toute personne, celle-ci devra toutefois démontrer sa qualité et son intérêt à agir¹⁶⁹⁷ ; sont ainsi pressentis à demander réparation d'un préjudice écologique « l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement », toutefois la liste n'étant pas exhaustive¹⁶⁹⁸, l'on imagine aisément l'intérêt et la qualité à agir d'autres structures telles que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les parcs nationaux ou encore les agences de l'eau, pour ne citer qu'elles. La question s'est posée un temps et tôt pour L'Office de l'Environnement de la Corse (OEC). L'OEC, créé par l'Article 57 de la loi n° 91- 428 du 13 Mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) à un statut d'établissement public à caractère industriel et privé (EPIC) doté de la personnalité morale et juridique de l'autonomie financière.

Pour obtenir réparation, le préjudice devra recouvrir une « atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement »¹⁶⁹⁹.

En y regardant de plus près, le préjudice écologique recouvre en réalité trois catégories de préjudices qui se distinguent mais qui forment un système d'interactions, le premier résultant d'atteinte aux éléments des écosystèmes soit le sol, l'eau, l'air, la faune ou la flore, le deuxième concerne les atteintes aux fonctions de ces derniers, c'est à dire les processus biologiques qui permettent d'assurer le maintien des écosystèmes tels que l'autoépuration des eaux ou encore la régulation du climat, quant au troisième il concerne les bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, autrement dit les atteintes aux services écosystémiques¹⁷⁰⁰.

Le préjudice écologique serait donc tout à la fois un préjudice subjectif et collectif, c'est la dimension *collective* qui est mise en évidence dans la référence aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, et *objectif*, en ce que « le fait de priver un écosystème de son aptitude à remplir ses fonctions occasionne bien un préjudice écologique indépendamment de savoir si cette

¹⁶⁹⁶ « En réparant le préjudice environnemental comme un préjudice moral personnel subi par les demandeurs sous forme pécuniaire, le juge donnait le sentiment que l'action attirée qu'il venait de créer ne se distinguait pas clairement de l'action banale destinée à réparer leurs préjudices personnels ». HAUTEREAU-BOUTONNET M., « Quelle action en responsabilité civile ou la réparation du préjudice écologique ? », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 6, juin 2017, dossier 14, pp. 39-43.

¹⁶⁹⁷ HAUTEREAU-BOUTONNET M., « La reconquête de la biodiversité par la conquête du droit civil », *JCP*, 2016, p. 948.

¹⁶⁹⁸ Article 1248 du code civil.

¹⁶⁹⁹ L'usage du terme telle que laisse entre qu'il s'agit d'un simple aiguillage de la part du législateur et non d'une liste fermée.

¹⁷⁰⁰ JEAN S., « L'incidence des services écosystémiques en droit de la responsabilité civile », *Droit et Ville*, 2017/2, n° 84, pp. 281-298.

privation occasionne un préjudice personnel à l'une ou l'autre des personnes qui pourraient avoir été concernées »¹⁷⁰¹.

Entendu largement, le préjudice écologique ne sera toutefois reconnu et réparé que si l'atteinte qui en résulte se trouve être «non négligeable», faisant écho¹⁷⁰² à l'adage bien connu *de minimis non curat praetor*, selon lequel une affaire ayant un objet dérisoire ne mérite pas d'être examinée par le juge¹⁷⁰³. Le caractère négligeable ou pas de l'atteinte à l'endroit du milieu ou de l'espèce questionne encore les seuils de gravité à atteindre pour déclencher une action en réparation qui ait des chances d'être menée à bien.

B. Le rôle de la capacité de charge dans la reconnaissance et l'évaluation du préjudice écologique

Pour établir la présence d'un préjudice (1), l'étendue de sa gravité (2) et évaluer sa réparation (3), les parties et/ou le juge pourront rarement faire l'économie d'un recours à l'expertise scientifique, qui recourra au besoin à l'évaluation de la capacité de charge. La difficulté réside ici dans le coût de telles études, attendu que contrairement au procès pénal, où il revient au juge de déceler la vérité, c'est aux parties qu'incombent cet exercice en matière civile¹⁷⁰⁴. On perçoit alors « tout l'intérêt, en droit français, pour les victimes d'atteintes à l'environnement, de porter leur action devant le juge pénal, plus précisément de greffer l'action civile à l'action publique »¹⁷⁰⁵, ceci en plus des avantages réels ou supposés du recours à la juridiction pénale plutôt qu'administrative¹⁷⁰⁶.

1. L'expertise scientifique, support de preuve de l'existence d'un préjudice écologique

La preuve d'un dommage est une étape déterminante pour justifier le bien-fondé de l'introduction d'une action en justice qui sera par la suite susceptible de convaincre le juge de l'existence d'un préjudice et, donc, d'ordonner sa réparation. Toutes les atteintes environnementales ne constituent pas *de facto* des dommages écologiques pour la science de l'écologie et *de jure* des préjudices écologiques susceptibles de réparation pour la juridiction civile.

Pour qu'un dommage écologique soit constitué, l'atteinte doit dépasser un seuil au-delà duquel, il est scientifiquement possible de constater que l'environnement a subi une modification

¹⁷⁰¹ NEYRET L., « La consécration du préjudice écologique dans le code civil », *Recueil Dalloz*, 2017, p. 924. 924-930

¹⁷⁰² *Ibidem*.

¹⁷⁰³ CARBONNIER, J., « De minimis... », in *Mélanges dédiés à Jean Vincent*, Dalloz, 1981, pp. 29-37.

¹⁷⁰⁴ Article 1353 al 1 du code civil : « Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver ».

¹⁷⁰⁵ TRUILHÉN E (dir.), HAUTEREAU-BOUTONNET M (dir.), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport final de recherche, GIP Mission de recherche Droit et Justice, mai 2019, p 160.

¹⁷⁰⁶ GALLETTI F., *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, l'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, Paris, 2000, 178 p.

dommageable¹⁷⁰⁷ qu'il mettra du temps à récupérer. Le seuil d'atteinte et la connaissance des capacités de résilience des écosystèmes et/ou d'absorption vont jouer un rôle déterminant dans la preuve du dommage écologique, preuve parfois difficile à déterminer par les experts scientifiques eux-mêmes, hors catastrophe manifeste, et qui complexifie par voie de conséquence la charge processuelle pesant sur les parties et la solution jurisprudentielle qui en découle¹⁷⁰⁸.

La première difficulté pour identifier la preuve d'une atteinte environnementale réside dans l'appréhension de l'état initial de l'environnement, souvent non suffisamment documenté *en dehors des espaces protégés, et des milieux particuliers bénéficiant de réseaux de suivi*. Comment percevoir la présence d'une atteinte environnementale et évaluer sa gravité sans connaître préalablement l'état antérieur de l'environnement ? On relèvera toutefois qu'à l'occasion de l'élaboration et de la révision de certains documents d'urbanisme, des projets ou installation classées pour la protection de l'environnement soumis à étude d'impact, un état initial de l'environnement est élaboré, et pourrait fournir quelques éléments en la matière.

Une deuxième résistance se fait à l'aune des exigences du droit commun de la responsabilité civile, imposant la preuve d'un fait générateur (donc d'un auteur) et d'un lien de causalité direct et certain préalablement nécessaire pour imputer l'atteinte environnementale à un comportement ou une activité donnée¹⁷⁰⁹.

En matière environnementale, rapporter la preuve de ce lien et donc le caractère direct peut comporter quelques complications¹⁷¹⁰ pour le requérant, du d'une part, au fait que l'atteinte environnementale pour laquelle il est demandé réparation peut être éloignée géographiquement du fait générateur¹⁷¹¹, résulter de plusieurs impacts, d'un effet en cascade¹⁷¹², ou d'un « effet cocktail » issu de plusieurs activités, et donc d'acteurs différents. Il y a difficulté pour le juge comme pour l'expert de fixer les différentes parts de la responsabilité. En ce sens, les riverains d'une société faisant valoir un trouble anormal de voisinage dû à une pollution d'un cours d'eau par la société voisine, ont vu leur action rejetée considérant que « des éléments corrosifs étaient déjà présents dans l'eau en amont des rejets de la société », de sorte que « l'augmentation relative de leur concentration en aval de la société ne permettait pas d'attribuer spécialement le dommage à ces effluents »¹⁷¹³.

¹⁷⁰⁷ BOUTONNET M., « Chapitre 2. Biodiversité et responsabilité civile : la place de l'expertise. Valeur et évaluation de la biodiversité en droit de la responsabilité civile », *Journal International de Bioéthique*, vol. 25, n°1, 2014, pp. 45-54.

¹⁷⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁰⁹ VINEY G., JOURDAIN P., *Les conditions de la responsabilité*, LGDJ, 3^{ème} éd. 2006, 1323 p.

¹⁷¹⁰ BOUTONNET M., « La preuve du préjudice environnemental, entre science et droit », in TRUILHÉ-MARENGO E (dir.), *La preuve juridique et la preuve scientifique*, Larcier, 2011, pp. 181-201.

¹⁷¹¹ TGI de Tours, 24 juillet 2008, n° 1747 D, note M. Boutonnet, *Environnement* n° 10, octobre 2008, étude, exemple d'une réparation des dommages « qui se sont étendus avec décélération sur environ 12 Km du cours d'eau de la Brenne, rare rivière du département classée en première catégorie, concernant à la fois le milieu aquatique (eau, berges, flore, fond, rives) et les espèces (poissons, dont certains très rares comme la truite fario ou la lamproie, mais aussi insectes et divers invertébrés) ».

¹⁷¹² Exemple du changement climatique, en ce sens BACACHE M., « Environnement et développement durable - Changement climatique, responsabilité civile et incertitude », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 8-9, dossier 30, août 2018, pp. 56-60.

¹⁷¹³ Cour de Cassation, 3^e chambre civile, 7 novembre 2001, n° 99-18.995.

La difficulté de la quête du caractère direct que doit revêtir le lien entre l'action dommageable et le préjudice constitue un obstacle *considérable* à l'obtention de la réparation du préjudice écologique, quand ce dernier peut résulter de plusieurs causes ou de plusieurs acteurs. Une sortie de l'impasse peut parfois être envisagée par le biais des mécanismes des théories de la causalité¹⁷¹⁴, offertes par les théories doctrinales du droit de la responsabilité.

La première solution envisageable pour atténuer ces difficultés réside dans le choix de la méthode de l'équivalence des conditions ; elle commande de considérer « tous les faits sans lesquels l'accident ne se serait pas produit, qui, en d'autres termes en ont été la condition nécessaire, en sont, de manière équivalente, la cause, sans que l'on puisse à cet égard faire de choix ni de mesure »¹⁷¹⁵ et par conséquent de mettre sur un même pied d'égalité toutes les causes sans considération du critère de gravité. Solution envisagée par la Cour de cassation en 2003 pour considérer l'exploitant agricole responsable du préjudice de pollution puisqu'il avait contribué pour partie à cette dernière¹⁷¹⁶.

Une seconde hypothèse réside dans l'usage de la théorie dite de la causalité adéquate¹⁷¹⁷ ; elle suppose de retenir que « le critère de l'aptitude d'un fait à produire le résultat est la *prévisibilité ou la probabilité, plus ou moins objective* selon les auteurs, de ce résultat »¹⁷¹⁸.

Cette théorie appliquée en 1976 par la Cour de cassation, montre de la part de juges judiciaires une certaine appréhension, au sens de compréhension et traitement, de la capacité de charge du milieu pour qualifier le dommage de pollution et la responsabilité en découlant, de sorte que d'une part « les rejets de la papeterie dans la rivière étaient suffisamment abondants et destructeurs de la faune et de la flore pour entraîner la pollution de la rivière sur tout son cours », et d'autre part « la dilution était insuffisante à réduire la nocivité des rejets accumulés journallement et imparfaitement évacués par le jeu des marées »¹⁷¹⁹.

La jurisprudence use de ces différentes approches méthodologiques de raisonnement, sans en favoriser une au détriment d'une autre. Reste que pour établir ce lien de causalité, le recours à l'expertise¹⁷²⁰ de haut niveau, et plus particulièrement au génie écologique, peut difficilement être évacué, ce qui présuppose pour l'expert, la capacité technique de fournir des résultats mobilisables

¹⁷¹⁴ FISCHER J., « Causalité, imputation, imputabilité, les liens de la responsabilité civile », in *Libre droit, mélanges en l'honneur de Ph. le Tourneau*, Dalloz, 2007, p. 395.

¹⁷¹⁵ MALAURIE P., AYNÈS L., STOFFEL-MUNCK., *Les obligations*, Defrénois, 5^e éd., 2011, p. 45.

¹⁷¹⁶ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 23 janvier 2003, n° 00-20.932.

¹⁷¹⁷ CARVAL S., « Le rôle de la causalité adéquate dans la preuve du lien causal », *RDC*, 2012, n°3, p. 813.

¹⁷¹⁸ JOURDAIN P., « DROIT À RÉPARATION. – Lien de causalité. – Détermination des causes du dommage », *JurisClasseur Civil Code*, Art. 1382 à 1386, fascicule 160, mis à jour en 2020.

¹⁷¹⁹ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 11 mars 1976, n° 74-15.121.

¹⁷²⁰ « l'expertise s'entend de la possibilité de recourir, lors de l'instance, aux lumières d'un sachant afin que ce dernier apporte un éclairage sur certains faits, soit qu'elle soit demandée par les parties et/ou diligentée par le juge, soit qu'elle soit un appui à la preuve apportée directement par les parties et soumise alors à l'appréciation du juge », TRUILHÉN E (dir.), HAUTEREAU-BOUTONNET M (dir.), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, op.cit., p. 189.

par le juge¹⁷²¹, quand bien même l'incertitude liée à l'absence de consensus scientifique total sur l'existence d'une relation objective entre une action et un dommage *in specie*¹⁷²² va exister. Ce point peut être une forme de fragilité de la preuve.

La responsabilité civile s'accommode mal de l'incertitude affectant la causalité et par voie de conséquence l'action même en responsabilité. Les juridictions mettent en échec tour à tour les actions de requérants dans l'impossibilité de démontrer scientifiquement ou avec certitude le lien de causalité ainsi en-est-il pour l'absence de certitude du lien entre des rejets polluants d'une usine dans une rivière et la mortalité de poissons¹⁷²³, ou de l'absence de mesures précises de pollutions aptes à déterminer un dépassement de seuil¹⁷²⁴.

À ces difficultés répond partiellement la possibilité d'allègement de la charge de la preuve par la voie des présomptions de fait, autrefois définie comme les « conséquences que la loi ou le magistrat tire d'un fait connu à un fait inconnu »¹⁷²⁵, fondée sur un faisceau d'indices¹⁷²⁶. Sans exiger une preuve scientifique, la causalité en matière environnementale peut résulter selon l'autorité juridictionnelle « de présomptions graves, précises, fiables et concordantes »¹⁷²⁷, laissant entendre que la juridiction peut se passer de certitude pour qualifier le préjudice écologique¹⁷²⁸. La

¹⁷²¹ ANZIANI A., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi M. Bruno RETAILLEAU et plusieurs de ses collègues visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, n°519, 2013, 47 p.

¹⁷²² BACACHE M., « Environnement et développement durable - Changement climatique, responsabilité civile et incertitude », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n° 8-9, dossier 30, août 2018, pp. 56-60.

¹⁷²³ Cour de cassation, Chambre civile 2, 29 mars 2001 - n° 99-14.717. Quand bien même les requérants avait pu mettre en avant un large faisceau d'indices, établissant que « ce sont des produits identiques à ceux que la société Atelier de traitement des métaux met en œuvre qui ont pollué la Béthune, que les mousses prélevées le 29 mars 1993 démontrent, parce qu'elles contiennent des substances toxiques, l'existence d'une pollution chronique de la Béthune, que le système d'épuration de la société Atelier de traitement des métaux était défaillant à l'époque de la pollution, et que cette société est le seul établissement qui rejette des déchets dans la rivière polluée, et en énonçant, d'autre part, qu'aucun élément de preuve ne permet d'imputer à la société Atelier de traitement de métaux la mortalité des truites qui a été constatée le 27 mars 1993 ».

¹⁷²⁴ « Attendu qu'il n'existe donc aucune mesure établissant qu'entre le 22 août 2007 et le 26 février 2008, les valeurs maximales d'émission dans l'atmosphère de composés organiques volatils (COV) par la société VAL LAQUAGE ont été supérieures à 100 mg/nm³ ;

Attendu qu'il résulte donc de la procédure que les faits reprochés à la société VAL LAQUAGE ne sont pas établis à son encontre et qu'il convient en conséquence d'infirmer le jugement déféré et de renvoyer la société VAL LAQUAGE des fins de la poursuite » CA Rouen, 12 mai 2011, n° 10/01185.

¹⁷²⁵ Ancien article 1353 du code civil.

¹⁷²⁶ « la mise en œuvre de la responsabilité sur le fondement de l'article 1384 du Code civil, en son 1er ou 2ème alinéa, suppose rapportée par la victime la preuve que la chose a été l'instrument du dommage ; que l'existence de ce lien de causalité peut s'établir par tous moyens, y compris par présomption à condition que ces présomptions soient graves, précises et concordantes voire par un faisceau d'indices caractérisant le rôle causal ; si bien qu'en exigeant du SIAEP qu'il établisse avec certitude l'existence d'un lien de causalité entre l'incendie des produits toxiques appartenant à la SA ANORD BRICOMARCHE survenu le 12 avril 1996 et la pollution constatée en mars 1998, et en écartant les présomptions pourtant graves précises et concordantes établissant un tel lien, la Cour d'appel a violé l'article 1384 du Code civil, ensemble l'article 1353 du même Code », Cour de cassation, 2ème Chambre civile, 18 novembre 2010 - n° 09-72.257.

¹⁷²⁷ Cour de cassation, 3e chambre civile, 18 mai 2011, n° 10-17.645.

¹⁷²⁸ « L'absence de certitude sur l'origine de la pollution antérieure à 1997 et la présence de gazoil dans la nappe souterraine placée sous les cuves incriminées n'interdisent en rien, nonobstant ou en raison de la relation

présomption se révèle alors soit par la négative, de sorte qu'aucune autre cause ne peut être identifiée pour justifier le préjudice, soit par la positive découlant par exemple de la correspondance d'un polluant issu d'une installation industrielle et de la pollution retrouvée sur le lieu du dommage.¹⁷²⁹, ou encore par l'utilisation combinée de ces deux techniques.

À ce ceci s'ajoutent des fondements doctrinaux plus récents liant allègement et/ou renversement de la preuve et principe de précaution afin de favoriser le recours aux présomptions pour démontrer le lien causal¹⁷³⁰. Cette approche audacieuse semble néanmoins, malgré quelques rares exceptions¹⁷³¹, avoir reçu un accueil plutôt défavorable¹⁷³² de la part des juridictions de l'ordre judiciaire.

2. L'apport de la capacité de charge à l'identification du critère de gravité

Le dommage identifié et le lien de causalité établi, il faudra pouvoir avancer sur le caractère de gravité du dommage et circonscrire son caractère réparable ou pas. Cette question est importante, puisque confronté à un dommage écologique, le juge devra mettre en balance les atteintes méritant réparation et celles qui ne peuvent y prétendre.

S'il est à craindre que le caractère négligeable d'une atteinte à un environnement puisse donner lieu à de nombreuses interprétations par les différents juges, le recours à l'expertise scientifique et avec elle à la capacité de charge, objectivent l'évaluation de ce qui peut être récupéré. Mais, parce qu'aucun seuil n'a été préalablement défini, et que le code civil est silencieux sur les critères d'évaluation permettant de déterminer la ligne de partage entre l'atteinte négligeable et non négligeable, il reviendra à l'office du juge de caractériser *au cas par cas la gravité de l'atteinte portée à l'environnement*.

La question se pose ici de savoir comment le juge judiciaire pourrait se servir de la capacité de charge pour l'assister dans la définition de l'atteinte environnementale et évaluer sa réparation.

Avant d'envisager cette possibilité, il faut relever que l'utilisation de la capacité de l'environnement pour caractériser une atteinte environnementale comme négligeable ou non, peut comporter deux risques.

hydrogéologique établie entre les deux sites par les opérations de traçage susvisées, que la défenderesse principale soit ainsi déclarée exclusivement responsable en application de l'article L.514-16 du Code de l'environnement, de la pollution constatée dans le plan d'eau du parc Frédéric PIC au titre des périodes susvisées. » TGI Nanterre, 6e ch., 11 mai 2009, n° 06/13731.

¹⁷²⁹ CA Besançon, 29 septembre 2010, n° 07/01778, correspondance d'un polluant issue d'une installation industrielle et de la pollution retrouvée sur le lieu du dommage.

¹⁷³⁰ GUÉGAN-LÉCUYER A., « L'apport du principe de précaution en droit de la responsabilité civile », *RJE*, 2000/2, pp. 147-178 ; MAZEAUD D., « Responsabilité civile et précaution », *RCA*, 2001, p. 72 ; BOUTONNET M., *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile*, LGDJ, 2005, 695 p.

¹⁷³¹ Cas spécifiques des antennes relais : Le tribunal interdit l'implantation d'une antenne relais au motif qu'« il n'existe manifestement pas de consensus sur cette question sensible et délicate de santé publique » et « qu'aucun élément ne permet à présent [...] d'écarter de prime abord l'éventualité d'un impact dommageable des ondes [...] sur la santé des personnes soumises à leur exposition », TGI Angers, 5 mars 2009, n° 08/00765, dans le même sens : CA Versailles, 4 février 2009, n° 08/08775 ; TGI Carpentras, 16 février 2009, n° 08/00707.

¹⁷³² TGI Aix-en-Provence, 9 juin 2009, n° 09/00628 ; TGI Pau, 10 juin 2009, n° 09/00169.

D'une part, on peut considérer qu'une atteinte est négligeable à partir du moment où l'environnement arrive à revenir à un état normal par lui-même après les perturbations subies, l'atteinte est alors réversible. Il s'agit de mettre en avant la capacité de résilience de l'écosystème pour appuyer l'absence de gravité de l'atteinte. Dès lors, la capacité de charge d'un écosystème a été dépassée, mais ses capacités naturelles à revenir à un état d'équilibre existent encore, de sorte qu'une atteinte à l'environnement aura bel et bien existé, mais sera jugée comme sans gravité.

D'autre part, et dans une vision antagoniste, il serait également possible d'avancer qu'une pollution même de faible envergure entraîne toujours une atteinte non négligeable aux fonctions des écosystèmes, puisque perturbant l'équilibre de ce dernier, malgré le fait qu'il puisse revenir à son état naturel par ses capacités de régénération¹⁷³³ de sorte que la moindre pollution pourrait facilement être considérée comme une atteinte non négligeable.

Entre ces deux postures, la ligne de démarcation entre atteinte négligeable et non négligeable peut être trouvée en ayant recours à des critères quantitatifs, qualitatifs, mais aussi des critères de temporalité (combien de temps va mettre l'écosystème à se régénérer). Plus globalement, la fixation de la gravité de l'atteinte environnementale devrait interroger l'intensité de l'atteinte, les effets de cette dernière sur les éléments de l'environnement et les fonctions des écosystèmes, la durée de l'atteinte, la fragilité de l'écosystème atteint, et sa capacité de résilience estimée.

Pour parvenir à trouver les critères qui guideront demain les juges confrontés à des cas de préjudices écologiques, il semble opportun de se tourner vers les articles R.161-1 et suivants du code de l'environnement ; ils déterminent de manière très pragmatique comment apprécier l'importance, la gravité, d'une atteinte à certains éléments de l'environnement. Si les présents articles ne concernent pas directement le préjudice écologique tel que mentionné par le code civil, mais relèvent du régime des polices administratives concernant les dommages environnementaux résultant de certaines activités professionnelles, ils peuvent constituer un faisceau d'indices intéressant pour notre cas¹⁷³⁴.

Concernant les *atteintes au sol*, l'article R. 161 -1 dispose que la gravité des risques concernant la contamination des sols est à évaluer au regard « des propriétés du sol, ainsi que de la nature, de la concentration, de la dangerosité et des possibilités de dispersion des contaminants ».

Quant aux atteintes *relatives aux espèces et aux habitats*, l'article R.161-3 III dispose que les détériorations s'apprécient par rapport à l'état de conservation des habitats ou des espèces au moment de la manifestation du risque ou de la réalisation du dommage en tenant compte de données mesurables telles que : 1° Le nombre d'individus, leur densité ou la surface couverte ; 2° Le rôle des individus ou de la zone concernés par rapport à la conservation générale de l'espèce ou de l'habitat ; 3° La rareté de l'espèce ou de l'habitat appréciée, le cas échéant, au niveau régional, national ou communautaire ; 4° La capacité de multiplication de l'espèce, sa viabilité ou la capacité

¹⁷³³ MEMLOUK M., « La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 et la réparation du préjudice écologique », *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 65, 1^{er} novembre 2016, pp. 30-38.

¹⁷³⁴ En 2008, la directive 2004/35 relative à la responsabilité environnementale a été transposée en droit interne, les dispositions relatives à cette responsabilité sont codifiées aux articles L.160-1 et suivants et R.161-1 et suivants du de l'environnement. Ce régime crée une obligation de réparation des dommages résultant de certains dommages écologiques graves occasionnés par une activité professionnelle. Ce régime relève d'une police administrative.

de régénération naturelle de l'habitat ; 5° La capacité de l'espèce ou de l'habitat à se rétablir, par sa seule dynamique naturelle, dans un état équivalent ou supérieur à l'état initial, dans une durée telle que les fonctionnements de l'écosystème ne soient pas remis en cause après la survenance d'un dommage, sans autre intervention que des mesures de protection renforcées.

Parallèlement aux critères présents dans le code de l'environnement (qui ne couvrent pas toutes les atteintes à l'environnement), les services du ministère de la Transition écologique ont publié deux méthodes pour l'évaluation des préjudices écologiques. La première est dédiée aux préjudices de moindre gravité¹⁷³⁵, tandis que la deuxième concerne les dommages graves¹⁷³⁶. Pour évaluer l'ampleur du préjudice écologique, les auteurs des services de l'État préconisent une évaluation basée sur l'ampleur de l'atteinte, son effet sur le milieu naturel, qui devra également intégrer la durée des effets du dommage, la nature de l'entité endommagée (de quel habitat ou habitat d'espèce s'agit-il ?), ainsi que sa capacité de régénération¹⁷³⁷.

3. La place (limitée) de la capacité de charge dans un processus de réparation

Une fois le temps de l'évaluation achevé vient le temps de la réparation dans lequel le rétablissement en nature¹⁷³⁸ a été érigé en priorité, outre les hypothèses où une telle remise en état serait en tout ou partie impossible. Des dommages et intérêts pourront alors être prononcés par le juge, et devront être affectés à la réparation de l'environnement¹⁷³⁹.

L'obligation de réparation inscrite dans le code civil implique deux processus qui se distinguent. Il s'agit d'une part de procéder à la remise en état du site (par exemple : nettoyage d'une pollution) mais également de réparer les pertes écologiques issues du mauvais (ou de l'absence totale) de fonctionnement de l'écosystème¹⁷⁴⁰.

Comme le relève une partie de la doctrine, le fait de ramener – par des actions de réparation – un écosystème impacté à son état antérieur (à supposer que cela soit possible), ne suffit pas à éteindre les préjudices. Des mesures de réparation supplémentaires « sont généralement requises afin de contrebalancer les pertes écologiques survenues temporairement, entre la réalisation de la dégradation et la remise en état du milieu impacté »¹⁷⁴¹.

¹⁷³⁵ CGDD., Comment réparer des dommages écologiques de moindre gravité ? éd. SEEIDD, dossier Théma, mai 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Thema>

¹⁷³⁶ CGDD., Comment réparer des dommages écologiques graves ? éd. SEEIDD, dossier Théma, novembre 2018.

¹⁷³⁷ COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE., *Préjudice écologique, bien dimensionner la réparation des dommages*, décembre 2018, p 3.

¹⁷³⁸ « la distinction entre réparation en nature et réparation par équivalent monétaire n'est pas pertinente en droit de la réparation du préjudice écologique, matière qui devrait plutôt être construite autour de la notion de réparation de la nature », Association des Professionnels du Contentieux Économique et Financier Commission, *La réparation du préjudice écologique en pratique*, APCEF, 2016, p. 26.

¹⁷³⁹ Article 1249 du code civil.

¹⁷⁴⁰ Qui peut s'apparenter à une mesure compensatoire initier pour remédier aux pertes de ressources ou de services résultant de l'intervalle de temps entre le dommage et la réparation.

¹⁷⁴¹ HAY J., « La réparation de la nature et quelques-uns de ses enjeux du point de vue de l'évaluation des atteintes écologiques », *RJE*, volume 42, n° 4, 2017, pp. 629-636.

Cette réhabilitation présuppose une restauration de la capacité de charge des écosystèmes. Elle peut être irrémédiablement limitée tant par les capacités techniques du génie écologique, qui malgré les progrès de la matière, n'ont pas encore les possibilités de restaurer une atteinte irréversible, que par les capacités intrinsèques de l'environnement à pouvoir revenir à un état d'équilibre ; difficultés auxquelles s'ajoute l'absence de données sur l'état de l'environnement antérieur au préjudice, et donc à l'impossibilité de déterminer avec précision les contours de la réparation adéquate, du moins ses modalités.

Il en résulte, qu'en dehors des cas de dommages simples¹⁷⁴², une réparation en nature *stricto sensu* qui consiste à « effacer purement et simplement le dommage »¹⁷⁴³ sera souvent délicate. Ce qui tend à favoriser le recours à l'évaluation monétaire, et préjuge de traduire pécuniairement les services rendus par les écosystèmes. Or, la réparation en équivalent monétaire présuppose d'évaluer financièrement des biens non appropriés qui se situent dans une large majorité en dehors du commerce juridique, sur une base de calcul (par exemple celles de l'Administration des domaines) qui convient mal, ou qui n'est pas préétablie pour donner la valeur des services écosystémiques à l'échelle nationale. La discipline de l'Économie des ressources naturelle maîtrise assez bien ces aspects, la discipline juridique beaucoup moins bien.

Sur le plan méthodologique, plusieurs approches coexistent pour fixer ces réparations et ont été utilisées sans uniformisation et consensus par les juridictions judiciaires. Le Conseil général de l'environnement et du Développement durable a produit plusieurs documents en la matière,¹⁷⁴⁴ ils ne lient point le juge qui demeure souverain dans cet exercice.

La première méthode et la plus simple, réside dans l'évaluation unitaire de la perte, évaluant le seul coût des organismes détruits¹⁷⁴⁵. Elle permet de s'affranchir de considérer les fonctions écologiques que remplissaient les écosystèmes impactés, mais tend à l'allocation de sommes relativement faibles¹⁷⁴⁶ quand ces dernières ne sont pas portées à l'euro symbolique¹⁷⁴⁷.

Moins abrupte, l'approche forfaitaire qui consiste à évaluer la valeur monétaire des éléments naturels détruits pour la multiplier par le nombre d'unités atteintes ou l'étendue géographique de la pollution, à laquelle s'ajoute parfois la durée de l'atteinte. Une affaire de pollution d'un cours d'eau, ayant donné lieu à une réparation évaluée sur la base d'un calcul intégrant la longueur de la rivière atteinte par la pollution à laquelle s'est ajoutée la durée de la pollution illustre bien cette

¹⁷⁴² CA Rennes, 5 juillet 1996, n° 95/01694.

¹⁷⁴³ JOURDAIN P., *Les principes de la responsabilité civile*, Dalloz, 6e éd., 2003, p. 135.

¹⁷⁴⁴ La complexité de la méthodologie est soulevée en 2020 par la doctrine.

¹⁷⁴⁵ Le défrichement sans autorisation d'une zone d'intérêt écologique reconnue au niveau européen et détruit des formations végétales, des habitats d'animaux préservés et visées par les ZNIEFF, ZICO et ZPS a été évalué à 15 000 euros au titre de dommages et intérêts pour préjudice moral d'une association de protection de l'environnement. TGI Draguignan, 3^{ème} chambre, 3 mars 2004, 00/002296, Association société nationale de protection de la nature c/ ministre de l'agriculture et a.

¹⁷⁴⁶ 3 000 euros de dommages intérêts ont été alloués à une Fédération de pêche lié à la destruction de poissons due au rejet accidentel d'acide sulfurique dans un ruisseau, CA Pau, 1er mars 2007, n° 06/00750.

¹⁷⁴⁷ CA Pau, 17 mars 2005, n° 00/400632.

méthode¹⁷⁴⁸. Ce mode d'évaluation a également été utilisé pour l'indemnisation forfaitaire à la hauteur de la beauté du site, sa qualité, par le TGI de Narbonne, le 4 octobre 2007¹⁷⁴⁹.

Seulement, le procédé devient d'un maniement plus complexe en milieu liquide « ouvert », les juridictions se heurtant à la difficulté de saisir avec exactitude les capacités naturelles du milieu estuarien et marin à absorber les polluants, de sorte que : « si cette méthode d'évaluation est pertinente lorsque la pollution atteint un cours d'eau délimité ou, lorsqu'il s'agit d'une pollution maritime, que le produit déversé est un produit lourd et que la pollution atteint une partie du littoral également délimitée, en revanche, elle ne peut être admise quand la pollution a lieu en pleine mer et que ses conséquences sur le milieu marin ne sont pas exactement quantifiables en raison des phénomènes d'évaporation, de dispersion et de biodégradation du produit déversé rendant aléatoire le calcul proportionné à la surface de la nappe constatée »¹⁷⁵⁰.

Dans d'autres hypothèses, le juge peut fixer le montant de l'indemnité en se référant au coût théorique de la remise en état du site, de la restauration du milieu, ou recourir à l'analyse économique par la valeur des services écosystémiques qui ont été perdus du fait du dommage.

Dans une récente décision du 6 mars 2020¹⁷⁵¹, le tribunal judiciaire de Marseille (nouvelle juridiction existant depuis 2020) donne un exemple très innovant de méthodologie (proposée par le parc national des Calanques) qui repose sur l'évaluation de la biomasse impactée par le recours à un indice de conversion trophique des poissons prédateurs. Écartant dans un premier temps la réparation en nature par le risque de perturbation de l'équilibre des processus biologiques naturels que pourrait entraîner une intervention humaine, et considérant « que la caractérisation de la gravité de l'atteinte à l'écosystème nécessite de prendre en compte, au-delà de ce seul poids, l'importance de chaque espèce pour l'équilibre de l'écosystème et la gravité corrélative de l'atteinte ou du déséquilibre induit », le tribunal de Marseille choisit d'allouer des dommages et intérêts à hauteur de 350 00 euros au Parc national des calanques afin de favoriser ses actions en faveur de l'augmentation de la biomasse.

Se démarquant, tant par le montant alloué que par la méthodologie retenue pour y parvenir, la présente décision, participe à l'effectivité du droit de l'environnement, et à plus forte raison à la diffusion du nouveau paradigme véhiculé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages tendant à reconnaître la valeur intrinsèque des écosystèmes et leurs capacités naturelles limitées à revenir à état d'équilibre.

Cette reconnaissance cantonnée à la réparation d'un préjudice écologique, si elle permet de mobiliser l'expertise scientifique pour déterminer et jauger l'impact des activités humaines sur les milieux et les ressources, se trouve ciblée sur *l'affaire X* en cours d'instance. À l'échelle de façades

¹⁷⁴⁸ CA Rennes, 7^{ème} chambre, 30 avril 1997 inédit commenté par A. GAONAC'H, « Réparation du dommage écologique dans le droit de l'eau », *RD rural* 2000, p. 42.

¹⁷⁴⁹ Considérant la beauté du site et sa qualité, TGI Narbonne, 4 octobre. 2007, n° 935/07, Assoc. Eccla et a.

¹⁷⁵⁰ Cour de cassation, Chambre criminelle, 18 mars 2008, n° 07-84.180.

¹⁷⁵¹ Tribunal judiciaire, Marseille, 6^{ème} chambre, 6 mars 2020 - n° 16253000274, PARANCE B., « Décision majeure sur la réparation du préjudice écologique », *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 27, 6 juillet 2020, p. 825.

maritimes, un vide reste à combler quant à l'évaluation écologique du territoire ou des circonscriptions administratives (communes, intercommunalités), qui permettrait la mise en œuvre de mesures conservatoires, par exemple pour des projets d'aménagement ou industriels qui menacent la capacité de charge écologique du territoire. Ce n'est pas réalisé aujourd'hui.

Les espaces protégés eux même sont au centre de difficultés considérables. Le parc des Calanques, premier parc péri-urbain à la fois terrestre et marin, institué par le décret 2012- 507 au cœur de la métropole Aix-Marseille Provence, comporte une surface marine de 43 500 ha, pour une surface terrestre de 8500 h, pour ce qui est du cœur de parc. Les communes en cœur de parc sont Marseille, Cassis et la Ciotat et les communes en aire d'adhésion sont Marseille, Cassis et la Penne-sur-Huveaune. Ce parc connaît une difficulté non résolue à propos de l'existence d'un pipe-line « sea –line » de 7 km en mer et d'environ 47 km à terre évacuant des boues liquides toxiques dans des proportions à déterminer, qui débouche sur la Fosse de Cassidaigne, une zone aujourd'hui incluse dans cœur de parc). Pipe-line pour lequel a été déposé une demande de prolongation, par l'industrie de l'alumine (à terre), de l'autorisation de rejet en mer d'effluents *liquides*, ceux-ci présentés d'abord comme non épurables, puisque l'autorisation de rejets solides était prévue pour s'achever fin 2015 (cf. **Annexe XIX**). En 2014, le Parc national des Calanques a rendu un avis favorable le 08 septembre 2014 et un projet d'arrêté préfectoral obtient en 2015 du Conseil supérieur de prévention des risques technologiques (CSPRT) un avis favorable. L'arrêté préfectoral prolongeant l'autorisation de rejet pour trois fois deux ans a été pris fin 2015. Cette affaire, traitée dans le champ du droit administratif et de l'environnement jusqu'alors, qui porte sur une demande d'autorisation d'un rejet d'effluents liquides (eaux de procédé, utilitaires brutes et pluviales) à compter du 1^{er} janvier 2016 par le même émissaire qui sert le rejet de résidus solides, et sur le renouvellement de la concession d'occupation du Domaine Public Maritime (DPM), sur la commune de Cassis, des canalisations, des câbles de protection cathodique et matériels et aménagements annexes nécessaires à l'activité et la poursuite en mer des eaux traitées. Elle montre la réaction de l'autorité préfectorale et l'ampleur du dossier public (contrôle des inspecteurs de l'environnement au titre des ICPE, écoute des arguments à l'appui d'une autorisation d'exploiter utilisant les meilleures techniques disponibles (BAT) et à la recherche de celles-ci, publications d'arrêtés préfectoraux complémentaires pour la révision des valeurs d'émission, problèmes de l'évaluation des effets cumulés) face à une opération dynamique et de plus en plus technicisée et qui finalement se maintient dans le temps long¹⁷⁵².

¹⁷⁵² Préfet des bouches du Rhône, Arrêté portant retrait de l'arrêté du 26 mars 2015 relatif à l'organisation d'une enquête publique unique concernant les demandes formulées par ALTEO GARDANNE et ALUMINIUM PECHINEY, Arrêté d'autorisation du 28 décembre 2015, Arrêté d'urgence pour accident de 2016, Arrêté du 24 août 2016 modifiant les valeurs limites des résidus rejetés en mer, Arrêté fixant des prescriptions complémentaires dans le cadre de l'arrêté ministériel du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des ICPE soumises à autorisation modifié : Arrêté en date du 20 juillet 2018 fixant les nouvelles Valeurs Limites d'Emission, Arrêté complémentaire du 30 décembre 2019, Arrêté du 25 juin 2020 modifiant les délais de respect des valeurs limites d'émissions suite à la crise sanitaire, Arrêté du 31 mars 2020 relatif aux effets cumulés pour le site de l'usine -, Arrêté du 31 mars 2020 relatif aux effets cumulés pour le site Mange Gari ...

CONCLUSION DE LA PARTIE II

La réorientation du contenu des décisions publiques sur les territoires de la zone côtière appuyée, sans faire de systématisme tout de même, sur cette assise objective qu'est la capacité de charge, révélée par les experts scientifiques, se fait soit de manière spontanée, avec transfert de connaissances issues de programmes de recherche vers la décision publique, soit programmée, à travers la commande d'études spécifiques par l'autorité publique déconcentrée ou les institutions décentralisée, pour aider à la prise de décision. Cette manière de faire illustre sans doute le changement de paradigme juridique (cf. Partie I) mais si on veut regarder le phénomène sous l'angle de la science administrative, c'est la double situation des contraintes à l'utilisation de la capacité de charge en droit malgré des créneaux d'actions pourtant permis et offerts par plusieurs matières de droit public qui surprend, qui interroge au moins. À la fin de cette seconde partie de l'analyse, on voit plus clairement où se trouvent les difficultés de l'utilisation de la capacité de charge : l'obtention des connaissances scientifiques et la réception des données utiles. On voit également l'origine des contraintes d'application : la préexistence de régimes juridiques attachés aux espaces de la zone côtière qui sont mal adaptés à cette mutation qu'est la considération de la capacité de charge, et des régimes juridiques plus accueillants mais dont le perfectionnement doit être recherché.

Les causes d'une autolimitation de l'action publique à se servir de la *notion* et de l'*instrument*, en *phase amont* des actes administratifs et autorisations ou en *phase aval* sont donc moins obscures : en amont, la mise en marche des mécanismes de prévention des atteintes aux environnement ou des mécanismes dédiés au développement urbain équilibré sont deux domaines qui nous montrent bien où la situation en est ; en aval des actes administratifs et autorisations importants, l'opportunité qu'est la capacité de charge dans le contentieux administratif, ou pénal et civil est ici esquissée. Pourtant son appropriation par les sciences juridiques, les autorités administratives et les praticiens du droit est peu encadrée et un peu diffuse et aléatoire. Comme instrument de modulation de l'action publique, l'utilisation de la capacité de charge mériterait de devenir plus universelle, ce qui suppose de la dégager des obstacles endogènes à la matière juridique et exogènes à cette dernière, et de considérer les opportunités offertes par différentes branches du droit public pour assurer son utilisation à plus vaste échelle.

CONCLUSION GÉNÉRALE

À l'issue de cette recherche académique, le temps est venu de répondre à la problématique initialement soulevée, à savoir la *confrontation du droit public à la capacité de charge* environnementale, notionnelle et fonctionnelle, et au degré de juridicité de celle-ci, si on peut l'approcher. Ceci suscitait par capillarité d'interroger les normes juridiques, les voies d'action offertes aux pouvoirs publics et leurs évolutions. Ce mouvement, nous l'avons observé, il pourrait être une transformation profonde du droit qui s'efforce de saisir le réel écologique, et qui s'évertue, c'est une nouveauté, à trouver un équilibre entre l'encadrement juridique du développement et la défense juridique de préservation. Entre la mutation du droit, terme trop fort et l'évolution de surface, expression trop faible, se tiennent d'autres postures, où le recours à la capacité de charge – comme fondement d'une imprégnation du droit au contact des réalités écologiques – est perceptible et positif. Pourtant le droit positif en la matière reste à un stade embryonnaire, du moins l'utilisation de celui-ci l'est.

La capacité de charge semble ignorée, en 2020, d'une majorité de la doctrine et des juristes praticiens, comme si elle se situait *en dehors* de l'ordre juridique. Ordre juridique entendu comme l'ensemble des normes juridiques existant dans une société donnée¹⁷⁵³. C'est peut-être volontaire. Parallèlement nombre d'utilisations sont régulées juridiquement quotidiennement ou au moins régulièrement, surtout par le pouvoir réglementaire, en fonction des capacités naturelles des milieux, au sein du droit de l'urbanisme, du droit forestier, du droit des pêches maritimes et en eau douce, du droit de la chasse soucieuse des ressources cynégétiques...

L'influence de la notion de « capacité de charge », sera perçue comme insidieuse si implicite, ou au moins perturbante, ou progressiste, c'est selon, mais elle est présente. Elle a contribué à transformer des pans de droit, *via des dispositions de régulation* de l'accès aux ressources définies selon des capacités de reproduction du vivant, des cycles d'éléments naturels (eaux), *via des dispositions* chargées de *limiter l'utilisation des sols* par rapport aux capacités d'absorption, et/ou d'infiltration, chargées de *réglementer l'activité industrielle* eu égard aux capacités d'assimilation estimées des pollutions par le milieu. Des effets juridiques se dégagent de cette capacité de charge et participent de sa juridicité.

Le droit de l'environnement, en innovant par un langage et des vocables qu'il s'est approprié, pour rencontrer le réel écologique et organiser sa transformation par rapport à ce dernier, modifie l'ordre juridique. Ce dernier finit peu ou prou par intégrer les termes usités, pour décrire les environnements et réagir aux préoccupations environnementales que la société civile lui exprime par les voies de droit organisées à cet effet ou par des moyens informels ou réactionnaires. Il en

¹⁷⁵³ TIMSIT G, « L'ordre juridique comme métaphore », *Droits*, vol. 33, n° 1, 2001, pp. 3-18.

vient à obliger à des solutions, et parfois, il considère les capacités de charge des écosystèmes. Il n'y a pas d'opposition flagrante à ce que la capacité soit saisie par le droit contemporain, pourtant, paradoxalement, à mesure que l'on s'approche des normes qui ont vocation à en traiter et l'abritent, elle semble se dérober.

L'inadéquation des concepts juridiques aptes à lui faire une place, procure le sentiment d'un décalage peu moderne entre la réalité écologique d'un processus (celui de la capacité d'un écosystème à subir des pressions), et la perception juridique de ce phénomène, suivie de réactions normatives.

Cette inadaptation du droit, ou supposée telle, date un peu. Il convient de parler plutôt de cette ignorance volontaire de la question, qui conduit surtout et trop aisément, à laisser faire, à laisser agir, voire à justifier les atteintes environnementales dans une balance dérégulée ou tarée. L'exigence d'efficacité du droit dans le contexte de la progression des connaissances environnementales revient alors de manière cinglante et récurrente. Le respect d'obligations émanant de conventions internationales auxquelles la France est partie également.

À cet égard, la pensée du Professeur Jacques Chevallier sur l'ordre juridique et son fonctionnement constitue un apport théorique à la compréhension de ce décalage. « De par la fonction normative qui lui incombe l'ordre juridique est tenu d'être en contact permanent avec la réalité sociale : visant à agir sur elle ou à la modeler, il est aussi le produit de ses déterminations ; l'ordre juridique n'a de sens et de pertinence que s'il est efficace »¹⁷⁵⁴.

L'efficacité s'entend comme « le degré d'influence qu'exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité »¹⁷⁵⁵. Elle ne doit pas être confondue avec l'effectivité qui indique que la règle de droit existe dans la réalité et qu'elle est appliquée dans les faits¹⁷⁵⁶, et qui revient à interroger « la capacité de la règle à orienter le comportement de ses destinataires dans le sens souhaité par le législateur ».

La capacité de charge nous questionne tant sur l'effectivité que sur l'efficacité des règles de droit.

Sur l'effectivité, d'abord, donc le degré d'influence qu'exerce la norme *juridique* sur les faits. Ici les normes sont mises en cause en raison de leur confusion sur les arbitrages entre objectifs divergents, plus généralement entre protection et exploitation, laissant aux décisionnaires publics et acteurs locaux le soin de définir localement le juste équilibre. Cette définition se faisant sans uniformisation suffisante des critères à prendre en considération et avec des pondérations opaques de certains d'entre eux lors du jeu des intérêts en balance.

¹⁷⁵⁴ CHEVALLIER J., « L'ordre juridique », in CURRAP, *Le droit en procès*, PUF, Paris, 1983, p. 20.

¹⁷⁵⁵ BETAÏLE J., « Le concept d'effectivité-action », in *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico, Estudios en homenaje al profesor José Luis CARRO FERNANDEZ- almayor* (coord. Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerredá), Vol. 2, 2017, p.17.

¹⁷⁵⁶ LASCOURMES P., SERVERIN É., « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, n°2, 1986, pp. 101-124.

Sur l'efficacité ensuite. Ici la capacité de charge ne demeure pas totalement exclue de l'ordre juridique, elle y est infiltrée souvent par le biais de sources de droit souple (recommandations) ou spontanées et contingentes (arrêtés préfectoraux selon que de besoin), dont le degré de normativité est souvent moindre, il faut le reconnaître, ce qui nuit irrémédiablement à son efficacité sur site (absence de sanction dissuasive) et à sa reproductibilité à l'échelon centralisé et général.

De ce double et succinct constat, un point commun : la carence de la norme juridique, et précisément, si l'on vise l'une des plus importantes d'entre elles, les lacunes de la loi à déterminer la signification et les contours de la capacité de charge environnementale. Une difficulté notable est donc le silence du législateur.

Au centre de la création juridique¹⁷⁵⁷, la loi¹⁷⁵⁸, expression de la volonté générale¹⁷⁵⁹, est la source de droit prédominante ; elle fait autour de la capacité de charge un silence assourdissant. L'article 34 de la Constitution française, est long, mais simple et clair : les règles concernant la préservation de l'environnement relèvent de la compétence du pouvoir législatif, au moins pour en fixer les principes généraux et fondamentaux¹⁷⁶⁰.

Serait-ce ici un refus de la part du législateur d'exercer sa compétence législative ? Si rien ne le prouve, l'évolution de la pratique des autorités administratives et juridictionnelles étudiée y fait songer, soulevant le désarroi de ces dernières face à cette question de capacité de charge *qu'il faudra bien considérer* et se voyant parfois contrainte de recourir à des moyens juridiques détournés pour y répondre.

En 2019, les difficultés juridiques expérimentées par l'autorité administrative déconcentrée pour établir un arrêté préfectoral fixant le cadre général du mouillage et de l'arrêt des navires dans les eaux intérieures et territoriales françaises de Méditerranée afin de préserver les herbiers de posidonie de la destruction en constituent un exemple frappant (cf. **Annexe XV**). Les motivations fondées principalement sur des problématiques de sécurité maritime dissimulent mal la réalité factuelle : parvenir à protéger la capacité de charge des herbiers de posidonie face aux mouillages destructeurs, dont les lâchers d'ancres répétés et les dégradations par arrachage dépassent les capacités naturelles de résistance de ces écosystèmes.

Le silence du législateur autour de la capacité de charge de l'environnement incite à penser qu'il sous-utilise les pouvoirs et compétences que les textes lui attribuent.

¹⁷⁵⁷ DUGUIT L., *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Vol. 13, Fontemoing, 1901, 624 p.

¹⁷⁵⁸ CARBONNIER J., *Essais sur les lois*, Répertoire du Notariat Défrénois, 2^{ème} éd., 1995, 176 p. ; CORNU G., *Les définitions dans la loi, L'art du droit en quête de sagesse*, PUF, 1998, 421 p. ; MATHIEU B., *La loi*, Dalloz, Paris, 2006, 142 p.

¹⁷⁵⁹ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Contrat social*, liv. II, chap. XII.

¹⁷⁶⁰ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 329.

L'« incompétence négative », qui s'entend pour une autorité de s'être rendue coupable de rester « en deçà des limites » de sa compétence, elle est à l'origine une notion de droit administratif¹⁷⁶¹ qui a investi le champ du droit constitutionnel, a été commentée dans d'autres contextes que celui de cette étude¹⁷⁶². Elle y a pourtant un grand intérêt. L'incompétence négative du législateur¹⁷⁶³ se caractérise pour l'autorité qu'est le législateur, de ne pas avoir pleinement usé des pouvoirs que lui confère la Constitution, laissant entendre qu'il se serait dessaisi d'une question¹⁷⁶⁴.

Le contrôle de l'« incompétence négative », développé à partir de la décision du 26 janvier 1967, n°67-31 DC¹⁷⁶⁵, s'est limité en premier lieu à vérifier que le législateur n'ait pas délégué sa compétence à d'autres autorités sur des questions qu'il lui appartenait de régler. Il s'est par la suite déployé en une pluralité d'hypothèses dans lesquelles le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence. Elle résulte d'une loi trop imprécise¹⁷⁶⁶, ambiguë¹⁷⁶⁷, complexe¹⁷⁶⁸, ou de son absence de clarté et d'intelligibilité¹⁷⁶⁹.

On pourrait considérer que l'incompétence négative du législateur est consommée, si en renonçant à établir des principes fondamentaux autour de la capacité de charge, il laisse une autre autorité, le pouvoir réglementaire agir à sa place, localement et ponctuellement. Ceci étant, il n'existe pas encore, en France, de procédure permettant de contraindre le législateur à légiférer quand bien même la Constitution le prévoit, et la procédure de contrôle de l'inconstitutionnalité de l'incompétence négative, est une voie de recours qui suppose qu'une loi préexiste¹⁷⁷⁰ (contrôle *a priori*) ou qu'elle ait été promulguée¹⁷⁷¹ (contrôle *a posteriori*). La juridicité de la capacité de charge bute alors sur l'absence totale d'intervention du législateur qui ne peut faire l'objet d'une condamnation par le juge constitutionnel au motif de l'inexistence de lois.

Reste tout de même, le cas où les lois environnementales, se contentant d'énoncer les intérêts légitimes en présence, sans déterminer les critères à prendre en considération pour assurer une hiérarchisation, semblent manifestement ambiguës¹⁷⁷². Ce qui renvoie à la qualité de la loi disponible.

¹⁷⁶¹ LE PILLOUER A., « L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente », *RFDA*, 2009, p.1203.

¹⁷⁶² GALLETTI F., « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur « l'incompétence négative du législateur » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/2, n° 58, pp. 387-417.

¹⁷⁶³ PRIET F., « L'incompétence négative du législateur », *Revue française de droit constitutionnel*, n°17, 1994, pp. 59-85 ; SCHMITTER G., « L'incompétence négative du Législateur et des autorités administratives », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. 5, 1991, pp. 137-176.

¹⁷⁶⁴ GALLETTI F., « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur « l'incompétence négative du législateur » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », op.cit.

¹⁷⁶⁵ Conseil Constitutionnel, Décision n° 67-31 DC, du 26 janvier 1967.

¹⁷⁶⁶ Conseil Constitutionnel, Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985.

¹⁷⁶⁷ Conseil Constitutionnel, Décision n° 85-191 DC, 10 juillet 1985 ; Conseil Constitutionnel, Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

¹⁷⁶⁸ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

¹⁷⁶⁹ Conseil Constitutionnel, Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999. Voir RRAPI P., *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, 2014, 280 p.

¹⁷⁷⁰ Article 61 2^{ème} alinéa de la Constitution.

¹⁷⁷¹ Article 61-1 de la Constitution.

¹⁷⁷² MILANO L., « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *RDP*, 2006, n° 3, p. 653.

L'article L.121-21 du code de l'urbanisme qui commande aux autorités locales chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme sur le territoire administratif littoral de déterminer :

- la capacité d'accueil, en considérant la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L.121-23 ;
- l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ;
- la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- et enfin les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés ; illustre cette indétermination quant à la hiérarchisation à opérer entre intérêts listés en présence, laissant à penser que peut-être le législateur n'a pas pleinement exercé sa compétence, *ou à tout le moins qu'il n'est pas allé jusqu'au bout de l'exercice.*

L'inertie législative autour de la capacité de charge paraît tout-à-fait regrettable, notamment au nom de la protection du droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé¹⁷⁷³, ou au titre du devoir constitutionnel de prévention¹⁷⁷⁴, que la loi est censée assurer. Si les solutions institutionnelles actuelles manquent, elles laissent le pouvoir réglementaire seul, ou isolé, pour *la réguler*, ce qui va – pour notre appréciation – à l'encontre des règles constitutionnelles. Et peut-être à l'obligation assez dense de la bonne foi dans l'exécution des traités internationaux.

En la matière, c'est devenu principalement aux préfets que reviennent (sans qu'on sache bien si c'est en premier lieu ou en dernier lieu) la maîtrise et la régulation des activités privées, et donc les ajustements d'intérêts divergents dans un rapport de conciliation avec la capacité de charge *du territoire du ressort de sa compétence administrative*. Garant de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique du département, au titre de son pouvoir de police générale, le préfet est l'autorité de police administrative spéciale concernant les installations classées pour la protection de l'environnement, l'eau, les déchets, la pêche, la chasse, la protection de la faune et de la flore, ou encore l'utilisation de produits phytosanitaires ... À ceux-ci s'adjoignent ses pouvoirs en matière de contrôle de légalité, et de procédure d'évaluation environnementale pour laquelle il est l'autorité référente (autorité environnementale).

À l'échelon administratif communal, qu'on imagine finalement particulièrement pertinent pour l'application de la capacité de charge sur le territoire communal, le maire peut être porteur d'ambitueuses aspirations sur la capacité environnementale du territoire plus modeste à administrer ; sans idéalisation de cette institution-ci, il dispose d'une vision plus individualisée *des sols et écosystèmes inclus à l'échelle de la planification communale*, qui échappe aux autorités déconcentrées, raisonnant à l'échelle de grands ensembles territoriaux (le département ou la région), peu adaptés pour recevoir des informations très précises sur la capacité de charge multiforme sur de telles surfaces.

¹⁷⁷³ Article 1 de la Charte de l'environnement.

¹⁷⁷⁴ Article 3 de la Charte de l'environnement.

L'institution municipale perd paradoxalement sa capacité d'action publique. En effet, quasi uniformément se constate l'intensification du processus de l'intercommunalité administrative et politique. Elle aboutit à des transferts de compétences de plus en plus étendus, de la commune vers des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre (communautés urbaines, d'agglomération et de communes), encouragés par la préfecture. Ceci réduit les possibilités de voir traiter la capacité de charge à une échelle la plus cohérente et la plus petite (l'échelle municipale). Les possibilités d'action du maire sont ici de plus en plus affaiblies, les décisions se prenant au niveau de l'intercommunalité avec des arbitrages et des consensus à trouver qui amenuisent les chances de voir définie la capacité de charge dans une ou plusieurs communes si le reste (des autres communes) n'est ni affecté, ni concerné.

L'appropriation de la capacité de charge par l'intercommunalité (établissement intercommunal) est une question très contemporaine et difficile à résoudre. Cette politique de regroupement de communes instituée par le législateur dès 1890¹⁷⁷⁵ afin d'assurer une mutualisation de certains services compte tenu de l'insuffisance des moyens alloués aux communes, a laissé place à une volonté de structuration des grandes agglomérations composées de nombreuses communes éparpillées, et d'organisation des relations entre les grandes villes urbaines et les villes et villages périphériques¹⁷⁷⁶. Dans un processus de décentralisation légitime¹⁷⁷⁷, les interventions législatives se sont succédé, depuis 1992¹⁷⁷⁸, pour multiplier les formes juridiques d'intercommunalité, et avec elles les champs et objets des transferts de compétences¹⁷⁷⁹. Modalité nouvelle d'organisation administrative entre l'échelon communal et départemental, la structure intercommunale n'est pas une collectivité territoriale¹⁷⁸⁰ mais un établissement public, régi par les principes de spécialité et d'exclusivité qui commandent aux EPCI d'exercer les seules compétences issues, soit du transfert opéré par le législateur, de manière automatique et obligatoire, soit de la volonté des communes¹⁷⁸¹, et aux communes qui les ont intégrés de ne plus agir à partir des compétences transférées aux EPCI, EPCI qui sont seuls désormais à pouvoir le faire dans ces domaines d'activité¹⁷⁸². Ce qu'il eût été possible de décider pour un maire et un conseil municipal sur la commune ne l'est plus dans des formes aussi simples en cas d'adhésion à un EPCI.

Le choix municipal de l'isolement ou, dans une autre perspective, de la maîtrise du devenir de la commune et des interactions avec le domaine public naturel et artificiel, n'est plus libre. Un

¹⁷⁷⁵ 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, JORF du 6 mars 1890.

¹⁷⁷⁶ Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, JORF du 1 janvier 1971.

¹⁷⁷⁷ DEGOFFE M., « L'intercommunalité, fille de la décentralisation », *BJCL*, 2012, pp. 271- 274.

¹⁷⁷⁸ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 ; Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995 ; Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999.

¹⁷⁷⁹ NEMERY J.-C. « VI. Réforme de la décentralisation et transferts de compétences », *Annuaire des Collectivités Locales*, 24.1, 2004, pp. 67-84.

¹⁷⁸⁰ DOAT M., *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2003, 317 p.

¹⁷⁸¹ CE, 23 octobre 1985, n° 46612, commune de Blaye les Mines.

¹⁷⁸² CE, 16 octobre 1970, n° 71536, commune de Saint-Vallier.

changement d'importance, intervenu par voie législative en 2010¹⁷⁸³ visant à faciliter l'achèvement de la carte intercommunale, prononce l'obligation pour les dernières communes isolées d'adhérer à un établissement public de coopération intercommunale et reconnaît aux préfets des pouvoirs étendus pour y parvenir.

La loi du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), a organisé, elle, le transfert automatique de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU) vers les communautés de communes ou d'agglomérations, dans les trois ans à compter de la publication de la loi, sauf si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent¹⁷⁸⁴.

Ce processus de dépossession déjà engagé par la loi Grenelle II, qui avait fait du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) la règle, et du plan local d'urbanisme l'exception, a mis en situation d'exclusion les communes rurales qui « ne se sont pas nécessairement reconnues dans des projets de territoire plus ambitieux à une échelle plus large »¹⁷⁸⁵.

Si c'est d'appropriation en droit de la capacité de charge qu'il s'agit, la *nature des communes concernées*, (comme leur distance à des environnements par exemple) a une importance. La situation des communes rurales devant cette question n'est pas du tout la même que celle des communes urbaines. Les communes « rurales », définies par rapport à un seuil d'habitants sont en France : « les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants et les communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 5 000 habitants, si elles n'appartiennent pas à une unité urbaine ou si elles appartiennent à une unité urbaine dont la population n'excède pas 5 000 habitants »¹⁷⁸⁶.

Absorbées dans de grands ensembles, dans un contexte d'agrandissement des intercommunalités voulu et programmé, de plus en plus de communes rurales rencontrent des difficultés quant à l'affirmation de leurs identités et de leurs spécificités et quant à leur volonté et compétences pour se protéger d'une consommation du sol et des ressources *excédant une capacité de charge* dont elles ont une connaissance scientifique ou une impression.

Le mouvement de regroupement à l'échelle intercommunale est démultiplié par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre)¹⁷⁸⁷. Loi qui a rendu le rattachement à un EPCI obligatoire pour toutes les communes de France, avec comme corollaire l'accroissement de compétences transférées de plein droit (en matière de promotion du tourisme, de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, l'eau et l'assainissement). Cette nouvelle répartition, qui a sans doute une pertinence,

¹⁷⁸³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010.

¹⁷⁸⁴ Article 136.

¹⁷⁸⁵ JEBEILI C., « Espace rural. Du maillage hérité au maillage recomposé, brève histoire des communes rurales en France », *Droit rural*, n° 468, étude 21, décembre 2018.

¹⁷⁸⁶ Décret n° 2006-430 du 13 avril 2006 Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire JO du 14 avril 2006.

¹⁷⁸⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015.

reste mal intégrée par les élus des communes de petite taille et comptant peu d'administrés, avec pour conséquence la perte de proximité des lieux de la décision et de l'action publique, due à l'éloignement des services publics. Ceci renforce le sentiment d'exclusion des populations et celui de la subordination des élus municipaux¹⁷⁸⁸.

Cette mise sous tutelle un peu nouvelle, bien que le terme soit mal choisi, encadrée par le pouvoir législatif, tend à priver des compétences emblématiques et *in fine* des pouvoirs de polices administratives qui les accompagnent, les autorités municipales. Ce simple point complexifie *in concreto* tout processus d'appréhension de capacité de charge et son traitement, celui-là qui conviendrait aux spécificités géographiques et écologiques des territoires de petites superficies. Il a peu ou n'a plus de chance d'être décidé dans un processus institutionnel de décision intercommunal à plus vaste échelle.

Par ailleurs, on doit souligner que l'application *concrète* de la capacité de charge est facilitée sur des *portions* de territoires *réduits* et *délimités*. La remarque vaut même à l'intérieur du territoire d'une commune unique. À cette double condition (réduction et délimitation), *le sol* répond bien et devient un objet d'application plus facile. Pas tout le sol toutefois, mais le sol *délimité*, au sens de la parcelle foncière cadastrée et circonscrite. On peut aussi le constater pour les eaux, mais pas toutes les eaux là encore, mais les *eaux réceptacles* : l'étang en eau douce, la lagune méditerranéenne, les milieux lacustres, cartographiés et délimités, plus aisément propres aux mesures écologiques et physico-chimiques, et aux suggestions de mesures d'interdiction et de protection à présenter à l'autorité publique.

S'il faut réglementer les utilisations environnantes en fonction des résultats trouvés sur la capacité de charge du sol et/ou de l'eau, c'est vers la police administrative que les premières sollicitations vont : la police administrative générale du maire, premièrement, mais surtout les polices *administratives spéciales* détenues majoritairement par l'autorité préfectorale. La police des installations classées permet de réguler l'activité industrielle en elle-même, mais également les impacts de cette dernière sur la qualité du sol et de l'eau, la police spéciale des déchets est également susceptible d'être soulevée en visant l'abandon, le dépôt et la gestion des déchets, sur le sol, la police de l'eau qui réglemente des activités terrestres à proximité du milieu aquatique, à ceci s'ajoute la police de l'urbanisme ou encore la police des dommages écologiques.

De ce dédale de polices administratives spéciales susceptibles d'être mis en activité pour répondre à un besoin de régulation de la capacité de charge, une certitude trop rapide survient, et doit être rectifiée : l'appréhension de la capacité de charge par la voie des polices administratives serait facilitée par leur nombre. Or, elle ne va pas d'elle-même, et suppose que soit levé un certain nombre de présupposés.

Le premier est celui de la réception des données par l'autorité de police administrative compétente, et donc la nécessité d'études de capacité de charge délivrées administrativement *à la bonne échelle*. Ceci renvoie à des situations d'études scientifiques portant sur des milieux chevauchant plusieurs circonscriptions administratives (exemple : un étang cerné par le territoire de diverses communes, et réceptacles d'eaux provenant de bassins versants et de rivières dont d'autres communes sont

¹⁷⁸⁸ FIALAIRE J., « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *AJDA*, 2013, p. 1386.

riveraines), plusieurs communes sur le territoire d'une intercommunalité, plusieurs communes dépendant de différentes intercommunalités, ou plusieurs intercommunalités ou encore à l'interface de deux départements ...

L'existence de distorsions entre ces maillages administratifs – un mot plus juridique sera celui de circonscription administrative –, et les entités écologiques étudiées, génère des configurations d'utilisation des données scientifiques *inéga*les, en fonction des pouvoirs publics saisis, de leurs sensibilités sur ces questions environnementales et donc de leur volonté de voir traiter cette question au moyen des instruments dont ils disposent (exemple : l'arrêté préfectoral de biotope).

L'exemple de la lagune de Thau (département de l'Hérault, région Occitanie) illustre bien ce décalage, au total 14 communes sont réparties autour de la lagune et affectent son état écologique (cf. **Annexe VIII**), avec la difficulté pour les chercheurs en écologie côtière, chargés du suivi de sa qualité, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau, de reporter leurs résultats à l'instance administrative la plus apte à prendre des mesures de polices administratives pour réguler les activités et polluants qui s'y retrouvent, en fonction de la capacité d'assimilation du milieu lagunaire, à divers moments de l'année.

La diversité des activités, dont celles pourvoyeuses de substances à risques, à réglementer, et par voie de conséquence les polices administratives susceptibles d'entrer en concurrence ou en conflit sur une même situation, complexifie une action publique globale, commandant aux experts d'adresser les résultats de leurs recherches à plusieurs institutions et autorités publiques (Agence de l'eau, préfet...), sans certitude d'action de leur part en retour.

En application du principe d'indépendance des législations, lorsque plusieurs autorités de polices administratives spéciales se superposent pour une même situation, chaque police spéciale agit dans le seul cadre des textes qui la régissent¹⁷⁸⁹.

Si l'on garde l'exemple de l'étang de Thau, qui se trouve étudié de manière comparée avec une série d'autres lagunes méditerranéennes, pour y surveiller la présence de 73 substances dangereuses (on note la surveillance de 22 substances imposées par la directive sur l'eau, avec 3 seulement qui sont interdites, et que ces substances relèvent distinctement des législations/réglementations sur les biocides, sur les pesticides, et sur les usages vétérinaires...¹⁷⁹⁰), faire réguler les activités réparties autour de l'étang en fonction de la capacité charge, suppose d'avoir recours entre autres, à plusieurs polices et surtout autorités de police : la police spéciale confiée aux ministres en matière de réglementation des produits phytopharmaceutiques, à laquelle s'adjoint la police spéciale en matière d'installations classées pour la protection de

¹⁷⁸⁹ DELHOSTE M.-H., *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LDGJ, 2001, 290 p.

¹⁷⁹⁰ MUNARON D. et al., « Risque pesticide dans les eaux de lagunes méditerranéennes », Conférence 22 octobre 2020, Ifremer, UMR MARBEC ; DEROLEZ V., *Approche dynamique et intégrée de l'évaluation d'un socio-écosystème côtier. Application à la lagune de Thau, son état écologique et ses bouquets de services écosystémiques sur la période 1970-2018, thèse en écologie*, Ifremer, UMR MARBEC, 2020.

l'environnement détenue par le préfet, mais également à la police de l'assainissement transférée au Président de l'EPCI¹⁷⁹¹ ; avec un risque évident de déperdition des résultats scientifiques pour fonder des actions publiques. À ceci s'ajoute le recours limité au pouvoir de police générale du maire, en présence de polices administratives spéciales, or cas de danger grave et imminent¹⁷⁹².

Les arrêtés municipaux « anti-glyphosate », pris au cours de l'année 2019, afin de limiter l'usage de pesticides spécifiques sur le territoire de certaines communes, et leur censure par le juge administratif¹⁷⁹³ pour incompétence des maires à agir dans un domaine où existe une police spéciale d'État, démontrent l'impuissance de l'autorité *communale* à réguler les activités en fonction de la capacité de charge de son territoire et qui affecte négativement, voire gravement celui-ci, alors même qu'une carence des pouvoirs étatiques existe.

L'observation des difficultés juridiques restreignant l'usage de la capacité de charge en tant qu'outil de décision publique, reflet du silence législatif et de l'écart entre normes juridiques et réalités écologiques définies, laisse s'opérer des arbitrages communaux, départementaux, parfois régionaux, en fonction des nécessités – économiques plus qu'environnementales – appuyés sur des dispositifs juridiques assez anciens, qui les justifient finalement, y compris pour ce qui est de la rentabilisation du domaine public.

La capacité de charge, simple référent parmi d'autres pour fonder une décision publique, et qui vient après des nouveautés comme la trame verte et bleue, le schéma de cohérence écologique, les connectivités écologiques etc. très marqués par l'approche spatiale, dont le potentiel semble plus fort à l'aune de cette étude (approche fonctionnelle des milieux et risques enfin renseignés...), est manifestement sous-utilisée. Elle pourrait (et devrait) gagner en juridicité.

Les pistes d'un droit à édicter, utopique peut-être, réalisables sûrement, si les volontés publiques les portent, pourraient déjà s'appuyer – pour les communes littorales –, vers une redéfinition drastique de la capacité d'accueil, intégrant la notion de limite des capacités naturelles des écosystèmes, et pour toutes les autres sur une refonte de l'étude d'impact et la prise en compte d'impacts significatifs dans un rapport de compatibilité, pour refuser toute autorisation administrative.

Les évolutions juridiques font état de ce besoin de voir saisie la capacité de charge avec plus de fermeté. En constitue un premier exemple en 2018, le « plan biodiversité » ; définissant l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN), il recommandait, notamment, de « freiner l'artificialisation brute », objectif reporté dans l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, qui appelle « au renforcement de la mobilisation de l'État local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, appliquer les dernières mesures législatives prises en la matière et

¹⁷⁹¹ LEKKOU E., « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales*, 2013, pp. 18-25.

¹⁷⁹² CE, 2 décembre 2009, n° 309684, commune Rachecourt-sur-Marne, JurisData n° 2009-016744

¹⁷⁹³ TA Besançon, ordonnance, 16 septembre 2019, n° 1901464, préfet du Doubs ; TA ordonnance, Versailles, 20 septembre 2019, ordonnance, n° 1906708, préfet des Yvelines ; TA Toulouse, ordonnance, 31 octobre 2019, n° 1905869, préfet de la Haute-Garonne ; TA Rouen, ordonnance, 13 novembre 2019, n° 1903763, préfet de la Seine-Maritime.

mobiliser les acteurs locaux »¹⁷⁹⁴. En 2020, la dynamique linguistique demeure : l'intervention du législateur en début d'année proclamant « la transition vers une économie circulaire vise à atteindre une *empreinte écologique neutre* dans le cadre du respect des limites planétaires »¹⁷⁹⁵, laisse songeur, comment considérer juridiquement la capacité de charge à l'échelle planétaire quand notre ordre juridique interne ignore encore trop souvent la capacité de charge locale des écosystèmes, compris dans la domanialité publique ou privée ou la propriété privée civiliste. La seconde dépend de la première, mais l'étape prioritaire est quand même le traitement d'éléments de la nature qui sont « patrimoine de la Nation ». Ici peut-être surgit un nouveau vecteur de juridicité.

En attendant une véritable loi dédiée à la prise en compte des limites écologiques et sanitaires, ce ne sont que les crises, c'est à craindre, qui, en tant que facteurs de ruptures et d'évolutions juridiques, à l'image de la crise sanitaire du COVID 19 de l'année 2020, rendent la construction d'un ordre public écologique inévitable et avec lui, la déclinaison de la capacité de charge par le droit, indispensable.

Dans cet exercice, ici débuté, les aspects qui viennent *en aval* de la décision ou de la carence relative à la capacité de charge, telle la pénalisation de l'action du décideur, ont été évidemment abordés comme faisant partie d'un sujet de droit public (la pénalisation exprime la réaction de la société par la voie du Procureur...). Mais ce sont certainement les aspects qui viennent *en amont* de la décision ou de la carence relative à la capacité de charge, ceux directement rattachés au droit administratif, qui devraient pouvoir connaître la plus grosse marge de progression et de performance.

¹⁷⁹⁴ Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace, Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace.

¹⁷⁹⁵ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, JORF n°0035 du 11 février 2020.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Ouvrages généraux

- AFDA, Association française droit administratif, *Les méthodes en droit administratif*, 1^{ère} éd., juillet 2018, 278 p.
- ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Quadrige, Paris, 2003, 1649 p.
- AUBY J.-B., BON P., AUBY J.-M., TERNEYRE P., *Droit administratif des biens*, 7^{ème} éd., Dalloz, Coll. Précis, 2016, 720 p.
- AUBY J.-B., PÉRINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, Coll. Précis Domat, 9^{ème} éd., Paris, 2012, 1248 p.
- BENOÎT-ROHMER F., KLEBES H., *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique européen*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, 267 p.
- BERGEL J.-L., *Théorie générale du droit*, 4^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2004, 374 p.
- BERNARD P., *La notion d'ordre public en droit administratif*, L.G.D.J., Coll. Bibliothèque du droit public, Paris, 1962, 286 p.
- BETTATI M., *Droit international de l'environnement*, Odile Jacob, 2012, 304 p.
- BEURIER J.-P. (dir.), *Droits maritimes*, 2^{ème} éd., Dalloz Action, Paris, 2008, 1216 p.
- BEURIER J.-P. (dir.), *Droits maritimes*, 3^{ème} éd., Dalloz Action, Paris, 2014, 1793 p.
- BEURIER J.-P., CHAUMETTE P., et PROUTIERE-MAULION G., *Droits maritimes- Exploitation et protection de l'océan*, Tome III, Juris Service, Lyon, 1995, 310 p.
- BEURIER J.-P., *Droit international de l'environnement*, 5^{ème} éd., Pedone, 2017, 628 p.
- BIGOT G., *L'administration française*, Tome 1, 1^{ère} éd., LexisNexis-Litec, Manuels, Paris, 2010, 361 p.
- BILLET P. et NAIM-GESBERT É. (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, Grands arrêts, 2017, 444 p.
- BRISSON J.-F., *Le recours administratif en droit français. Contribution à l'étude du contentieux administratif*, Coll. BDP LGDJ, T. 185, 1996, 494 p.
- BROYELLE C., *Contentieux administratif*, 2^{ème} éd., LGDJ, Lextenso-éditions, Manuel, Paris, 2013, p.
- CARBONNIER J., *Essais sur les lois*, Répertoire du Notariat Défrénois, 2^{ème} éd., 1995, 176 p.
- CAUDAL S. (dir.), *Intérêts publics et intérêts privés en droit administratif français*, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, 2014, Coll. des mémoires de l'Équipe de droit public de Lyon, 129 p.
- CAVARE L., *Le droit international public positif*, Tome 2, 2^{ème} éd., Pedone, Paris, 1962, 931 p.
- CHAGNOLLAUD DE SABOURET D., *Dictionnaire élémentaire du droit*, Dalloz, Hors Coll., août 2016, 766 p.
- CHAPUS R., *Droit administratif général*, Montchrestien, Tome 1, 15^{ème} éd., Paris, 2001, 1399 p.
- CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 12^{ème} éd., Paris, 2006, 1489 p.
- CHAUMETTE P. (dir.), *Droits maritimes*, 4^{ème} éd., Dalloz Action, Paris, 2021-2022, disponible 03 février 2021, 1824 p.
- COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, Montchrestien, 5^{ème} éd., Paris, 2001, 815 p.
- CORNU G., *Les définitions dans la loi, L'art du droit en quête de sagesse*, PUF, 1998, 421 p.
- DE LAUBADÈRE A., VENEZIA J.-C., GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, Tome 1, L.G.D.J., Paris, 1990, 975 p.
- DE MALAFOSSE J., *Le droit de l'environnement, le droit à la nature, aménagement et protection*, Montchrestien, Paris, 1973, 262 p.

- DEFOORT B.**, *La décision administrative*, Coll. BDP, LGDJ, 2015, 686 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Le relatif et l'universel, Les forces imaginantes du droit*, éd. du Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2004, 439 p.
- DELVOLVE P.**, *L'acte administratif*, Droit public, Sirey, Paris, 1983, 294 p.
- DOAT M.**, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2003, 317 p.
- DUGUIT L.**, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Vol. 13, Fontemoing, 1901, 624 p.
- DUGUIT L.**, *Traité de droit constitutionnel*, Tome 2, La théorie générale de l'État, éd. De Baucard, Paris, 1928, 888 p.
- FAVOREU L.**, *Droit des libertés fondamentales*, 7^{ème} éd., Précis Dalloz, Paris, 2015, 774 p.
- FORTEAU M., THOUVENIN J.-M.**, *Traité de droit international de la mer*, Coll. Centre de Droit International de l'Université Paris Nanterre Ouest, Pedone, 2017, 1322 p.
- GALLETTI F.**, *Les transformations du droit public africain francophone. Le droit formel, entre construction étatique et libéralisation du droit public*, éd. Emile Bruylant, Bruxelles, Belgique, 2005, 682 p.
- GAUDEMET Y.**, *Droit administratif des biens*, Traité de droit administratif, Tome 2, LGDJ, 2008, 618 p.
- GODFRIN P., DEGOFFE M.**, *Droit administratif des biens*, Sirey, 11^{ème} éd., 2015, 469 p.
- GOHIN O., SORBARA J.-G.**, *Institutions administratives*, LGDJ, 8^{ème} éd., 2019, 576 p.
- INSERGUET-BRISSET V.**, *Droit de l'environnement*, Didact droit, Presses universitaires de Rennes, 292 p.
- JACQUOT H., PRIET F.**, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4^{ème} éd., Paris, 2001, 815 p.
- JOURDAIN P.**, *Les principes de la responsabilité civile*, Dalloz, 6^{ème} éd., 2003, 178 p.
- KALFLÈCHE G.**, *Droit de l'urbanisme*, PUF, Coll. « Thémis Droit », 2^{ème} éd., 2018, 508 p.
- KELSEN H.**, *Théorie pure du droit*, LGDJ, Paris, 1990, 367 p.
- LAVIEILLE J.-M.**, *Droit international de l'environnement*, Ellipses, 2^{ème} éd., Paris, 2004, 191 p.
- MALAURIE P.**, *Anthologie de la pensée juridique*, 2^{ème} éd., Cujas, Paris, 2001, 376 p.
- MALAURIE P., AYNÈS L., STOFFEL-MUNCK.**, *Les obligations*, Defrénois, 5^{ème} éd., 2011, 855 p.
- MALINVAUD P.**, *Droit de la construction*, Dalloz, 6^{ème} éd., 2014/2015, 1962 p.
- MATHIEU B.**, *La loi*, Dalloz, Paris, 2006, 142 p.
- MEKKI M. et NAIM GESBERT E.** (dir) *Droit public et droit privé de l'environnement : unité dans la diversité*, éd. Lextenso - LGDJ, 2016, 252 p.
- MELLERAY F., YOLKA P., CHAMARD-HEIM C., LESERAGENT M.-C., BRENET F., HOURQUEBIE F.**, *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, Dalloz, Codes Dalloz Professionnels, 2017, 1175 p.
- MEMETEAU G.**, *Droit des biens*, 7^{ème} éd., éd. Larcier, Coll. Paradigme, 260 p.
- MOLINER-DUBOST M.**, *Droit de l'environnement*, Cours Dalloz, 2015, 360 p.
- MORAND-DEVILLER J.**, *Cours de droit administratif des biens*, Montchrestien, 2^{ème} éd., Paris, 2001, 889 p.
- NAIM-GESBERT E.**, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2011, Paris, 233 p.
- NAY O.**, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, Paris, 2004, 592 p.
- OBBERDORFF H., KADA N.**, *Les institutions administratives*, Sirey, Coll. Université, 2019, 384 p.
- PRIEUR M. (dir.), COHENDET M.-A., MAKOWIAK J., BÉTAILLE J., DELZANGLES H., STEICHEN P.**, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2019, 1394 p.
- PRIEUR M., HENRIOT G.C.**, *Servitudes de droit public et de droit privé: limitations du droit de propriété en faveur de l'environnement*, éd. Moniteur, 1979, 510 p.

- ROMI R.**, *Droit de l'environnement*, Montchrestien, coll. Précis Domat, 7^{ème} éd., Paris, 2010, 640 p.
- ROMI R.**, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2004, 595 p.
- ROMI R.**, *Droit international et européen de l'environnement*, éd. LGDJ, 2017, 330 p.
- SALMON J.**, *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, 1200 p.
- SCHILLER S.**, *Droit des biens*, Dalloz, Cours, 7^{ème} éd., 2015, 337 p.
- SOLER-COUTEAUX P.**, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 13^{ème} éd., Paris, 2000, 667 p.
- TERRE F.**, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2015, 10^{ème} éd., 650 p.
- TRUCHET D.**, *Le droit public*, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, 128 p.
- VAN LANG A.**, *Droit de l'environnement*, PUF, coll. Thémis droit public, 4^{ème} éd., Paris, 2016, 566 p.
- VINEY G., JOURDAIN P.**, *Les conditions de la responsabilité*, LGDJ, 3^{ème} éd., 2006, 1323 p.
- ZOLLER É.**, *Introduction au droit public*, Dalloz, Coll. Précis 2^{ème} éd., 2013, 318 p.

• **Ouvrages spécialisés**

- BECET J.-M.**, *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, PU Rennes, 2004, 367 p.
- BECET J.-M.**, *Le droit de l'urbanisme littoral*, PU RENNES, 2002, 254 p.
- BECET J.-M., LE MORVAN D (dir.)**, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Économica, 1991, 341p.
- BELAIDI B.**, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2008, 516 p.
- BENOIT-ROHMER F., KLEBES H.**, *Le droit du Conseil de l'Europe - Vers un espace juridique paneuropéen*, Conseil de l'Europe, 2005, 267 p.
- BOILLET N (dir.)**, *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée, actes du colloque de Brest 9 et 10 octobre 2014*, éd. A. Pédone, Paris, 2015, 422 p.
- BONNIN M.**, *Les corridors écologiques : Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?* Coll. Droit du patrimoine culturel, L'Harmattan, 2008, 270 p.
- BORDERAU L., BRAUD X.**, *Droit du littoral*, éd. Gualino, Master Pro, 2009, 444 p.
- BORN C.-H. (coord.), JONGEN F. (coord.)**, *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, 1130 p.
- BOUIN F.**, *Les collectivités territoriales et le tourisme : droit, économie, environnement et développement durable*, le Moniteur Ed., coll. Action locale, 2007, 288 p.
- BOUTONNET M.**, *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile*, éd. LGDJ, 2005, 695 p.
- CALDÉRARO N., LACROUTS J.**, *Le littoral, protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, le Moniteur Ed., Coll. analyse juridique, Paris, 2005, 554 p.
- CALDÉRARO N.**, *Loi littoral et loi montagne, douze ans de jurisprudence commentée*, éd. Formation Entreprise, Paris, 1998, 449 p.
- CALDÉRARO N.**, *Loi Littoral et loi Montagne. Guide de jurisprudence commentée*, éd. Formation Entreprise, Paris, 2005, 676 p.
- CALMETTE J.-F.**, *La rareté en droit public*, Coll. logiques juridiques, éd. L'Harmattan, 2004, 379 p.
- CANS C. (dir.)**, *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Dalloz, Paris, 2009, 448 p.
- CATALDI G. (dir.)**, *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du XXI^e siècle*, Bruxelles, 2002, 535 p.
- CLAPS-LIENHART M.**, *L'ordre public : essai*, A. Rousseau, Lyon, 1934, 251 p.
- CLEMENT M.**, « La jurisprudence administrative en droit de l'environnement, entre technique et acteurs », *RJE*, vol. spécial, n° HS19, 2019, pp. 51-61.
- CLEMENT M.**, *Droit européen de l'environnement : Jurisprudence commentée*, Larcier, 2010, 576 p.
- COULOMBIÉ H., REDON J.-P.**, *Le droit littoral, domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes*, Litec, Paris, 1992, 416 p.

- DE SADELEER N., BORN C.-H.**, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, éd. Dalloz, Paris, 2004, 780 p.
- DE SADELEER N.**, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution : essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, 1999, 437 p.
- DEJEANT-PONS M.**, *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, CERIC, Economica, 1987, 402 p.
- DEL REY M.-J.**, *Droit des biens et droit de l'environnement*, éd. ANRT, 2002, 370 p.
- DELHOSTE M.-H.**, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LDGJ, 2001, 290 p.
- DESROUSSEAU M.**, *La protection juridique de la qualité des sols*, éd. L.G.D.J., 2016, 484 p.
- DUFAU J.**, *Le domaine public : composition, délimitation, protection, utilisation*, Le Moniteur, 5^{ème} éd., 2001, 575 p.
- FÉVRIER J.-M., DEVÈS C. (dir.)**, *Le réseau écologique européen Natura 2000*, LITEC, 2004, 237 p.
- GALLETTI F.**, *Le juge pénal, nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus? Une manifestation d'un droit administratif en mutation*, (Préf. CONSTANS L., L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, Paris, Montréal, Milan, 178 p.
- GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M.**, *Images et usages de la nature en droit*, Publications Fac St Louis, 1993, 681 p.
- GUEGUEN-HALLOUËT et CUDENNEC A. (dir.)**, *L'Union européenne et la mer : vers une politique maritime de l'Union européenne ? actes du colloque de Brest, 18 et 19 octobre 2006*, A. Pedone, 2007, 437 p.
- GUEGUEN-HALLOUËT G. et CUDENNEC A. (dir.)**, *L'Union européenne et la mer : soixante ans après les Traités de Rome actes du colloque de Brest*, Editions A. Pedone, 2019, 401 p.
- IMPERIALI C., KISS A.**, *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Coll. Coopération et développement, Economica, 1998, 291 p.
- INSERGUET-BRISSET V.**, *Propriété publique et environnement*, LGDJ, Bibliothèque de Droit de l'urbanisme, Tome 1, Paris, 1994, 315 p.
- JONAS H.**, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, traduit par J. Greisch, Les éd. du Cerf, Paris, 1991, 470 p.
- KISS A.**, *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, Coll. Environnement, Paris, 2000, 390 p.
- LABELLE F (dir.), THIERRY D (dir.)**, *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, 286 p.
- MICHELOT A. (dir.)**, *Équité et environnement : quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, éd. Larcier, 2012, 478 p.
- MICHELOT A., GHEZALI M. (dir.)**, *Gestion durable des zones côtières et marines : nouveaux discours, nouvelles durabilités, nouvelles frontières*, Les éd. Vertigo, 2012, 240 p.
- MICHELOT A., LARONDE-CLERAC C., MAZEAUD A. (dir.)**, *Les risques naturels en zones côtières : Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Presses universitaires de Rennes, 2015, L'univers des normes, 210 p.
- NAIM-GESBERT E.**, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement : contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, VUBPress, 1999, 808 p.
- OST F., GUTWIRTH S.**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? Actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'Étude du Droit de l'Environnement-FUSL) et le CIRT (Centrum Interactive Recht en Technologie-VUB)*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 480 p.
- OST F.**, *La nature hors la loi : L'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte Poche, Sciences humaines et sociales, n°138, 2003, 350 p.
- PETIT J.**, *Environnement et aquaculture : Tome 2 : Aspects juridiques et réglementaires*, éd. Quae, 2000, 354 p.

- REMOND-GUILLOUX M.**, *Du droit de détruire*, PUF, éd. Presses Universitaires de France, Coll. Les voies du droit, 1989, 304 p.
- RÍOS J.**, *L'expert en droit international*, éd. A. Pedone, 2009, 359 p.
- ROMI R.**, *L'Europe et la préservation juridique de l'environnement*, Victoires Ed., 3^{ème} éd., Paris, 2004, 174 p.
- ROMI R.**, *Les espaces humides. Le droit entre protection et exploitation des territoires*, L'Harmattan, 1992, 122 p.
- ROS N. (dir.), GALLETTI F. (dir.)**, *Le droit de la mer face aux « Méditerranées ». Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer ?*, éd. Editoriale scientifica, Napoli, Italie, 2016, 412 p.
- SAVARIT-BOURGEOIS I.**, *Droit de l'urbanisme : La réglementation et les autorisations de l'occupation des sols, Les opérations d'urbanisme*, Gualino éditeur, 2014, 652 p.
- SEUBE J.-B., BILLET P., NAIM-GESBERT E., LAGET-ANNAMAYER A., FEVRIER J.-M., KALFLECHE G., MICHALLET I.**, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, Coll. Grands arrêts, 1^{ère} éd., 2017, 444 p.
- STEICHEN P.**, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, 1996, Bibliothèque de droit privé, 342 p.
- TRUILHÉN E. (dir.), HAUTEREAU-BOUTONNET M. (dir.)**, *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport final de recherche, GIP Mission de recherche Droit et Justice, mai 2019, 160 p.
- TRUILLE-MARENGO E.**, *La relation juge-expert dans les contentieux sanitaires et environnementaux*, La documentation française, 2011, 400 p.

• **Ouvrages non juridiques**

- ABAAB A., ELLOUMI M., GENIN D., GUILLAUME H., PICOUET M., SGHAIER M.**, *Environnement et sociétés rurales en mutation, approches alternatives*, IRD ed., Latitudes 23, 2004, 393 p.
- ACOT P.**, *Histoire de l'écologie*, P.U.F., Paris, 1988, 285 p.
- ALCOLEA BOUSQUET M.**, *L'eau et l'Union Européenne, un guide sur la politique sa mise en œuvre et ses instruments*, éd. IFREMER, 160 p.
- BOURG D. (dir.), PAPAUX A. (dir.)**, *Dictionnaire de la pensée écologique*, Presses universitaires de France, 2015, format Ebook.
- COSTANZA R.**, *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Washington, Columbia University Press, 1992.
- CURY P., MISEREY Y.**, *Une mer sans poissons*, Calman-lévy, 2008, 279 p.
- DEBOUDT P.**, *Inégalités écologiques, territoires littoraux développement durable*, Presses Universitaire Septentrion, 2010, 409 p.
- DEPERNE H. (dir.)**, *Le tourisme durable*, L'Harmattan, Coll. tourisms et sociétés, 2007, 131 p.
- DUCROTOY J.-P.**, *La restauration écologique des estuaires*, Lavoisier, 2010, 224 p.
- GAUTHIER M. (dir.), GARIÉPY M. (dir.), TRÉPANIÉRIE M.-O. (dir.)**, *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : Planification territoriale, débat public et développement durable*, Nouvelle édition (en ligne), Presses de l'Université de Montréal, 2008.
- GRENIER C.**, *Conservation contre nature, Les îles Galapagos*, éd. de l'IRD, Paris, 2000, 376 p.
- GUILLOTREAU P. (dir.)**, *Mare economicum, enjeux et avenir de la France maritime et littorale*, Presses Universitaires de Rennes, 2008, 551 p.
- LAGEAT Y., BATTIAU-QUENEY Y., PRAT M.-C.**, *L'homme et la dynamique littorale : maîtrise ou adaptation ? Dynamiques Environnementales*, n°30, Presses universitaires de Bordeaux, 2014, 216 p.
- LEBRAS H.**, *Les limites de la planète. Mythes de la nature et de la population*, éd. Flammarion, Paris, 1994, 349 p.

- LOZATO-GIOTART J.-P., LEROUX E., BALFET M.**, *Management du tourisme territoires offrés et stratégies*, 3^{ème} éd., Pearson, Paris, 2012, 380 p.
- MALTHUS R.**, *Essai sur le principe de population*, 1798, 154 p.
- MERCKELBAGH A.**, *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la V^e République*, Ed.Quæ, Versailles, 2009, 352 p.
- PERRIN C.**, *Un littoral sans nature ? L'avenir de la Méditerranée face à l'urbanisation*, Coll. de l'École française de Rome, École française de Rome, 2013, 350 p.
- RAMADE F.**, *Éléments d'écologie, écologie appliquée : actions de l'homme sur la biosphère*, 7^{ème} éd., éd. Dunod, 2012, 794 p.
- ROTILLON G.**, *Économie des ressources naturelles*, éd. La Découverte, Coll. Repères, 2010, 125 p.

THÈSES ET MÉMOIRES

- **THÈSES**

- **Thèses en droit**

- AOUSTIN T.**, *L'évaluation environnementale des plans et programmes. Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Thèse en droit public, Gérard MONEDIAIRE (dir.), Université de Limoges, 2015, 1214 p.
- BERTRAND M.**, *Documents parlementaires et écriture de la loi*, Thèse en droit public, Sophie DE CACQUERAY et Richard GHEVONTIAN (dir.), université Aix-en-Provence, 10 décembre 2018, 309 p.
- BONIS A.**, *L'implantation des installations énergétiques à l'épreuve du droit. L'exemple des énergies marines renouvelables en mer*, Thèse en droit public, Emmanuelle SAULNIER (dir.), Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 2013, 631 p.
- BOUIN F.**, *Tourisme et droit de l'environnement*, Thèse en droit public, Michel PRIEUR, (dir.), Université de Limoges, 2000, 501 p.
- BRANCO H.**, *Les relations entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sur le littoral méditerranéen*, Thèse en droit public, Max GOUNELLE (dir.), Université de Toulon, 2013, 610 p.
- CABALLERO F.**, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Thèse en droit, Université de Paris, éd. LGDJ, 1981, 361 p.
- CADIOU P.-Y.**, *Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques- Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels*, Thèse en droit public, Didier LE MORVAN (dir.), Université Bretagne occidentale, Brest, 2008, 558 p.
- CALVET F.**, *L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière*, Thèse en droit public, Frédéric BOUIN (dir.), Université de Perpignan, 2014, 766 p.
- CAUDAL-SIZARET S.**, *La protection intégrée de l'environnement en droit public français*, Thèse en droit, Jean UNTERMAIER (dir.), Université Jean Moulin, Lyon III, 1993, 735 p.
- CHEVALÉRIAS C.**, *Le conseil de l'Europe et l'environnement*, Thèse en droit public, Michel PRIEUR (dir.), Université de Limoges, 2002, 666 p.
- DEJEANT-PONS M.**, *Les zones côtières en droit international de l'environnement. Actions pour la mise en valeur des zones côtières méditerranéennes*, Thèse en droit, Marie-Françoise FURET (dir.), Université Montpellier I, 1985, 715 p.
- FEVRE M.**, *Les services écologiques et le droit. Une approche juridique des systèmes complexes*, Thèse en Droit, Isabelle DOUSSAN (dir.), Université Nice Sophia Antipolis, 2016 713 p.

- FOTSO P.**, *Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la Planification Spatiale Marine (PSM), Analyse d'opportunité de diffusion d'un processus public en Atlantique tropical (Cap-Vert, Sénégal et Brésil), à l'aune de l'expérience de L'Union européenne (UE)*, Thèse en droit public, Marie BONNIN (dir.), Université Bretagne occidentale, 2019, 479 p.
- GRÉCOM.**, *Le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé*, Thèse en droit public, Jean-Marc FEVRIER, Université de Perpignan via Domitia, 2016, 503 p.
- GREVÊCHE M.-P.**, *La notion de seuil en droit de l'environnement*, Thèse en droit, Martine REMOND-GOUILLOUD (dir.), Université Paris I, 2002, 633 p.
- GUERLET G.**, *La gestion des ports par une entité publique : aspects européens et environnementaux*, Thèse en Droit public, Daniel FASQUELLE (dir.), Université du Littoral Côte d'Opale, 2013, 288 p.
- GUEYE D.**, *Le préjudice écologique pur*, Thèse en droit privé et sciences criminelles, Jean-Louis RESPAUD (dir.), Université de Montpellier I, 2011, 573 p.
- GUILBERT A.**, *L'irréversibilité et le droit*, Thèse en droit public, Gérard MONEDIAIRE (dir.), Université de Limoges, 2013, 545 p.
- LABROT V.**, *Réflexions sur une « incarnation progressive » du droit, l'environnement marin, patrimoine naturel de l'humanité*, Thèse en droit, Alain LE BAYON (dir.), Université Bretagne Occidentale, 1994, 838 p.
- LE ROY R.**, *La construction juridique du littoral*, Thèse en droit, Université Bretagne Occidentale, 1992, 350 p.
- LEROY A.**, *Les transformations du droit des pêches face à l'émergence d'un problème juridique la pêche illicite, non déclarée, et non réglementée. Aspects de droit international, européen et national*, Thèse en droit public, Florence GALLETTI (dir.), Université de Perpignan, UPVD, 2019, 626 p.
- LOZACHMEUR O.**, *La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*, Thèse en droit, André-Hubert MESNARD (dir.), Université de Nantes, 2 Tomes, 2004.
- MABILE S.**, *Les aires marines protégées en Méditerranée, outils d'un développement durable*, Thèse en droit, Claude IMPERIALI (dir.), Université Aix Marseille II Paul Cézanne, 2004, 527 p.
- MENDOZA SPINOLA.**, *L'intérêt environnemental. Contribution à l'émergence des droits fondamentaux en matière d'environnement*, Thèse en droit de l'environnement, Éric Naim-Gesbert (dir.), Université Paris 13-Sorbonne Paris Cité, 2018.
- MEYNIER A.**, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Thèse en droit, Philippe BILLET et Jean UNTERMAIER (dir.), Université Lyon 3, 2017, 769 p.
- MICHELOT A.**, *Le principe de l'utilisation rationnelle en droit de l'environnement : une approche critique internationale et comparative à partir de la faune*, Thèse en droit public, Jean-Claude Fritz (dir.), 1997, Université de Dijon et de Bourgogne, 603 p.
- MONDELLO G.**, *Logique environnementale, logique économique : Étude par le contentieux des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)*, Thèse en droit, Laurence Boy (dir.), Université Nice Sophia Antipolis, 2009, 390 p.
- PRIEUR L.**, *Droit et littoral : recherche sur un système juridique*, Thèse en Sciences juridiques de la mer, Jean-Marie Becet Université Bretagne Occidentale, 2001, 470 p.
- RADIGUET R.**, *Le service public environnemental*, Thèse en droit public, Naim-Gesbert Éric (dir.), Université de Toulouse 1 Capitole (UT1 Capitole), 2016, 638 p.
- RANCHY S.**, *Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et perspectives*, Thèse en droit et santé, Jean-Jacques Lavenue (dir.), Université Lille 2, École doctorale n°74, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, 2008, 699 p.
- REBEYROL V.**, *L'affirmation d'un "droit à l'environnement" et la réparation des dommages environnementaux*, Thèse en droit, Geneviève Viney, (dir.), Université Panthéon-Sorbonne (Paris), 2008, 586 p.
- REBILLARD A.**, *Les servitudes environnementales*, Thèse en droit, Agathe VAN LANG, (dir.), Université de La Rochelle, 2005, 529 p.

- ROCHETTE J.**, *Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien*, Thèse en droit international, André-Hubert MESNARD, Tullio TREVES (dir.), Université de Nantes, 2007, 810 p.
- SINGLA L.**, *L'approche juridique contemporaine de la gestion des ressources naturelles mondiales*, Thèse de droit public, Frédéric BOUIN (dir.), Université de Perpignan via Domitia, 2016, 590 p.
- ULLMANN G.**, *Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Des origines de la nomenclature à l'enregistrement*, Thèse en droit de l'environnement, Jean UNTERMAIER (dir.), Lyon, 2015, 1009 p.
- UNTERMAIER J.**, *La conservation de la nature et le droit public*, Thèse en droit public, 1972, 834 p.
- TERZAKIS A.**, *Contribution à l'étude de la complexité du droit de l'environnement*, Thèse en droit, Université Paris I, 1984, 448 p.
- TURCK A.**, *Le droit public et la maîtrise de la technologie à travers l'exemple de l'environnement*, thèse en droit, Université Lille II, 1984.
- VINCENT-LEGOUX M.-C.**, *L'Ordre public. Étude de droit comparé interne*, Thèse de Droit, Jean-Pierre DUBOIS (dir.), Paris, PUF., Coll. les Grandes thèses du droit, Dijon, 2001, 560 p.

Thèses autres disciplines

- ANDREU-BOUSSUT V.**, *L'aménageur, le touriste et la nature sur le littoral de l'Aude (France. Modèles de gestion, pratiques touristiques et enjeux environnementaux*, Thèse en géographie, Spécialité Sciences de l'Information géographique Université de Marne-la-Vallée, 20 décembre 2004, 446 p.
- BARDE J.**, *Mutualisation de données et de connaissances pour la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Application au projet SYSCOLAG*, Thèse en informatique, Université Montpellier II, 9 décembre 2005, 287 p.
- BELBACHA M.-L.**, *La capacité de charge touristique au sein de la démarche du projet urbain pour un tourisme durable, cas de Constantine*, Thèse en développement urbain, Université de Mentouri de Constantine (Algérie), 2011, 252 p.
- BILLE R.**, *La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif*, Thèse en science de l'environnement, Université de Paris, 2004, 473 p.
- DEROLEZ V.**, *Approche dynamique et intégrée de l'évaluation d'un socio-écosystème côtier. Application à la lagune de Thau, son état écologique et ses bouquets de services écosystémiques sur la période 1970-2018*, thèse en écologie, Ifremer, UMR MARBEC, 9 novembre 2020.
- LEANDRI M.**, *Soutenabilité environnementale et préservation des capacités. Le cas de la capacité d'assimilation des écosystèmes dans l'analyse économique de la pollution optimale*, Humanities and Social Sciences, Ecole Polytechnique X, 2009, 304 p.
- MUSARD O.**, *Les pratiques subaquatiques au sein des aires marines protégées de Méditerranée française : entre paysages sous-marins, représentations et impacts : Contribution au développement d'une géographie relative aux territoires sous-marins*, Thèse en géographie, Université Provence Aix-Marseille I, 2003, 448 p.
- ROUSSEL S.**, *Efficacité d'une Gestion Intégrée de la Zone Côtière (GIZC)*, Thèse d'économie, Université Montpellier I, 2007, 264 p.
- VERNIZEAU D.**, *Vers des pêcheries mondiales durables : contribution de l'Union européenne au concept de pêche responsable*, Université Bretagne occidentale, Brest, 2013, 413 p.

• **MEMOIRES DE RECHERCHE**

- AYIKOE HUNLÉDÉ J.-L., LECOMTE F.**, (dir.), *L'impact de l'expertise scientifique et technique en droit de l'environnement*, Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement en vue de l'obtention du grade de maître en environnement, Canada, 2011, 67 p.
- BERGERE H.**, *Définition et étalonnage d'un système de curseurs d'évaluation de la capacité de charge de Port-Cros*, Université de Brest, 2009, 98 p.
- BOIRON A.-L.**, *Les effets de la loi littoral sur une politique communale. L'exemple de la ville de Sète*, GALLETTI F., (dir.), Institut d'administration des entreprises, Université de Perpignan, 2010, 176 p.
- CHAUBRON-COUTURIER P.**, *Inventaire des régimes juridiques de propriété des lagunes méditerranéennes et conséquences pour les politiques de conservation de la biodiversité et de la gestion de l'environnement aquatique*, GALLETTI F. (dir.) et DE WIT R. (dir.), Master 2 Droit International et Européen de l'environnement, Fac. de Droit et Science Politique d'Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille, 2016, 45 p.
- EHRMANN M.**, *Le cadre juridique de l'implantation des éoliennes en mer. Étude d'un droit dérogatoire*, Mémoire de Master II Droit Public des Affaires, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, 118 p.
- HÉNICHART L.-M.**, *Analyse des perceptions des acteurs et des usagers des plages vers une gestion intégrée du risque côtier sur le littoral de l'Hérault*, Mémoire de Science halieutique et aquacole, Université Montpellier I, 2007, 129 p.
- SIDAN L.**, *Les formes juridiques de la gestion intégrée des zones côtières suite au Protocole GIZC en Méditerranée*, GALLETTI F., (dir.), MASTER 2 DEU Droit de l'Environnement et de l'Urbanisme, Mention "DUDD Droit de l'urbanisme et du développement durable, Université de Perpignan, 2011, 40 p.

ARTICLES

• Articles juridiques

- AGUILA Y.**, « Dix propositions pour mieux réparer le dommage environnemental », *Environnement*, n°7, juillet 2012, dossier 2, pp. 9-13.
- AGUILA Y.**, « Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, Le Conseil constitutionnel et l'environnement, avril 2014, pp. 43-55.
- AGUILA Y., GOUPILLIER C.**, « La théorie du bilan à la lumière de l'article 6 de la Charte de l'environnement », *Constitutions*, 2010, p. 433.
- AMADEI J.-P.**, « À la recherche du patrimoine commun de la nation », *Droit et économie*, n°88, 2000, pp. 32-44.
- AMIRANTE D.**, « Les juges verts : perspectives de droit comparé », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 389-400.
- ANDREONE G.**, « Observations sur la juridictionnalisation de la mer Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer*, 2004, pp. 7-25.
- ARHAB-GIRARDIN F.**, « L'adaptation des modalités de la réparation à la spécificité du préjudice écologique par la loi biodiversité du 8 août 2016 », in LABELLE F (dir.), THIERRY D (dir.), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 167-188.
- ASSEMBONI A.**, « Le plan d'action pour la Méditerranée et la protection de l'environnement marin », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2002, pp. 384-389.
- AUFFRET Y.**, « La directive stratégie cadre pour le milieu marin » : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne, *RIGEL*, n°39, avril 2009, pp. 4-18.
- AUFFRET Y.**, « La directive stratégie cadre pour le milieu marin » : contenu et portée dans le contexte de la mise en œuvre de la politique maritime de l'Union européenne, *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°2, 2009, pp. 171-184.
- AYMERIC M.**, « La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : trente ans après », *Annuaire du droit de la mer*, A. D. Mer, 2012, p. 19-24.

- BACACHE M.**, « Environnement et développement durable - Changement climatique, responsabilité civile et incertitude », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n°8-9, dossier 30, août 2018, pp. 56-60.
- BANGIRINAMA F., HAKIZIMANA P., BOGAERT J.**, « De la conservation à la restauration écologique: Démarche méthodologique », *Bulletin scientifique de l'Institut national pour l'environnement et la conservation de la nature*, 2012, pp. 20-24.
- BARALE J.**, « Le régime juridique de l'eau, richesse nationale », *RDJ*, n°4, 1965, pp. 586-630.
- BARNAUD G.**, « La Convention de Ramsar, genèse et principes fondateurs », *Zones humides infos*, N°47-48, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2005, pp. 2-5.
- BARRAQUE B.**, « Les boues rouges de l'usine Péchiney-Alteo de Gardanne : de l'inertie à la toxicité, du rejet ... et du dossier », *RJE*, 2017/2, Vol. 42, pp. 273-292.
- BARRAUD B.**, « Le plan local d'urbanisme, outil de protection de l'environnement ? », *Droit Administratif*, n°2, étude 3, février 2018, pp. 22-25.
- BÉCET J.-M.**, « À propos de l'instruction du 22 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral », *RJE*, n°1, 1992, pp. 49-61.
- BÉCET J.-M.**, « Directives territoriales d'aménagement et loi Littoral », *DMF*, n°569, 1^{er} mars 1997, pp. 308-315.
- BÉCET J.-M.**, « Le Droit et la Ville : Ville et loi "littoral" », *Revue juridique de l'Ouest*, 1994-2, pp. 137-147.
- BÉCET J.-M.**, « Les schémas de mise en valeur de la mer », *RJE, Numéro spécial, L'aménagement et la protection du littoral*, 1990, pp. 505-511.
- BÉCET J.-M.**, « Quelques réflexions à propos de quatre nouveaux décrets sur le littoral » (v. J.O. no 76 du 30 mars 2004, p. 6078, 6076, 6079 et 6081), *DMF*, n° 648, 2004, pp. 461-472.
- BÉCET J.-M.**, « Vers une véritable politique d'urbanisme littoral ? », *AJDA*, 1993, pp. 116-125.
- BEIGNON F.**, « La délimitation du domaine public maritime naturel au droit de propriétés privées : enjeux, difficultés et perspectives », *ADMO*, 1999, pp. 11-33.
- BELLAYER-ROILLE A.**, « Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer », *Revue internationale et stratégique*, vol. 95, n° 3, 2014, pp. 111-119.
- BETAÏLE J.**, « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *RJE* 2010/5, n° spécial *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, 2010, pp. 241-251.
- BETAÏLE J., EMMANOUÏLIDOU P.**, « Évaluation environnementale », *RJE*, 2013/3, Vol. 38, 2013, pp. 548-553.
- BEURIER J.-P.**, « La protection juridique de la biodiversité marine », *Neptunus revue en ligne* http://www.cdmo.univnantes.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?CODE_FICHER=1342427685046&ID_FICHE=804157
- BEURIER J.-P.**, « La protection juridique de la biodiversité marine », *Pour un droit commun de l'environnement : mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, éd. Dalloz, 2007, pp. 803- 815.
- BEURIER J.-P.**, « Le droit de la biodiversité », *RJE*, n°1-2, 1996. pp. 5-28.
- BEURIER J.-P., CADENAT P.**, « Le droit de la mer, dix ans après Montego-Bay, première partie », *DMF*, 1993, pp. 435-457.
- BEURIER J.-P., CADENAT P.**, « Le droit de la mer, dix ans après Montego-Bay, deuxième partie », *DMF*, 1993, pp. 515-532.
- BEURIER J.-P., MORVAN D.**, « Quelques réflexions sur le concept de parc marin en droit français », *RJE*, 4/1980, pp. 318-336.
- BIAVA A.**, « L'action de l'union européenne face au défi de la sécurisation de son approvisionnement énergétique », *Politique européenne*, vol. 22, n° 2, 2007, pp. 105-123.

- BILLÉ R.**, « Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 7, Numéro 3, décembre 2006. <http://vertigo.revues.org/1555>.
- BILLET P.**, « Aspects environnementaux du Livre vert de la Commission sur les mers et océans et de la communication sur la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, <http://journals.openedition.org/vertigo/8348>.
- BILLET P.**, « L'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement », *la Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°24, 13 Juin 2005, act. 270.
- BILLET P.**, « 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, numéro spécial, La charte constitutionnelle en débat*, 2003, p. 36.
- BILLET P.**, « La réhabilitation des sols pollués en droit public : certitudes sur quelques incertitudes », in LABELLE F. (dir.), THIERRY D. (dir.), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, LHarmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 55-82.
- BILLET P.**, « Le principe de responsabilité : le traitement juridique de la question des sols contaminés en droit public », MEKKI M. et NAIM GESBERT E. (dir) *Droit public et droit privé de l'environnement : unité dans la diversité*, Lextenso éd. - LGDJ, 2016, pp. 77-100.
- BILLET P.**, « Le voisinage des installations industrielles ou la construction juridique des injustices environnementales », DEGUERGUE M., TORRE-SCHAUB M. (dir.), *Environnement et santé. Progrès scientifiques et inégalités sociales*, éd. De Republica, 2020, 204 p.
- BILLET P.**, « Vers une politique maritime de l'Union européenne. À propos du Livre vert de la Commission sur les mers et océans », *Environnement*, n°8-9, août 2006, alerte 44.
- BINDI A.-L.**, « La création et la gestion des aires marines spécialement protégées (AMSP) », *Annuaire du droit de la mer*, A.D.Mer 2000, pp. 165-175.
- BINDI A.-L.**, « Les vingt ans de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Annuaire du droit de la mer*, A.D.Mer 2001, pp. 255-261.
- BLANQUET M., DE GROVE-VALDEYRON N.**, « Zones côtières et droit communautaire », *RJE, numéro spécial, Aménagement et gestion intégrée des zones côtières*, 2001, pp. 53-84.
- BLET-PFISTER V.**, « L'ordre public (Fragments pour une étude sur l'appareil d'État) », *Mélanges dédiés à la mémoire de Jacques Teneur*, Université de droit et de la santé, coll. travaux de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille, Lille, 1977, pp. 63-90.
- BOILLET N.**, « La GIZC et le patrimoine culturel en droit français », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14252>.
- BOILLET N.**, « La gouvernance du littoral », *RJE, n° spécial, les 25 ans de la loi littoral*, 2012, pp. 33-55.
- BONNIN M.**, « La Planification spatiale marine », EUZEN A. (dir.), GAILL F. (dir.), LACROIX D. (dir.), CURY P. (dir.), *L'océan à découvert*, Paris, CNRS, 2017, pp. 186-187.
- BONNIN M.**, « Prospective juridique sur la connectivité écologique », *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective*, *RJE*, 2008, n° spécial, 2008, pp. 167-174.
- BONNIN M., FOTSO P., LE TIXERANT M.**, « Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales », CHAUMETTE P. (Coord.), *Le Droit de l'Océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Stuttgart, 2019, pp. 151-165.
- BONNIN M., LE TIXERANT M., LY I., OULD ZEIN A.**, « Une approche cartographique du droit de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Ouest », *Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE), African Journal of Environmental Law*, 2014, 1, pp. 67-82.
- BONNIN M., LY I., DIEDHIOU M.**, « Un premier pas vers la représentation de la nature devant le juge sénégalais : la reconnaissance des dommages à l'environnement marin, CAMPROUX DUFFRENE M.P. (dir.), SOHNLE J. (dir.), *La représentation de la nature devant le juge : approches comparative et prospective*, VertigO, La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement, 2015, N° hs. 22, art. no 16340 [18 p. en ligne].
- BORDEREAUX L.**, « Du respect de la procédure d'évaluation environnementale par les projets de cultures marines », *Droit rural*, n°457, novembre 2017, comm. 258.

- BORDEREAUX L.**, « Espaces remarquables et utilisations du domaine public maritime », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°39, 24 septembre 2007.
- BORDEREAUX L.**, « L'estran et son droit. À propos du cœur du domaine public maritime naturel », *Droit Administratif*, n°3, étude 6, Mars 2012, 12 p.
- BORDEREAUX L.**, « Les aménagements en mer côtière et la loi littoral », 2 juin 2020, consultable sur <https://www.village-justice.com/articles/les-amenagements-mer-cotiere-loi-littoral,35533.html>
- BORDEREAUX L.**, « Les éoliennes offshores à l'épreuve du droit du littoral », *AJDA*, 2012, p.177.
- BORDEREAUX L.**, « Remarques relatives à l'application de la loi "Sapin" sur le domaine public maritime », *ADMO*, 2003, pp. 287-306.
- BORDEREAUX L.**, « Tourisme et régulation juridique des conflits d'usages en zone littorale », *Neptunus, e.revue*, Université de Nantes, vol. 22, 2016/3 www.cdm.univ-nantes.fr.
- BORDEREAUX L.**, « Un contentieux littoral classique : les plagistes à l'épreuve de la contravention de grande voirie », *Le Droit Maritime Français*, N° 715, 1er juin 2010, 715, pp. 531-541.
- BORDEREAUX L.**, « Une circulaire sur la protection de l'environnement littoral », *Droit de l'environnement*, 2006, pp. 342-344.
- BORDEREAUX L., ROCHE C.**, « Du droit du littoral au droit de la mer : Quelques questions autour des énergies marines renouvelables », *Le Droit Maritime Français*, n° 742, décembre 2012, pp. 1038-1059.
- BOUIN F.**, « De l'intérêt d'une étude d'impact touristique spécifique au littoral », *Juristourisme*, n° 191, 2016, pp. 30-31.
- BOUIN F.**, « L'impact des activités de croisière sur l'environnement », *Juristourisme*, n° 130, 2011, pp. 30-32.
- BOUIN F.**, « La préservation de l'environnement des territoires touristiques », in DEPERNE H. (dir.), *Le tourisme durable*, L'Harmattan, 2007, pp. 39-44.
- BOUIN F.**, « Immobilier de loisirs : entre développement durable et renforcement de l'urbanisation », *Juristourisme*, Juris ed., Dalloz, 2010, pp. 30-32.
- BOURG D.**, « Inscire les limites planétaires dans la Constitution », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n°12, décembre 2018, dossier 46, 4 p.
- BOUSQUET B.**, « Définition et identification du littoral contemporain », *RJE, L'aménagement et la protection du littoral*, n°4, 1990, pp. 451-468.
- BOUTONNET M.**, « Chapitre 2. Biodiversité et responsabilité civile : la place de l'expertise. Valeur et évaluation de la biodiversité en droit de la responsabilité civile », *Journal International de Bioéthique*, vol. 25, n°1, 2014, pp. 45-54.
- BOUTONNET M.**, « Dix ans d'écologisation du droit des obligations... », *Environnement*, n°11, novembre 2012, pp. 15-18.
- BOUTONNET M.**, « L'Erika : une vraie-fausse reconnaissance du préjudice écologique », *Environnement*, n°1, étude 2, janvier 2013, pp. 19-25.
- BOUTONNET M.**, « La preuve du préjudice environnemental, entre science et droit », TRUILHÉ-MARENGO E (dir.), *La preuve juridique et la preuve scientifique*, Larcier, 2011, pp. 181-201.
- BOYER A.**, « La protection de la plage par le droit de l'environnement », *RJE*, Vol. 39, 2014/3, pp. 435-446.
- BOYER A.**, « Transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau », *Environnement*, n°6, Juin 2004, 7 p.
- BRAUD X.**, « La gestion intégrée des zones côtières et le droit de l'urbanisme littoral en France », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14259>.
- BRAUD X.**, « Repenser l'engagement des poursuites en matière de contravention de grande voirie », *Revue du droit public*, n°1, 2016, pp. 131-148.

- BRICE T., GUINEBERTREAU T., DE CACQUERAY M., ROCHETTE J.**, «Planning the sea: The french experience. Contribution to marine spatial planning perspectives», *Marine Policy*, Paris, pp. 325-334.
- BUSQUET M B.**, « Des stratégies intégrées durables : savoir écologique traditionnel et gestion adaptative des espaces et des ressources », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 7, Numéro 2, septembre 2006 <https://vertigo.revues.org/2279#quotation>
- CABALLERO F.**, « Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement ? », *RJE*, n°1, 1984, pp. 3-42.
- CAI S.**, « Résultats et perspectives des recherches théoriques du droit à l'environnement », *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement, à la recherche du juste milieu*, actes du colloque franco-chinois en droit de l'environnement, 2007, pp. 17- 38.
- CAILLOSSE J.**, « Enquête publique et protection de l'environnement », *RJE*, n°2-3, 1986, pp. 151-178.
- CAILLOSSE J.**, « Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel », *RJE, numéro spécial l'aménagement et la protection du littoral*, 1990, pp. 483-504.
- CALDERARO N.**, « Droit et littoral en Europe », *Études rurales, Littoraux en perspectives* n°133-134, 1994, pp. 59-75.
- CALDERARO N.**, « Les nouveaux contentieux liés à l'exploitation des plages, des ports de plaisance et des fermes aquacoles », *Le Droit Maritime Français*, n° 627, 1er juin 2002, 21 p.
- CALMETTE J.-F.**, « Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », *RJE*, n°3, 2008. pp. 265-280.
- CAMPROUX-DUFFRÈNE M.-P.**, « La création d'un marché d'unité de biodiversité est-elle possible ? » *RJE*, 1/2009, pp. 69-79.
- CAMPROUX-DUFFRÈNE M.-P.**, « La reconnaissance de préjudices spécifiques en cas de catastrophe technologique. Du préjudice écologique au préjudice sanitaire », *RJE*, 2020/HS20, n° spécial *Atteintes à l'environnement et santé : approches juridiques et enjeux transdisciplinaires*, éd. Lavoisier, pp. 215-231.
- CAMPROUX-DUFFRÈNE M.-P., GUIHAL D.**, « Préjudice écologique », *RJE*, 2013/3, vol.38, pp. 457-480. URL : <https://www.cairn-int.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2013-3-page-457.htm>
- CAMPROUX-DUFFRÈNE M.-P., LUCAS M.** « L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue. Quelques réflexions juridiques », *Développement durable et territoires*, Vol. 3, n° 2, juillet 2012, *Trames vertes urbaines*, <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.9256>
- CANEDO-PARIS M.**, « Des nouvelles du principe de précaution », *RFDA*, 2013, p.1061.
- CANEDO-PARIS M.**, « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public », *AJDA*, 2010, pp. 1311-1318.
- CANS C.**, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003, p. 210.
- CANS C.**, « Le principe de conciliation : vers un contrôle de la « durabilité » ? », in *Terres du droit, Mélanges Jegouzo*, Dalloz, 2009, pp. 547-572.
- CARBONNIER, J.**, « De minimis... », in *Mélanges dédiés à Jean Vincent*, Dalloz, 1981, pp. 29-37.
- CARPENTIER É.**, « Les apports de la loi « Grenelle 2 » au droit de l'urbanisme », *Droit et Patrimoine*, N° 210, 1^{er} janvier 2012, pp. 59-70.
- CARPENTIER É.**, « Les objectifs assignés aux documents d'urbanisme après la loi Grenelle 2 », *RDI*, 2011, pp. 68-74.
- CARVAL S.**, « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA*, 2009, pp. 2329-2335.
- CARVAL S.**, « Le rôle de la causalité adéquate dans la preuve du lien causal », *RDC*, 2012, n°3 pp. 813-817.
- CAUDAL S.**, « « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA*, 2009, pp. 2329-2335.
- CAUDAL S.**, « Le devoir de prévention : une exigence fondamentale fortement dépendante du législateur », *Environnement*, n°4, avril 2005, comm. 31.

- CAUDAL S., BILLET P.**, « Propriété publique et protection de la diversité biologique », *RJE, numéro spécial, Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature*, 2008, pp. 113-122.
- CAUDAL-SIZARET S.**, « Actualité des contraventions de grande voirie en matière de protection de l'environnement », *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Confluences : Monchrestien, 2008, pp. 735-746.
- CAZALET B.**, « Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 5 Numéro 3, |décembre 2004. <http://vertigo.revues.org/3274>.
- CAZALET B.**, « Les droits d'usage territoriaux, de la reconnaissance formelle à la garantie juridique. Le cas des aires marines protégées Ouest-Africaines », *Mondes en développement*, n°138, 2007, pp. 61-76.
- CHABASON L.**, « L'environnement, Questions et priorités pour l'action », *Confluences Méditerranée, Confluences Méditerranée*, N°63, 4/2007, pp. 77-84. www.caim.info/revue-confluences-mediterranee-2007-4-page-77.htm.
- CHABOUD C., GALLETTI F.**, « Les aires marines protégées catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Revue Mondes en développement, Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres*, Tome 35, éd. De boeck, n°138, 2007, pp. 27-42.
- CHABOUD C., GALLETTI F., DAVID G., BRENIER A., MÉRAL P., ANDRIAMAHEFAZAFY F., FERRARIS J.**, « Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disciplines et évolution pluridisciplinaire », AUBERTIN C. (ed.), RODARY E. (ed.). *Aires protégées : espaces durables ?*, Marseille, éd. de l'IRD, 2008, p. 55-81.
- CHADWICK-FURMANB N-E., ZAKAI D.**, « Impacts of intensive recreational diving on reef corals at Eilat, northern Red Sea », *Biological Conservation* 105, 2002, pp. 179-187.
- CHARBONNEAU S.**, « De l'inexistence des principes juridiques du droit de l'environnement », *Actualité juridique Dalloz*, n°17, 12 octobre 1995, p. 146.
- CHARBONNEAU S.**, « Le contentieux des opérations d'aménagement du territoire », *RJE*, n°3, 1981, pp. 221-257.
- CHEROT J.-Y.**, « Trois thèses de l'analyse économique du droit », *Revue de la recherche juridique*, 1987-2, pp. 443-451.
- CHEVALLIER J.**, « L'ordre juridique », CURRAP, *Le droit en procès*, PUF, Paris, 1983, p. 20.
- CITORES A.**, « Le cadre juridique communautaire du Grenelle de la mer : entre impulsion et exemplarité », *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, N° 21, 1^{er} juin 2009, pp. 22-25.
- CIZEL O.**, « Effets juridiques de la Convention de Ramsar », *Zones humides infos*, N°47-48, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2005, pp. 6-7.
- CLEMENT M.**, « La jurisprudence administrative en droit de l'environnement, entre technique et acteurs », *RJE*, vol. spécial, no HS19, 2019, pp. 51-61.
- COLLART-DUTILLEUL F (dir.), ROMI R. (dir.)**, « Propriété privée et protection de l'environnement », Ministère de l'environnement, Rapport final, Convention de recherche n°15089, 23 novembre 1992, 492 p.
- COLLART-DUTILLEUL F., ROMI R.**, « Propriété privée et protection de l'environnement », *AJDA*, 1994.
- COMPAIN Y., CAZALET B., GALLETTI F.**, « L'extension des AMP en Méditerranée: d'un contexte général en mer semi-fermée à l'expérience de construction du parc naturel du golfe du Lion (France) », FERAL F. et SALVAT B. (dir.), *Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées. Recherche sur les politiques environnementales de zonage maritime - Le challenge maritime de la France de Méditerranée et d'Outre-mer*, éd. L'Harmattan, Coll. Maritimes, Paris, 2014, pp. 133-167.
- CONSTANTIN F.**, « La politique des parcs naturels en montagne », *LPA*, 21 février 1996, n°23, pp. 38-46.

- CORTOT-BOUCHER E.**, « Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement, Portée, contrôle. Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France, n°344522 », *RFDA*, 2014, pp. 97-114.
- CROTTET B.**, « Le Conseil constitutionnel et l'obligation de vigilance environnementale », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 90, no. 2, 2012, pp. 239-267.
- DA SILVA LEITE NOURY K., GALLETTI F.**, « La gestion juridique de la zone côtière au Brésil permet-elle une planification spatiale marine ? Quelques balises sur le chemin de la planification administrative du littoral, des aires marines protégées et des ports », M. BONNIN et S. BERTRAND (dir.), *Défis pour la Planification Spatiale Marine en Atlantique tropical*, IRD, publication 2021 (prévu), 34 p.
- DALIGAUX J.**, « Urbanisation et environnement sur les littoraux : une analyse spatiale », *Rives méditerranéennes*, n°15, 2003-3, pp. 11-20.
- DALIGAUX J., MINVIELLE P.**, « De la loi Littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières », *Méditerranée* 115, 2010, <http://mediterranee.revues.org/5122>.
- DANNA P. P.**, « Panorama des dispositions d'urbanisme de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) », *acte de réunions-débats du GIR Maralpin*, Université de Nice, Sophia Antipolis, 15 mai 2001, 11 p. http://www.gir-maralpin.org/conferences/conferences_fichiers/DannaSRU.pdf.
- DANNA P. P.**, « Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ? », *RFDA*, 2000, p. 367.
- DE CACQUERAY M., MEUR-FEREC C.**, « De la Gestion Intégrée des Zones Côtières à la Planification Spatiale Maritime : quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée par la France ? », in BOILLET N (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée, actes du colloque de Brest 9 et 10 octobre 2014*, éd. A. Pédone, Paris, 2015, pp. 61-78.
- DE KLEMM C.**, « La Convention de Ramsar et la conservation des zones humides côtières, particulièrement en Méditerranée », *RJE*, n°4, 1990, pp. 577- 598.
- DE MALAFOSSE J.**, « Nature et liberté, les acquis de la Révolution française », *Revue droit rural*, 1989, pp. 86-94.
- DE MALAFOSSE J.**, « Responsabilité partagée pour une gestion concertée du patrimoine naturel », *LPA*, n°50, 27 avril 1994, pp. 54-57.
- DE REDON L.**, « Vote en première lecture du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », *énergie, environnement, infrastructures*, mai 2015, 2 p.
- DE SABRAN-PONTEVÈSE.**, « Chapitre I. Les limites de la responsabilité environnementale ou la consécration d'un droit à polluer ? », in *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, pp. 171-192.
- DE SADELEER N.**, « Les principes comme instrument d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement », OST F. (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, FUSL, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 239-259.
- DEETJEN P.-A.**, « La traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique », *RJE*, n°1, 2009, pp. 39-50.
- DEFFIGIER C.**, « La zone de protection écologique en Méditerranée, un outil efficace contre la pollution par les navires ? », *RJE*, n°2, 2004, pp. 129-141.
- DEHARBE D.**, « Une mission impossible : celle de l'expert en contentieux administratif de l'environnement », *Droit de l'environnement*, Hors-série, décembre 2014, pp. 14-22.
- DEJEANT-PONS M.**, « La dimension territoriale du développement durable. Les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'aménagement du territoire et de paysage », in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, pp. 1005-1079.
- DEJEANT-PONS M.**, « Le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et le Code de conduite européen des zones côtières », *Aménagement du territoire pour le développement durable des espaces européens particuliers : montagnes, zones côtières, zones rurales, bassins fluviaux et vallées alluviales*, éd. du Conseil de l'Europe, Série « Aménagement du territoire », n°68, 2003, pp. 47-57.

- DEJEANT-PONS M.**, « Les activités du Conseil de l'Europe en faveur des zones côtières : gestion durable du territoire et du paysage », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, 16 p. <http://vertigo.revues.org/8418>.
- DEJEANT-PONS M.**, « Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales » *Annuaire français de droit international, AFDI*, Vol. 33, 1987, pp. 689-718.
- DEL REY M.-J.**, « Développement durable : l'incontournable hérésie », *Recueil Dalloz*, 2010, p.1493.
- DEL REY M.-J.**, « La notion controversée de patrimoine commun », *Recueil Dalloz*, 2006, pp. 388-389.
- DEL REY-BOUCHENOUF M.-J.**, « Les biens naturels un nouveau droit objectif : le droit des biens spéciaux », *Recueil Dalloz*, 2004, pp. 1615-1619.
- DELHOSTE M.-F.**, « La théorie du bilan et la protection de l'environnement », *RFDA*, 2006, p. 990.
- DELHOSTE M.-F.**, « Le balisage des zones d'activités nautiques : de l'obligation légale aux problèmes d'application », *Revue générale des collectivités territoriales*, n°17, 2001, pp. 817-825.
- DELIANCOURT S.**, « Poursuites et office du juge en matière de contravention de grande voirie », *Le Droit Maritime Français*, N° 752, 1^{er} novembre 2013, pp. 928-943.
- DESCROIX C.**, « Protection des paysages, le scandale de l'hôtel ALGARROBICO, symbole de la lutte contre la dégradation du littoral en Espagne », août 2014, http://www.juristes-environnement.com/article_detail.php?id=1699.
- DOAT M.**, « Gestion intégrée des zones côtières et décentralisation », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14268>.
- DOBIGNY-REVERSO A.**, « Responsabilité environnementale et droit des voisins : le traitement des nuisances industrielles au XIX^{ème} siècle », LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 105- 130.
- DOMINO X., BRETONNEAU A.**, « La pêche miraculée », *AJDA*, 2013, pp. 1737-1743.
- DOUENCE M.**, « L'inaliénabilité du domaine public. De la nécessité de revoir la règle de l'indisponibilité des dépendances domaniales entre personnes publiques », *AJDA*, 2006, pp. 238-247.
- DOUMBÉ-BILLÉ S.**, « Évolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », *RJE*, 1/1993, pp. 31-44.
- DOUMBÉ-BILLÉ S.**, « La synergie entre la convention de Ramsar et les autres conventions de protection de la nature », *Mélanges en l'honneur de J. Morand-Deville*, Confluences, Montchrestien, 2007, pp. 779-786.
- DOUSSAN I.**, « Les services écologiques : un nouveau concept pour le droit de l'environnement », *La responsabilité environnementale*, CANS C. (dir.), *La responsabilité environnementale. Prévention, imputation, réparation*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 125-141.
- DROBENKO B.**, « De la capacité de charge des écosystèmes et du droit », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 575-593.
- DROBENKO B.**, « De la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la politique maritime intégrée (PMI) : un nouveau droit pour le littoral ? », *RJE*, n° spécial, 2012/5, pp. 225-246.
- DROBENKO B.**, « Directive eau : un cadre en trompe-l'œil ? », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, 2000, pp. 381-402.
- DROBENKO B.**, « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14271>.
- DROBENKO B.**, « La domanialité publique : les risques et la GIZC », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8, octobre 2010, <http://journals.openedition.org/vertigo/10230>.
- DROBENKO B.**, « Le droit de l'eau : vecteur d'une approche intégrée », *Vertigo la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011, <http://vertigo.revues.org/10966>.
- DROBENKO B.**, La planification aquatique et l'intégration terre-mer, Boillet N., L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée, Paris, Pedone, 2015, pp.311-330.

- DUBREUIL T.**, « Étude d'impact et évaluation environnementale », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 362, 1er octobre 2014, 33 p.
- DUBRULLE J.-B.**, « Le principe de précaution dorénavant intégré au droit de l'urbanisme », *AJDA*, 2010, pp. 2114-2116.
- DUFAU J.**, « La concession d'utilisation du domaine public maritime (D. n°2004-308, 29 mars 2004) », *Contrats et Marchés publics*, n°7, juillet 2004, étude 7.
- DUPONT C.**, « Les contenus issus de l'évaluation environnementale », Écriture du SCoT, Écriture du rapport de présentation, Fiche 3, *GRIDAUH*, 29 novembre 2013, 10 p.
http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/Ecriture_des_SCoT/Rapportdepresentation_F3.pdf.
- DUROY S.**, « La sortie des biens du domaine public : le déclassement », *AJDA*, 1997, pp. 819-833.
- DUVAL M., GAUCHON C.**, « Analyse critique d'une politique d'aménagement du territoire, les opérations grands sites », *Annales de géographie*, n°654, 2007/2, pp. 147-168.
- DUVAT V.**, « La qualité des plages au cœur de la gestion intégrée des zones côtières : l'exemple du plan d'action Oléron qualité littoral (Côte atlantique française) », *Vertigo la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011, [mhttp://vertigo.revues.org/10939](http://vertigo.revues.org/10939).
- EVEILLARD G.**, « La délimitation du domaine public maritime », *AJDA*, 2011, pp. 1730-1734.
- FARINETTI A.**, « La protection de la qualité de l'eau : des valeurs sociales aux valeurs chiffrées », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 1, no. 1, 2017, pp. 143-157.
- FATOME F.**, « À propos des bases constitutionnelles du droit du domaine public », *AJDA*, 2003, pp. 1192-1201.
- FATOME F.**, « Bref regard sur le domaine public naturel après le code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA*, 2009, pp. 2326- 2328.
- FERAL F.**, « L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011, <http://vertigo.revues.org/10998>.
- FEVRIER J.-M.**, « Nouvelle modification de la législation sur la chasse », *Environnement et développement durable*, n°2, février 2009, commentaire 14.
- FEVRIER J.-M.**, « Primauté de l'impératif de protection des espaces littoraux remarquables », *Environnement*, n°1, janvier 2008, comm. 8.
- FIALAIRE J.**, « Développement touristique du littoral et organisation administrative du tourisme : quels conflits ? », *Cahiers Administratif et Politistes du Ponant*, n°15, 2008, pp. 25-42.
- FIALAIRE J.**, « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *AJDA*, 2013, p. 1386.
- FLÜCKIGER A.**, « La preuve juridique à l'épreuve du principe de précaution », *Revue européenne des sciences sociales*, XLI-128, 2003, mis en ligne le 11 novembre 2009, <http://ress.revues.org/385>.
- FORT F.-X.**, « L'insertion de la Charte constitutionnelle de l'environnement au sein du droit public français » (2e partie), *Environnement*, n° 2, février 2009, étude 2.
- FOUCHER K.**, « La première application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel dans le cadre de la QPC : de l'inédit, de l'inutile et du flou », *AJDA*, 2011, pp. 1158-1162.
- FRANCHOMME M., BONNIN M., HINNEWINKE C.**, « La biodiversité "aménage-t-elle" les territoires ? : vers une écologisation des territoires. *Développement Durable et Territoires*, 2013, 4 (1), 5 p. [en ligne].
- FRANCOUR P.**, « Les aires marines protégées : vers la mise en place d'un véritable outil de gestion du milieu littoral », Acte du colloque *les aires marines protégées en Méditerranée*, Porticcio, 2000, pp. 131-137.
- FROMONT M.**, « Le principe de proportionnalité », *AJDA*, 20 juin 1995, pp. 156-166.
- GALLETTI F.**, « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur l'incompétence négative du Législateur dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français », *Revue française de droit constitutionnel*, n°58, avril 2004, Chronique, pp. 387-417.

- GALLETTI F.**, « Incriminations pénales et administrations publiques », *État des savoirs – le crime et la sécurité*, C.N.R.S., Coll. Textes à l'appui, Ph. ROBERT et L. MUCCHIELLI (dir.), Groupement d'Étude et de Recherche sur les Normativités (G.E.R.N.), éd. Syros-La découverte, 2002, pp. 111-120.
- GALLETTI F.**, « La protection juridique des réseaux écologiques marins. Compétences et implications du droit de la mer contemporain », SOBRINO HEREDIA J.-M. (dir.), *La contribution de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer à la bonne gouvernance des mers et océans*, 2 Vols., Editoriale Scientifica, Napoli, Vol. 2, pp. 765-791.
- GALLETTI F.**, « Le Développement durable dans les stratégies évolutives de coopération. Contribution à l'étude d'un concept en droit international du développement », *Revue Némésis*, n°1, *Le Développement durable. Tome I*, FÉRAL F. (dir.), éd. P.U.P., pp. 77-101.
- GALLETTI F.**, « Le Droit de l'environnement, un ensemble de normes juridiques pour le Développement durable ? », *Le Développement durable -Tome II- Émergence d'une norme juridique*, *Revue Némésis*, n°4, FEVRIER J.-M. (dir.), CERTAP, PUP, Perpignan, 2002, pp. 239-275.
- GALLETTI F.**, « Le droit des activités maritimes devant le risque de pollution maritime », *L'appréhension juridique du Risque*, DARCY G., FEVRIER J.-M., FERAL F., SEGUR P. (dir.), éd. Presses de l'université de Perpignan P.U.P, 2005, pp. 189-206.
- GALLETTI F.**, « Le droit international de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », KERN F., MAINGUY C., RUGRAFF E. (eds.), *Crises, régulation et soutenabilité du développement*, *Revue Mondes en développement*, n°154, 2011/2, pp. 121-136.
- GALLETTI F.**, « Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de l'"espace" et gouvernance de la "ressource" en mer », Monaco A. et Prouzet P. (dir.), *Gouvernance des mers et océans*, Coll. Mer et Océan, éd. ISTE, Ltd, London, 2015, pp. 21-54.
- GALLETTI F.**, « Mers semi-fermées d'Asie de l'Est et du Sud-Est : des emprises maritimes sous influence du droit de la mer ? », ROS N., GALLETTI F., (dir.), *Le droit de la mer face aux « Méditerranées »*. *Quelle contribution des mers semi-fermées au droit international de la mer?* éd. Editoriale scientifica, Napoli, Italie, 2016, pp. 323-380.
- GALLETTI F.**, « Notion et pratiques de « L'arrangement provisoire » prévu aux articles 74§3 et 83§3 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Une contribution marginale au droit de la délimitation maritime? », *Annuaire International du Droit de la Mer*, A.D.Mer, Tome IX, éd. Pedone, 2005, pp. 115-142.
- GALLETTI F., CAZALET B.**, « Matières et instruments impliqués dans la gouvernance d'une mer semi-fermée : du droit de la mer et de la situation d'indétermination des "eaux sous juridiction" en Méditerranée à l'invention des nouveaux zonages écologiques », Rios Rodriguez J. et Oanta G.A. (dir.) *Le droit public à l'épreuve de la gouvernance/ El derecho publico ante la gobernanza*, Presses Universitaires de Perpignan (PUP), Coll. Études, 2012, pp. 257-296.
- GALLETTI F., CHABOUD C.**, « Aires marines protégées et résistance aux risques liés au changement climatique : une fonction rénovée pour de nouvelles politiques publiques ? », BONNIN M., LAE R., BEHNASSI M. (dir.), *Les Aires marines protégées en question. Défis scientifiques et enjeux sociétaux*, éd. de l'IRD, France, 2014, pp. 89-100.
- GANNOUN A.**, « La biodiversité méditerranéenne littorale et marine face aux menaces et pressions », actes du colloque, *la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, du local au régional : comment stopper la perte de biodiversité ?* Nice, 2009, pp. 7-9.
- GAONAC'H A.**, « Grenelle 1 et 2 : la protection de la qualité de l'eau Environnement », *Environnement et développement durable* n°10, étude 26 octobre 2010, 10 p.
- GARCIA S.-M., CAZALET B., FÉRAL F., BESLIER S., GARCIA S. M., BONCOEUR J., GASCUEL D. (dir.)**, *Les AMP et la pêche : bioécologie, socioéconomie et gouvernance*, PUP, Perpignan, 2013, pp. 215-378.
- GAUTIER M.**, « L'ordre public », AUBY J.-B. (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 317-329.

- GELARD P.**, « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *AJDA*, 1967, pp. 140-149.
- GHEZALI M.**, « De la recommandation de 2002 au Livre Vert de 2006 : quelle stratégie européenne pour la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009.
- GHEZALI M.**, « GIZC et tourisme durable : l'exemple d'une zone de démonstration communautaire : la côte d'Opale » *le tourisme durable*, DEPERNE H. (dir), L'Harmattan, 2007, pp. 67-70.
- GHEZALI M.**, « Inégalités écologiques et droits humains », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011.
- GHEZALI M.**, « La vie tumultueuse du couple GIZC et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8, 2010.
- GHEZALI M.**, « Les territoires de la gestion intégrée des zones côtières et marines », *Vertigo, Revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14305>.
- GHEZALI M.**, « Rapport général : statut des espaces littoraux », *RJE, numéro spécial, Aménagement et gestion intégrée des zones côtières*, 2001, pp. 11-51.
- GHEZALI M.**, « Rapport national de la France : L'aménagement et la gestion intégrée des zones côtières », *RJE, numéro spécial, Aménagement et gestion intégrée des zones côtières*, 2001, pp. 177-213.
- GIACUZZO J.-F.**, « Domaine public maritime - Lais et relais de la mer et domanialité publique », *Droit Administratif*, n°12, décembre 2013, comm. 81, 5 p.
- GIBSON J.**, « Quels instruments juridiques et réglementaires pour l'aménagement intégrée des zones côtières », **MACALISTER ELLIOTT AND PARTENERS LTD**, 1999, 7 p. http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/thema_fr.pdf.
- GIL DE ARRIBA C.**, « Les enjeux de la patrimonialisation du Parc naturel des Marais de Santoña, Victoria et Joyel (Cantabrie, Espagne) », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 16, juin 2013, <http://vertigo.revues.org/13647>.
- GILLIG D.**, « Grenelle 2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z », *Environnement et développement durable*, n°10, étude 22, octobre 2010, 29 p.
- GILLIG D.**, « L'étude d'impact doit prendre en compte les effets cumulés des installations classées les unes par rapport aux autres », *Environnement et développement durable*, n°10, octobre 2009, comm. 111.
- GODFRIN G.**, « La gestion économe du sol (Loi Grenelle II et loi de modernisation de l'agriculture) », *Construction - Urbanisme n°10*, étude 10, octobre 2010, 21 p.
- GONTHIER E.**, « L'évaluation des incidences sur l'environnement – Quelques nouvelles », in *Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 897-911.
- GONZALEZ GARCIA I.**, « Panorama des relations de pêche UE-Maroc », **El HOUDAÏGUI R. et al** (dir.), *Les risques en Méditerranée-conséquences sur le trinôme Union Européenne, Espagne, Maroc*, actes des deuxièmes journées de dialogue Euro-marocain, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2011, 202 p., pp. 153-162.
- GOZALVEZ V., LARROSA J A., MARTIN-SERRANO G-A., PALAZON S., PONCE G.**, « Les territoires du tourisme littoral et les pouvoirs locaux dans la province d'Alicante (Espagne) », *Rives nord méditerranéennes*, 20, 2005, pp. 39-62.
- GRABOY-GROBESCO A.**, « Les schémas de mise en valeur de la mer - Retour sur certains aspects juridiques et pratiques d'un instrument de planification intégrée en zone côtière », *ADMO*, 2008, pp. 123-136.
- GRANDBOIS M.**, « La protection et la gestion des zones côtières », *Revue québécoise de droit international*, Numéro 11.1, 1998, pp. 175-227.
- GRARD L.**, « Les fondements européens du développement des énergies renouvelables », *Droit de l'environnement n° spécial, Le cadre du développement des énergies renouvelables*, 2012, pp. 17-21.
- GRELLET L.**, « Sommes-nous armés en Europe face à un accident majeur d'installations pétrolières ou gazières en mer ? », *Droit maritime français*, n°734, 2012, pp. 199-218.
- GRIMONPREZ B.**, « La fonction environnementale de la propriété », *RTD Civ*, 2015.
- GROUD H., PUGEAULT S.**, « Le droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale », *AJDA*, 2005, p.1357-1360.

- GROULIER C.**, « Quelle effectivité juridique pour le concept de patrimoine commun ? », *AJDA*, 2005, pp. 1034-1042.
- GUÉGAN-LÉCUYER A.**, « L'apport du principe de précaution en droit de la responsabilité civile », *RJE*, 2000/2, pp. 147-178.
- GUEGUEN-HALLOUËT G.**, « L'appel d'offres "éolien en mer". Quelques réflexions à propos d'un nouvel avatar juridique », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, n° 40, 2012, p. 27.
- GUEGUEN-HALLOUËT G.**, « L'évolution de la gouvernance dans les ports français, italiens et espagnols : Unité et diversité », *Annuaire de droit maritime et océanique*, 2012, pp. 153-166.
- GUEGUEN-HALLOUËT G.**, « Vers une politique maritime de l'Union européenne. », *Le Droit Maritime Français*, n° 690, 2008, pp. 216-220.
- GUIHAL D.**, « La responsabilité pénale des élus locaux en matière d'environnement », *RFDA*, 1996, pp. 535-545.
- GUILLOUX B., ZAKOVSKA K.**, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 5, Numéro 3, décembre 2004, 11 p. <https://vertigo.revues.org/3240>.
- HAGÈGE-RADUTA B.**, « La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement », *LPA*, n°160, 12 août 2009, pp. 5-9.
- HANSEN S. P.**, « La contravention de grande voirie appliquée à la pollution du domaine public », *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 5, 1^{er} septembre 2006, pp. 51-55.
- HAROLD L., FOSSAT J., PELLETIER D.**, « Les indicateurs de biodiversité marine et côtière : état des lieux institutionnel », *Vertigo, La revue électronique en sciences de l'environnement* n°2. <https://vertigo.revues.org/9893>.
- HAUMONT F.**, « L'encadrement juridique. Fondements et objectifs du droit européen. Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale », *RFDA*, 2008.
- HAUTEREAU-BOUTONNET M.**, « Quelle action en responsabilité civile ou la réparation du préjudice écologique ? », *Énergie, Environnement, Infrastructures*, n°6, dossier 14, juin 2017, pp. 39-43.
- HAY J.**, « L'apport de l'économie à l'évaluation du préjudice écologique », *Environnement*, n°10, dossier 9, octobre 2014.
- HAY J.**, « La réparation de la nature et quelques-uns de ses enjeux du point de vue de l'évaluation des atteintes écologiques », *RJE*, Vol. 42, n° 4, 2017, pp. 629-636.
- HÉLIN J.-C.**, « Y-a-t-il des principes généraux de droit de l'environnement? », *Droit de l'environnement, Numéro spécial, Les principes du droit de l'environnement*, n°90, Actes du colloque organisé par l'Université d'Artois, juillet - août 2001, pp. 193-196.
- HERBERT V.**, « L'émergence des collectivités territoriales riveraines dans la gouvernance du pas de Calais - Dover strait : une implication salutaire » *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14313>.
- HERMITTE M.-A.**, « La nature, sujet de droit ? », *Annales, Histoire Sciences Sociales*, vol. 66^e année, n°1, 2011, pp. 173-212.
- HERVE-FOURNEREAU N.**, « Le principe de non régression environnementale en droit de l'Union européenne : entre idéalité et réalité normative? », in PRIEUR M. (DIR.), SOZZO G. (DIR.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012, pp. 197-214.
- HERVE-FOURNEREAU N.**, « Quelle place en droit pour une évaluation scientifique du risque ? L'épreuve du syndrome du lampadaire et de la relativité des savoirs », *Acteurs et outils du droit de l'environnement Développements récents, développements (peut-être) à venir*, Anthemis, 2011, pp.109-133.
- HERVE-FOURNEREAU N.**, « Résilience, irréversibilités et incertitudes », *Prospective, droit, écologie & économie de la biodiversité*, Les cahiers Prospectives, 2015, pp. 23-33

- HOCREITERE P.**, « Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables : une régression par rapport aux directives territoriales d'aménagement », *RDI*, 2011, pp. 74-77.
- HOEPFFNER H.**, « La commande publique de compensation environnementale », *Contrats et marchés publ.*, n°12/2017, étude 13, pp. 7-15.
- HOEPFFNER H.**, « La commande publique de compensation environnementale : un impensé de la loi Biodiversité », *Droit et Ville*, 2017/2, n° 84, pp. 243-267.
- HOFFMANN F.**, « Le domaine des contraventions de grande voirie trois pistes pour une réforme », *Le droit maritime français*, n° 752, 1^{er} novembre 2013, pp. 918-927.
- HOFFMANN F.**, « Pour une réforme de la procédure des contraventions de grande voirie », *AJDA*, 2013, pp. 1721-1725.
- HOSTIOU R.**, « La protection du domaine public maritime à l'épreuve de l'évolution contemporaine des idées et du droit », *RFA*, 2003, pp. 60-66.
- HOSTIOU R.**, « La théorie du bilan à l'épreuve de la protection de l'environnement », *AJDA*, 2004, p. 1193.
- HOSTIOU R.**, « Le domaine public naturel : consistance et délimitation », *RJE, numéro spécial, l'aménagement et la protection du littoral*, 1990, pp. 469-481.
- HOSTIOU R.**, « Nature et portée du contrôle exercé par le juge administratif sur la légalité des décisions administratives complexes : le contentieux de la déclaration d'utilité publique en droit français », *LPA*, 27 juin 2001, pp. 8-14.
- HOSTIOU R.**, « Supériorité de l'appropriation publique sur la propriété privée en tant qu'instrument de sauvegarde de l'environnement littoral », *AJDA*, 1995, pp. 660-663.
- HOUIST G.**, « Les directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) et la loi littoral », *RJE, numéro spécial, Les 10 ans de la loi littoral*, 1997, pp. 17-21.
- HUGLO C.**, « Comment apprécier la portée de la réforme du droit des études d'impact issue du décret du 29 décembre 2011 au regard du droit de l'Union européenne ? », *Environnement et développement durable*, n°4, avril 2012.
- HUGLO C.**, « Décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement », *Gazette du Palais*, n°19, 19 janvier 2012, p. 8.
- HUGLO C.**, « Installations classées : le troisième régime résultant de l'ordonnance du 11 juin 2009, entre perspective de simplification et risque de complication », *LPA*, n°172, pp. 3-11.
- HUGLO C.**, « La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ? (avertissement) », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, 2/2014, pp. 57-71.
- HUGLO C.**, « Les lois Grenelle doivent-elles nous apprendre à repenser le droit de l'environnement ? », *Environnement et développement durable*, n°10, repère 9, octobre 2009.
- JACQUOT H., LEBRETON J.-P.**, « La refonte de la planification urbaine », *AJDA*, 2001, pp. 27-41.
- JANIN P.**, « Les infrastructures de transport dans l'environnement : intégration ou effraction ? », *RJE*, Vol. 41, 2016/3, pp. 451-467.
- JAWORSKI V.**, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les cahiers de droit*, 50 (3-4), 2009, pp. 889-917.
- JAWORSKI V.**, « La Charte constitutionnelle de l'environnement face au droit pénal », *RJE, numéro spécial, La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, pp. 177-184.
- JAWORSKI V.**, « La protection pénale de la biodiversité », *RJE, numéro spécial, Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature*, 2008, pp. 39-50.
- JAWORSKI V.**, « Les représentations multiples de l'environnement devant le juge pénal : entre intérêts général, individuel et collectif », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 22, septembre 2015, 12 p. <http://journals.openedition.org/vertigo/16272>.
- JEAN S.**, « L'incidence des services écosystémiques en droit de la responsabilité civile », *Droit et Ville*, n°84, 2017/2, pp. 281-298.
- JEGOUZO Y.**, « De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité ? », *AJDA*, 2005, pp. 1164-1169.

- JEGOUZO Y.**, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, Chroniques 4/2001, pp. 226-236.
- JEGOUZO Y.**, « La Charte de l'environnement, dix ans après », *AJDA*, 2015, pp. 487-492.
- JEGOUZO Y.**, « La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau », *AJDA*, 2007, pp. 1162-1183.
- JEGOUZO Y.**, « Le droit de l'urbanisme au péril de l'environnement », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 285-293.
- JEGOUZO Y.**, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA*, 1996, pp. 209-217.
- JEGOUZO Y.**, « Propriété et environnement », *Répertoire du notariat Defrénois*, 1^{er} partie, 1994, pp.449-464.
- KACEMI M.**, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *RJE*, 1/1993, pp. 11-21.
- KACEMI M.**, « Protection du littoral en Algérie entre gestion et législation. Le cas du pôle industriel d'Arzew (Oran, Algérie) », *Droit et société*, n°73, 2009/3, pp. 687-701.
- KISS A.-C.**, « Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro », *RJE*, 1/1993, pp. 45-74.
- KISS A.-C.**, « Les principes généraux du droit international de l'environnement sont-ils reflétés par le Code de l'environnement ? », *RJE, numéro spécial, Le code français de l'environnement*, 2002, pp. 15-20.
- KISS A.-C.**, « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, Vol. 39, 1993, pp. 792-797.
- KISS A.-C., DOUMBE-BILLE S.**, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », *Annuaire français de droit international*, Vol. 38, 1992, pp. 823-843.
- KISS A.-C., SICHAULT J.-D.**, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 5/16 juin 1972) », *Annuaire français de droit international*, Vol. 18, 1972, pp. 603-628.
- KOHT T.**, « Célébration du trentième anniversaire de l'ouverture à la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 », *Annuaire du droit de la mer*, 2012, pp. 15-19.
- KOUEVI A.**, « L'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie », *AJDA*, 2000, pp. 393-403.
- LABROT V.**, « De l'application de la notion de territoire en mer - Quelques réflexions juridiques inabouties », in BOILLET N (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée, actes du colloque de Brest 9 et 10 octobre 2014*, éd., A. Pédone, Paris, 2015, pp. 45-60.
- LAFFAILLE F.**, « Le Conseil constitutionnel valide la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011. Loi portant interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures », *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2586.
- LAGOUTTE J.**, « Les évolutions de la responsabilité civile environnementale », *RGDA*, nov. 2014, pp. 535-542.
http://www.afdm.asso.fr/pdf/documentation_133.pdf.
- LAHORGUE M.-B.**, « La mise en œuvre de la réforme de l'étude d'impact ? Une complexe simplification », *AJDA*, 2012, pp. 250-255.
- LALEURE J.**, « L'effectivité des contraventions de grande voirie : Réflexion autour des sanctions », *Le Droit Maritime Français*, n° 752, 1^{er} novembre 2013, pp. 952-968.
- LAMBERT M.-L.**, « Concilier risques sanitaires liés aux sols pollués et renouvellement urbain » *Droit et ville, Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction*, 2014, pp. 97-108.
- LAMBERT M.-L.**, « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013.
<http://vertigo.revues.org/14331>.
- LAMBERT M.-L.**, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, En ligne, Hors-série 21, avril 2015.
<http://journals.openedition.org/vertigo/15812>.

- LAMBERT M.-L., ARNAUD A., CLAEYS C.**, « Justice climatique et démocratie environnementale. Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux », *Vertigo La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement*, 2019, <https://journals.openedition.org/vertigo/24149>.
- LAMBERT-HABIB M.-L.**, « Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d'aménagement urbain ? », *RFDA*, 2006, pp.759-765.
- LAMBERT-HABIB M.-L.**, « Le nouveau droit des sols pollués », *Revue de France nature environnement*, 2006, pp. 4-5.
- LAMBERT-HABIB M.-L.**, « Regards croisés sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme » *Droit et ville*, n°68, 2008, pp. 227-242.
- LANOY L.**, « Réflexion sur la place et la portée des principes généraux du droit de l'environnement », *BDEI*, n°2, 1996, pp. 2-7.
- LASSALLE P.**, « Gestion intégrée des zones côtières : vers une nouvelle gouvernance des territoires Littoraux », *Environnement*, n°10, dossier 15, octobre 2008, 7 p.
- LAVIALLE C.**, « Des rôles respectifs du préfet et du juge administratif dans la protection du domaine public maritime », *RFDA*, 2018, pp. 77-85.
- LAVIALLE C.**, « L'affaire « des paillotes » et la domanialité publique », *RFDA*, 2005, pp. 105-114.
- LE MORVAN D.**, « Les instruments de convergence régionale de la stratégie de Gestion Intégrée des Zones Côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14326>.
- LE MORVAN D.**, « Livre vert et le développement durable des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, 12 p. <http://vertigo.revues.org/8487>.
- LE ROUX M.**, « De Colbert à Nelly Olin : la contravention de grande voirie promue instrument de sauvegarde des espaces naturels », *Études offertes au professeur René Hostiou*, Litec, 2008, pp. 339-353.
- LE ROUX M.**, « La contravention de voirie consistant dans l'atteinte à certains espaces protégés », *Droit Administratif*, n°4, avril 2009, comm. 54.
- LE ROUX M.**, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *RJE, numéro spécial, le juge administratif et l'environnement*, 2004, pp. 157-167.
- LE YONCOURT T.**, « L'ordre public dans la loi de 1884 », in DUBREUIL C.-A. (dir.), *L'ordre public*, éd. Cujas, Coll. actes et études, Paris, 2013, pp. 41-58.
- LEBASCLE Y.**, « Rôle et action de l'État pour la protection juridique du domaine public », *RJE, numéro spécial, Le juge administratif et l'environnement*, 2004, pp. 181-184.
- LEBRETON J.-P.**, « La planification dans l'orbite de l'urbanisme de projet », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 307-317.
- LEFEBVRE C.**, « La gestion intégrée côtière et marine : nouvelles perspectives », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011. <https://vertigo.revues.org/10985>.
- LEFEBVRE C.**, « Protection et préservation du milieu marin : Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Vertigo, La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2010. <http://journals.openedition.org/vertigo/10288>.
- LEFEBVRE C.**, « Une loi mer pour la France.... pourquoi et surtout pour qui ? », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, 16 p. <http://vertigo.revues.org/8485>.
- LEKKOU E.**, « Les nouveaux pouvoirs de police spéciale des présidents d'EPCI », *La Semaine Juridique Administrations et collectivités territoriales*, 2013, pp. 18-25.
- LEROY A., GALLETTI F., CHABOUD C.**, "The EU restrictive trade measures against IUU fishing" (« Les mesures de restriction du marché utilisées en droit de l'union Européenne pour lutter contre la pêche illicite, non rapportée, non réglementée »), *Mar. Pol.* 64 (2016), pp. 82- 90.
- LESIGNE F.**, « De la loi littoral à la prévention du risque inondation », *Actualité juridique du droit administratif*, n°31, 2011, pp. 1767-1771.
- LEVREL H., FOSSAT J., PELLETIER D.**, « Les indicateurs de biodiversité marine et côtière : état des lieux institutionnel », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 10 numéro 2, septembre 2010. <http://vertigo.revues.org/9893>.

- LISSOUCK F.-F.**, « La rénovation du régime des concessions d'utilisation du domaine public maritime : entre assouplissement et protection de l'environnement », *AJDA*, 2005, pp. 365-369.
- LITTMANN-MARTIN M.-J.**, « Le droit pénal français de l'environnement et la prise en compte de la notion d'irréversibilité », *RJE, numéro spécial, L'irréversibilité*, 1998, pp. 143-158.
- LOZACHMEUR O.**, « L'encadrement de la mise en valeur de la mer par la loi littoral », *RJE, n° spécial, les 25 ans de la loi Littoral*, 2012, pp. 57-74.
- LOZACHMEUR O.**, « Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national », *Revue le Droit maritime français*, n°657, mars 2005, pp. 259-277.
- LOZACHMEUR O.**, « Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » : le point de vue du juriste », *Océanis*, vol. 30, n°1, 2004, pp. 51-70.
- LOZACHMEUR O.**, « Rappel des principes de la « gestion intégrée des zones côtières » et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002 », *Vertigo la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, 11 p. <http://vertigo.revues.org/8222>.
- MABILE S.**, « L'élaboration d'un réseau d'aires marines protégées dans le cadre d'une décentralisation marquée : les exemples espagnoles et italiens », actes du colloque, 1er colloque international sur *les aires marines protégées, quelle stratégie pour quels objectifs*, Boulogne-sur-mer, 2007, 15 p.
- MACCLENAHAN P., LOZACHMEUR O., PARY B., ET GIRON Y.**, « L'appui à la mise en œuvre de la GIZC : La nécessaire rencontre des réseaux scientifiques et de conseil », Acte du colloque, *Le littoral : dire, subir, agir*, 2008, 9 p.
- MAKOWIAK J.**, « Le seuil en droit de l'environnement », in *D'urbanisme et d'environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 695-710.
- MALET-VIGNEAUX J.**, « De la loi de 1976 à la loi de 2016. Le préjudice écologique : après les hésitations, la consécration », *RJE*, Vol. 41, 2016/4, pp. 617-628.
- MALJEAN-DUBOIS S.**, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? », *Annuaire français de droit international*, Vol. 48, 2002, pp. 592-623.
- MALJEAN-DUBOIS S.**, « L'organisation des Nations unies face à l'enjeu de la protection de l'environnement. Les flux et reflux de la coopération multilatérale », *Après-demain*, vol. n° 35, nf, n° 3, 2015, pp. 36-39.
- MALJEAN-DUBOIS S., MABILE S.**, « Droit du Conseil de l'Europe et droit communautaire : actions et interactions normatives pour la protection de l'environnement », *Pour un droit commun de l'environnement, Études, mélanges, travaux - Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Dalloz, 2007, pp. 779-802.
- MARTIN G.-J.**, « Apparition et définition du principe de précaution », *LPA*, 2000, n°239, pp. 7-12.
- MARTIN G.-J.**, « Principe de précaution, prévention des risques et responsabilité : quelle novation, quel avenir ? », *AJDA*, 2005, pp. 2222-2226.
- MARTIN G.-J.**, « Trente ans de préservation interrégionale et intergouvernementale de l'environnement marin en Méditerranée : le modèle de l'Accord RAMOGE », *Annuaire du droit de la mer, A.D.Mer*, 2005, pp. 91-108.
- MARTIN-BIDOU P.**, « Le principe de précaution en droit international de l'environnement », *Revue générale de droit international public*, 1999, n°3, pp. 631-666.
- MATHIEU B.**, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, Dossier Constitution et environnement 3, janvier 2004, 11 p.
- MAZEAUD D.**, « L'avenir de la responsabilité civile : responsabilité civile et précaution », *RCA*, 2001, pp. 72-76.
- MEKKI M.**, « le droit privé à l'épreuve du droit des sites pollués », in LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 13-21.

- MELHAOUI M., ELHAFID L.**, « De l'approche GIZC à la mise en place du contrat d'espace littoral : cas de la zone littoral Moulouya Saida (Méditerranée Marocaine) », Actes du colloque international pluridisciplinaire *Le littoral : subir, dire, agir*, Lille, France, 16-18 janvier 2008, 7 p.
- MEMLOUK M.**, « La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 et la réparation du préjudice écologique », *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n° 65, 1^{er} novembre 2016, pp. 30-38.
- MERLANT E., EMPAIN I.**, « Réforme de l'étude d'impact : quelles conséquences attendues pour les ICPE ? » *Gazette du Palais*, n°134, 14 mai 2011, p.12.
- MESNARD A.-H.**, « L'intégration des politiques du littoral », *ADMO*, 1996, pp. 67-79.
- MESNARD A.-H.**, « L'approche stratégique française des instruments de la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009, 11p. <http://vertigo.revues.org/8226>.
- MESNARD A.-H.**, « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », *RJE*, n°1, 1980, pp. 3-26.
- MESNARD A.-H.**, « Maîtrise du littoral et activités touristiques » *RJE, Numéro spécial, Les 10 ans de la loi littoral*, Vol. 22, 1997, pp. 45-51.
- MESNARD A.-H.**, « Maîtrise du littoral et activités touristiques », *ADMO*, 1997, pp. 159-167.
- MICHELOT A.** « L'Océan au-delà des juridictions nationales: la dernière frontière ? Un enjeu de solidarité écologique ». *RJE*, 44, 2019, pp. 231-242.
- MICHELOT A.**, « Les solutions d'adaptation fondées sur la nature en droit français et en droit européen d'un point de vue de juriste », *Des solutions fondées sur la nature pour s'adapter au changement climatique*, Rapport au Premier Ministre et au Parlement, ONERC, La Documentation française, 2019, pp. 60-71.
- MICHELOT A.**, « Utilisation durable et irréversibilité(s). Du « jeu » de la temporalité aux enjeux de la durabilité », *RJE*, numéro spécial, *L'irréversibilité*, 1998, pp. 15-30.
- MICHELOT A., PREVOST B., RIVAUD. A.**, « Économie politique des services écosystémiques : de l'analyse économique aux évolutions juridiques », *Revue de la régulation [En ligne], Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 19, 1^{er} semestre/ Spring 2016, mis en ligne le 27 juin 2016.
- MIFSUD P.**, « Le parcours du PAM », *MedOndes*, n°53/54 Numéro spécial : 30^{ème} Anniversaire, 2005, pp. 4-5.
- MOLINERO L.**, « L'obligation administrative d'information des sols pollués : la diffusion des secteurs d'information sur les sols », LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 255-265.
- MONÉDIAIRE G.**, « Politiques et droit communautaire des zones côtières », *Environnement* n°10, dossier 13, Dossier Gestion intégrée des zones côtières, octobre 2008, pp. 21-28.
- MONOD K.**, « Les Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne, un accouchement réussi », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°2, 2003, pp. 171-186.
- MONTEIRO É.**, « Atteintes à l'environnement et infractions de mise en danger : vers une incrimination commune en Europe ? », *RSC*, 2005, pp. 508-517.
- MONTEIRO É.**, « Le renforcement de la responsabilité pénale en matière de pollution maritime », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, En ligne, Hors-série 8, octobre 2010. <http://journals.openedition.org/vertigo/10184>.
- MONTEIRO É.**, « Vers un droit répressif de l'écosystème ? », *RJE*, Vol. 39, n°. HS01, 2014, pp. 195-209.
- MORAND-DEVILLER J.**, « L'identification des sites protégés », *AJDA*, 2006, pp. 1986-1993.
- MORAND-DEVILLER J.**, « Le juge administratif et l'environnement », *RJE, n° spécial*, 2004, pp. 193-198.
- NAIM-GESBERT É.**, « De la peine », *RJE*, Vol. 38, n°. 3, 2013, pp. 397-398.
- NAIM-GESBERT É.**, « L'écosystème saisi par le droit », *RJE*, vol. 40, n°. 1, mars 2015, pp. 5-8.
- NAIM-GESBERT É.**, « Le contrôle de proportionnalité du juge administratif en droit de l'environnement », *Les petites affiches*, n°46, pp. 54-59.
- NAIM-GESBERT É.**, « Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières », *Revue juridique de l'océan Indien*, Numéro 1, 2001, pp. 89-104.

- NAIM-GESBERT É.**, « De la précaution comme vrai principe environnemental », *RJE*, volume 44, n° 3, pp. 453-456.
- NAIM-GESBERT É.**, « Voir les choses à leur vrai début : de l'histoire en droit de l'environnement », *RJE*, volume 44, n° 1, 2019, pp. 5-7.
- NAIM-GESBERT É.**, « Que le droit de l'environnement soit une langue vivante ! Du nominalisme et de ses effets sur le statut de la nature : définition de l'équité environnementale », *RJE*, vol. 43, n° 3, 2018, pp. 449-453.
- NAIM-GESBERT É.**, « Êtres et choses en droit de l'environnement : l'appel du sacré », *RJE*, vol. 42, n° 3, 2017, pp. 405-408.
- NAIM-GESBERT É.**, « L'accord du nom et de la chose, initium du droit de l'environnement », *RJE*, vol. spécial, n° HS16, 2016, pp. 15-19.
- NAIM-GESBERT É.**, « L'étude d'impact écologique », *RJE*, vol. 40, n° 4, 2015, pp. 597-599.
- NAIM-GESBERT É.**, « L'indicible intérêt environnemental », *RJE*, vol. 40, n° 2, 2015, pp. 205-207.
- NAIM-GESBERT É.**, « Les fondements pour une expertise scientifique dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement », *RJE*, vol. spécial, n° 5, 2013, pp. 65-67.
- NAIM-GESBERT É.**, « Un droit ouvert sur le donné », *RJE*, vol. 38, n° 2, 2013, pp. 197-198.
- NAIM-GESBERT É.**, « Maturité du droit de l'environnement », *RJE*, vol. 35, n° 2, 2010, pp. 231-240.
- NEMERY J.-C.**, « VI. Réforme de la décentralisation et transferts de compétences », *Annuaire des Collectivités Locales*, 24.1, 2004, pp. 67-84.
- NESI F.**, « QPC et Charte de l'environnement : l'article L. 116-12 du CCH, qui institue une exception à la responsabilité pour trouble anormal de voisinage, est conforme aux articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement », *Constitutions*, 2011.
- NEYRET L.**, « Introduction de la problématique. Le préjudice écologique : hier, aujourd'hui et demain », *Environnement*, n°10, dossier 4, octobre 2014, pp. 20-22.
- NEYRET L.**, « La consécration du préjudice écologique dans le code civil », *Recueil Dalloz*, 2017, pp. 924-930.
- NICIU M.**, « Le patrimoine commun de l'humanité en droit international maritime et en droit spatial », *ADMO*, 1995, pp. 9-16.
- OST F.**, « Oser la pensée complexe : l'exemple des « communs », in MEKKI M. et NAIM GESBERT E. (dir) *Droit public et droit privé de l'environnement : unité dans la diversité*, Lextenso éd., LGDJ, 2016, pp. 7-22.
- OXMAN H. B.**, « La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : une constitution pour les océans », *Annuaire du droit de la mer*, 2012, pp. 25-36.
- PAOLI J.-C.**, « L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation. Conflits et concertation en Corse et Sardaigne », *Pôle Sud*, n°28, 2008/1, pp. 143-165.
- PARDINI J.-J.**, « La plage « saisie » par les règles de la domanialité publique : protection ou surprotection ? », *RJE*, Vol. 39, 2014, pp. 417-434.
- PASCAL K.**, « Le basculement de procédure d'instruction : un culbuto qui n'amuse pas les futurs exploitant d'ICPE soumises à enregistrement », *Lettre des juristes de l'environnement*, 23 février 2013. http://www.juristes-environnement.com/article_detail.php?id=964.
- PASTOR J.-M.**, « La compétence d'autorité environnementale se décline au niveau local », *AJDA*, 2016, p. 880.
- PERI A.**, « La Charte de l'environnement : reconnaissance du droit à l'environnement comme droit fondamental ? », *LPA*, 24 février 2005, n° 39, pp. 8-18.
- PETITIMBERT R.**, « Quantifier pour manager. L'émergence des paiements pour services environnementaux au sein des politiques publiques environnementales françaises », *Développement durable et territoires*, Vol. 7, n°1, avril 2016, p. 2. <http://developpementdurable.revues.org/11203>.

- PHILIPON P.**, « Eau potable : vers une reconfiguration des filières de traitement », *Revue L'eau, l'industrie, les nuisances*, n°426, 29 novembre 2019, pp. 35-50.
- PICARD E.**, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, 1996, pp. 55-74.
- PICHÉRAL C.**, « L'hypothèse d'un « droit à » l'environnement », *BDEI*, n° 19, 1er février 2009, pp. 61-70.
- PIETTE J.**, « Évolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement », *RJE*, Vol. 18, n°1, 1993, pp. 5-9.
- PIQUEMAL A., LE HARDY M.**, « L'approche du droit international et du droit communautaire en matière de gestion intégrée des zones côtières : application à la Méditerranée », *ADMO*, 2008, pp. 63-80.
- PISSALOUX J.-L.**, « Réflexions sur l'évolution de la planification urbaine », *Revue Le Lamy Collectivités territoriales*, n° 100, 1^{er} avril 2014, pp. 34-41.
- PISSALOUX J.-L.**, « Sur l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *Droit Administratif*, n°12, décembre 2013, comm. 84.
- PLANTEY A.**, « Définition et principes de l'ordre public », in POLIN R., (dir.), *L'ordre public*, P.U.F., Paris, 1996, pp. 27-45.
- POIROT J.**, « Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du principe de précaution ? », *Mondes en développement*, n° 136, 2006/4, pp. 49-65.
- POMADE A.**, « Les paiements pour services environnementaux contribuent-ils à l'émergence d'un « gradient de juridicité » ? », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 16, Numéro 1, mai 2016. <http://vertigo.revues.org/17084>.
- PREVEL P.**, « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », *RFDA*, 2014, p. 773.
- PREVOST B., RIVAUD A., MICHELOT A.**, « Économie politique des services écosystémiques : de l'analyse économique aux évolutions juridiques », *Revue de la régulation [En ligne], Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 19, 1er semestre/ Spring 2016, mis en ligne le 27 juin 2016.
- PRIEUR L.**, « L'accès au rivage », *RJE*, n° spécial, *Les 25 ans de la loi Littoral*, 2012, pp. 93-103.
- PRIEUR M.**, « Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009. <https://vertigo.revues.org/8428>.
- PRIEUR M.**, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », *RJE*, 1/1993, pp. 23-30.
- PRIEUR M.**, « Du bon usage de la Charte constitutionnelle de l'environnement », *Environnement, Numéro spécial sur la Charte de l'environnement*, 2005, pp. 7-11.
- PRIEUR M.**, « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *RJE*, n° spécial, 2011/5, p 12.
- PRIEUR M.**, « L'environnement entre dans la Constitution », *Droit de l'environnement*, n°106, mars 2003, pp. 38-42.
- PRIEUR M.**, « L'environnement entre dans la Constitution », *LPA*, 2005, pp. 14-18.
- PRIEUR M.**, « L'importance de la réforme constitutionnelle », *RJE*, n° spécial, *La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, pp. 7-11.
- PRIEUR M.**, « L'irréversibilité et la gestion des déchets radioactifs dans la loi du 30 décembre 1991 », *RJE*, n° spécial *irréversibilité*, 1998, pp. 125-130.
- PRIEUR M.**, « La Charte, l'environnement et la Constitution », *AJDA*, 3 mars 2003, p. 353.
- PRIEUR M.**, « La conservation des zones côtières en droit comparé », in *La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique*, actes du colloque organisé dans le cadre de l'année européenne de la conservation de la nature 1995, en collaboration avec le ministère de la santé et de l'environnement de l'Albanie, Tirana, Albanie, 24-27 octobre 1994, *Rencontres environnement n°23*, éd. du Conseil de l'Europe, 1995, pp. 139-149.
- PRIEUR M.**, « La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen », *Mélanges en l'honneur de J. MORAND-DEVILLER*, Paris, Montchrestien, 2007, pp. 901-912.

- PRIEUR M.**, « Le protocole de Madrid a la convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *RJE*, n° spécial, 2012, pp. 215-224.
- PRIEUR M.**, « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011. <https://vertigo.revues.org/10933>.
- PRIEUR M.**, « Le protocole GIZC de la convention de Barcelone », actes du colloque, *la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, du local au régional : comment stopper la perte de biodiversité ?*, Nice, 2009, pp. 10-12.
- PRIEUR M.**, « Les nouveaux droits », *AJDA*, 2005, pp. 1157-1163.
- PRIEUR M.**, « Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°43, *Le Conseil constitutionnel et l'environnement*, avril 2014, pp. 5-14.
- PRIEUR M., GHEZALI M.**, « Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices ». *Plan d'action pour la Méditerranée, Split, PAP/RAC*, 2000, 88 p.
- PROUTIERE-MAULION G.**, « Évolution de la nature juridique du poisson de mer, Contribution à la notion juridique de bien », *Recueil Dalloz*, 2000.
- PROUTIERE-MAULION G., BEURIER J.-P.**, « Quelle gouvernance pour la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction ? » *working paper*, n°07/2007, *IDDRI*, 2007, 73 p.
- PRUD'HON X.**, « La régulation des usages dans les aires marines protégées », *RIGEL*, n°39, pp. 19-48.
- QUEFFELEC B.**, « Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier : illustration franco-belge », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14282>.
- QUENEUDEC J.-P.**, « Le zonage en Méditerranée », Lucchini L., (dir.), *Les zones maritimes en Méditerranée*, *Revue de l'Indemer*, n°6, Monaco, Institut du droit Economique de la mer, 2003, pp. 173-184.
- QUENEUDEC J.-P.**, « Les incidences de l'affaire du Torrey-Canyon sur le Droit de la mer », *AFDI*, 1968, pp. 701-718.
- RAVENNE S.**, « La propriété du sol pollué », in LABELLE F. (dir.), THIERRY D. (dir.), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 131-141.
- REBILLARD A., GILLES C.**, « Tourisme de masse, espaces naturels, politiques publiques : l'impossible équation », *Tourisme et Droit*, n°91, 2007, pp. 21-25.
- REBOUL-MAUPIN N.**, « La prévention des risques technologiques : aspects juridiques », *LPA*, n°251, 16 décembre 2004, 11 p.
- REMOND-GOUILLOUD M.**, « L'irréversibilité : de l'optimisme dans l'environnement », *RJE*, 1998, pp. 7-14.
- REMOND-GOUILLOUD M.**, « La Charte de la nature », *RJE*, n°2, 1982, pp. 120-124.
- REMOND-GOUILLOUD M.**, « Ressources naturelles et choses sans maître », *Recueil Dalloz Sirey*, 1985.
- RENAUDIERE P.**, « La Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement », actes du colloque, *l'évaluation des incidences sur l'environnement, un progrès juridique ?* Publications Fac St Louis, 1^{er} janvier 1991, pp. 15-24.
- REY-VALETTE H., CARBONNEL P., ROUSSEL S., RICHARD A.**, « L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française », *Vertigo la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 7 Numéro 3, 2006. <http://vertigo.revues.org/2529>.
- RIBOT C.**, « Les réformes introduites par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques : impatients espoirs ou doutes résignés ? », *Environnement*, n°4, étude 6, avril 2007, 21 p.

- RIMAUD M.-N., PIRIOU J.**, « La GIZC et le développement touristique : enjeux d'un principe organisateur pour la durabilité des stations littorales atlantiques », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 18, 2013. <http://vertigo.revues.org/14285>.
- RIVET M.**, « La lutte contre les pollutions maritimes en Méditerranée : Un enjeu de politique pénale », *Droit maritime français*, n°661, 2005, pp. 579-588.
- ROBBE J.**, « Le devoir de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement. Portée, contrôle », *RFDA*, 2014, pp. 115-121.
- ROBERT E.**, « L'articulation de l'environnement et du développement, Résolution de l'Institut du droit international de l'environnement », *Revue belge de droit international*, éd. Bruylant, 1997(2), pp. 523-531.
- ROBLOT-TROIZIER A.**, « Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2015, pp. 493-502.
- ROCHE C.**, « Le droit pénal, de l'eau douce à l'eau salée », *RJE*, Vol. 39, n° HS01, 2014, pp. 157-170.
- ROCHE C., TOUZEIL-DIVINA M.**, « Sur la plage abandonnée... Cabanage et pétrolier ! », *LPA*, n°112, 6 juin 2006, pp. 12-16.
- ROCHETTE J., BILLÉ R.**, « ICZM Protocols to regional seas convention: What? Why? How? », *Marine Policy*, Vol. 36, Issue 5, 2012, pp. 978-984.
- ROMI R.**, « Les principes du droit de l'environnement dans la Charte constitutionnelle : jouer le jeu ou mettre les principes hors-jeu ? », *RJE, n° spécial, La Charte constitutionnelle en débat*, septembre 2003, pp. 45-49.
- ROS N.**, « Au-delà de la borne 602 : la frontière maritime entre l'Espagne et la France en mer Méditerranée », *Journal du Droit international Chunet*, 4/2014, pp. 1099-1141.
- ROS N.**, « La mer Méditerranée : cas particulier et modèle avancé de gestion de la haute mer », *Annuaire international du droit de la mer*, A. D. Mer, 2011, T. XV, pp. 33-62.
- ROS N.**, « La pollution résultant de l'exploitation du sol et du sous-sol : le cas du plateau continental », in LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 39-51.
- ROSSI G., ANDRE V.**, « La biodiversité : questions de perspectives », Armand Colin, *Annales de géographie*, n°651, 2006/5, pp. 468-484.
- ROUSSEAU F.**, « Technique et éthique du droit pénal français de l'environnement », *Énergie, environnement, infrastructures*, mars 2017, 6 p.
- ROUSSEL S., CRINQUANT N., BOURDAT E.**, « À la recherche de la durabilité de la zone côtière par la construction d'indicateurs de capacité de charge : enseignements à partir du cas d'étude de la lagune de Thau » (région Languedoc-Roussillon, France), Actes du colloque, *Usages des indicateurs de Développement durable*, Université de Montpellier, France, 2006, pp. 34-35.
- ROUSSO A.**, « De la préservation du littoral à la gestion intégrée des zones côtières - Aspects de droit interne. », *Environnement et développement durable*, n°10, dossier 14, octobre 2008, 12 p.
- ROYER-FLEURY A.**, « La conciliation des activités professionnelles et des activités de loisir sur le littoral », *ADMO*, 2001, pp. 173-188.
- RUIZ J.J.**, « Vers la gestion intégrée des zones côtières en Espagne : état des lieux », *Vertigo la revue électronique en sciences de l'environnement* Hors-série 5, mai 2009. <http://vertigo.revues.org/8374>.
- SAAB W.**, « Politique maritime et politique de recherche marine en Europe : entre la conquête de l'espace marin et la protection de son environnement », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 70, no. 2, 2013, pp. 88-94.
- SALVADOR O.**, « La collecte d'information sur l'état du sol par la profession notariale à l'occasion de la mutation d'un fonds », LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 267-275.
- SAMBON J.**, « La cohérence des procédures d'évaluation des incidences dans le droit de l'Union au regard de l'article 1^{er}, 2), a) de la directive 2014/52/UE », in *Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 791-800.

- SANDRIN-DEFORGE A.**, « Éoliennes en mer : le cadre réglementaire se précise », *bulletin du droit de l'environnement industriel*, n°45, 2013, pp. 21-25.
- SAUVÉ J.-M.**, « Introduction », *Acte du colloque, L'ordre public. Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, 2017, 9 p.
- SAUVÉ J.-M.**, « Y a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (Suite) », *Actes des conférences du Conseil d'État*, Cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, 14 mai 2012, 9 p.
- SCHEILLENBERGER T.**, « Police administrative et prévention des atteintes au sol », LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 221-234.
- SCHNEIDER F.**, « Un régime contentieux spécial pour les projets d'énergies marines renouvelables », *AJDA*, n°9, 2016, p. 485.
- SCOVAZZI T.**, « La gestion de la zone côtière d'après le droit italien », *Vertigo, la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5, mai 2009. <http://vertigo.revues.org/8236>.
- SCOVAZZI T.**, « Les récents développements du système de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution », *Aménagement et nature*, 1996, pp. 110-115.
- SCOVAZZI T.**, « Les zones côtières en Méditerranée : évolution et confusion », *Annuaire du droit de la mer*, 2001, pp. 303-309.
- SCOVAZZI T., ROCHETTE J.**, « Le protocole Méditerranée sur les aires spécialement protégées », *ADMO*, 2003, pp. 95-108.
- SEILLIER B.**, « Pour un contrôle de légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique », *AJDA*, 2003, pp. 1472-1478.
- SIDAN L., GALLETTI F.**, « La « capacité de charge », ou comment faciliter la mise en œuvre par le juge administratif du principe de conciliation entre intérêts économiques de projets et intérêts environnementaux ? », *Revue Sui Generis*, 2018/2, *Du faible au fort : questions de représentation et de protection*, pp. 454-479, 2018, <https://www.suigeneris-asso.com/revue-sui-generis>
- SLIM H.**, « Les aires spécialement protégées en Méditerranée », *Les Zones maritimes en Méditerranée, Revue de l'INDEMER*, n°6, Monaco, Institut du droit Économique de la mer, pp. 132-133.
- SOBRINO HEREDIA J.-M.**, « Les problématiques des espaces maritimes en Méditerranée », pp. 139- 152, in *El Houdaïgui R. et al (dir.), Les risques en Méditerranée-conséquences sur le trinôme Union Européenne, Espagne, Maroc*, actes des deuxièmes journées de dialogue Euro-marocain, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2011, 202 p.
- SOLER-COUTEAUX P., STREBLER J.-P.**, « L'ardente obligation de « grenelliser » les SCoT », *RDI*, 2013 p.70.
- SOLER-COUTEAUX P.**, « Le juge administratif exerce un contrôle de compatibilité du PLU avec l'article L. 121-1 », *RDI*, 2016, pp. 95-97.
- SOUSSE M.**, « Dix ans d'application de la loi littoral », *Environnement et développement durable*, n°11, novembre 2012.
- SOUSSE M.**, « Protection des aires d'alimentation des captages », *Environnement et développement durable*, n°7, juillet 2009, comm. 84.
- SOUSSE M.**, « Sous quelles conditions une concession d'aménagement de plage peut-elle être octroyée dans un espace remarquable ? », *Environnement et développement durable*, n°2, 15 février 2014.
- SOUSSE M.**, « Faut-il adapter la loi littoral face au phénomène d'érosion ? », *RJE*, vol. 44, n°. 1, 2019, pp. 45-56.
- SOUSSE M.**, « L'encadrement de l'occupation des sols en zone littorale », *RJE*, vol. spécial, n°. 5, 2012, pp. 75-81.
- STEICHEN P.**, « Du droit de l'homme à un environnement sain aux obligations positives d'assainissement », *Le droit à l'assainissement dans les législations nationales*, Johanet, 2009, pp. 21-29.

- STEICHEN P.**, « Impacts environnementaux et moins-value immobilière », *Etudes foncières*, n° 163, 2013, p. 65.
- STEICHEN P.**, « Interdiction d'emménager dans un quartier pour raison de cohésion sociale », *La revue foncière*, 2016, p. 48.
- STEICHEN P.**, « La compensation écologique, une valeur montante du droit de l'environnement », in V. MERCIER et S. BRUNERGO-BASSO (dir.) *Compensation écologique, de l'expérience d'ITER à la recherche d'un modèle*, Aix-Marseille, PUAM, 2016, pp. 23-36.
- STEICHEN P.**, « Le bien-être au coeur du droit à un environnement sain », in TORRE-SCHAUB Marta (dir), *Le bien-être et le droit*, Paris, Centre d'études et de recherches sur l'administration publique de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2016, pp. 41-54
- STEICHEN P.**, « Le principe de responsabilité - Le cas des sites contaminés - aspects de droit privé », M. MEKKI et E. NAIM GESBERT (dir) *Droit public et droit privé de l'environnement : unité dans la diversité*, Lextenso éd. - LGDJ, 2016, pp. 101-115.
- STEICHEN P.**, « Les effets rétroactifs d'un classement Natura 2000 », *La revue foncière*, 2016, p. 47.
- STEICHEN P.**, « Mesures visant à compenser les atteintes aux sites Natura 2000 », *La revue foncière*, 2016, p. 43.
- STIFANI F., LETIENNE P.**, « Les concessions de plage. Entre rêve et réalité, le réveil et son arrière-goût de sable », *LPA*, n°095, 12 mai 2017, pp. 6-9.
- STREBLER J.-P.**, « Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État », *RDI*, 2011, pp. 78-89.
- STREBLER J.-P.**, « La loi ALUR et les schémas de cohérence territoriale », *AJCT*, 2014, pp. 355-360.
- TALAU J.-M.**, « Perspective régionale du droit de l'urbanisme en Espagne: introduction au droit de l'urbanisme en Catalogne », *Droit comparé* pp. 809-834.
- TANGUY Y.**, « Le contrôle par le juge administratif des autorisations d'occupation du sol en zone littorale », *RJE*, n°4, 1990, pp. 615-630.
- THIEFFRY P.**, « La directive-cadre sur l'eau : transposition encadrée, mise en œuvre au fil de l'eau », *AJDA*, 2007, pp. 1177-1184.
- THIEFFRY P.**, « Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau », *Europe* n°2, chron. 1, février 2001.
- THIERRY D.**, « Quelle définition juridique pour les sols pollués dans les politiques publiques », LABELLE F. (dir), THIERRY D. (dir), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 23-37.
- THUNIS X.**, « La responsabilité environnementale en droit européen : matière à intégration(s) », in *Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 817-830.
- TORRES ALFOSEA F J.**, « Vingt ans d'application de la loi Littoral en Espagne. Un bilan mitigé », *Méditerranée*, décembre 2012. <http://mediterranee.revues.org/4956>.
- TRAORÉ D.**, « Le droit de l'urbanisme au service de l'environnement », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n°29, 17 juillet 2015, pp. 27-30.
- TREBULLE F.-G.**, « Droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété ? » *RDI*, 2006, pp. 436-439.
- TREBULLE F.-G.**, « Le Conseil constitutionnel, l'environnement et la responsabilité : entre vigilance environnementale et pré-occupation », *RDI*, 2011, pp. 369-378.
- TREBULLE F.-G.**, « Le régime des biens environnementaux : propriété publique et restrictions administratives au droit de propriété », Les X^e Journée juridiques franco-chinoises sur le droit de l'environnement, Paris, 19 octobre 2006, <http://www.legiscompare.com>.
- TRÉMEAU J.**, « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme : quelques remarques sur la décision du conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, n°3/2001, pp. 146-154.
- TREVES T.**, « L'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer et les conditions de son universalisme », *AFDI*, 1993, pp. 850-873.

- TROUILLY P.**, « Évaluation des incidences de projets sur l'environnement. Motivation des décisions de ne pas soumettre un projet à une évaluation », *Environnement et développement durable*, n°6, comm. 80, Juin 2009.
- TROUILLY P.**, « Filets maillants dérivants », *Environnement et développement durable*, n°4, comm. 47, avril 2009.
- TRUILHÉ-MARENGO E.**, « Libres propos sur les transformations de l'évaluation environnementale », in *Liber Amicorum Francis Haumont*, éd. Bruylant, 2015, pp. 831-842.
- TRUMBIC I.**, « Protocole GIZC : la prochaine étape », Actes du colloque, *La gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, du local au régional : comment stopper la perte de biodiversité ?*, Nice, 2009, 4 p.
- TRUMBIC I.**, « Zones côtières : de la gestion à la gouvernance », *Le magazine du Plan d'action pour la Méditerranée numéro spécial 30ème Anniversaire du PAM*, pp. 12-13.
- UMBERTO L.**, « Le régime juridique international de la mer Méditerranée », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, Vol. 236, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 1992.
- UNTERMAIER J.**, « La Charte de l'environnement face au droit administratif », *RJE, numéro spécial, La charte constitutionnelle de l'environnement*, 2005, pp. 145-159.
- UNTERMAIER J.**, « Les principes du droit de l'environnement », in CAUDAL S. (dir.), *Les principes en droit*, Economica, 2008, pp. 201-220.
- VAN LANG A.**, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *RJE, HS*, Vol. 39, 2014, pp. 33-46.
- VAN LANG A.**, « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme après la loi Grenelle II : une nouvelle couche de vert ? À propos du décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme », *RDI*, 2013, pp. 138 -143.
- VERDU BAEZA J.**, « Risques environnementaux dans la zone du Déroit de Gibraltar », in El Houdaïgui R. et al (dir.), *Les risques en Méditerranée-conséquences sur le trinôme Union Européenne, Espagne, Maroc*, actes des deuxièmes journées de dialogue Euro-marocain, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2011, pp. 163-166.
- VERPEAUX P.**, « La charte de l'environnement ou le triomphe de l'obstination », *JCP*, 2005, actu.657.
- VIDALENS V.**, « la prise en compte de la créance environnementale dans les procédures collectives », in LABELLE F. (dir.), THIERRY D. (dir.), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 189-204.
- VIGNON-BARRAULT.**, « la responsabilité civile à l'épreuve de la pollution des sols », in LABELLE F. (dir.), THIERRY D. (dir.), *Droit des sites et sols pollués, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Coll. Le droit aujourd'hui, 2018, pp. 83-104.
- VINCENT-LEGOUX M.-C.**, « Conflits de valeurs et police(s) de l'eau : quelle place pour l'ordre public écologique ? », *Droit et cultures*, en ligne, 68, 2014-2, <http://journals.openedition.org/droitcultures/3418>
- WALINE M.**, « Hypothèses sur l'évolution du droit en fonction de la raréfaction de certains biens nécessaires à l'homme », *Revue de droit prospectif*, n°2, 1976, pp. 9-15.
- XENOU L.**, « Expropriation : un pas supplémentaire vers le contrôle des solutions alternatives ? », *AJDA*, 2011, pp. 2417-2426.
- YOLKA P.**, « Le domaine public naturel », *AJDA*, 2009, p.2325.
- ZARKA J.-C.**, « La loi biodiversité », *LPA*, n°173, 30 août 2016, pp. 7-11.

- Encyclopédies Jurisclasseur – Lexisnexis

- BOISSON DE CHAZOURNES L., MALJEAN-DUBOIS S.**, « Principes du droit international de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, Fascicule 2010, 2010, 47 p.
- BOYER A.**, « Usages sanitaires de l'eau destinée à la consommation humaine », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 617, octobre 2014.
- CANS C.**, « Environnement et ressources naturelles, Arrêtés de protection de biotope », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3810, novembre 2007.
- CANS C., CLAP G.**, « Typologie des procédures de protection des espaces naturels », *JurisClasseur Rural*, Fascicule 105, 2008.
- CHAMARD-HEIM C.**, « DOMAINE PUBLIC. Indisponibilité. Inaliénabilité. Imprescriptibilité », *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fascicule 61, 2012, 33 p.
- CHAMARD-HEIM C.**, « Sortie du domaine public », *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fascicule 53, 22 p.
- CORNIL L.**, « Instruments et communautaires de protection de l'environnement », *JurisClasseur*, Fascicule 440, n°54, 2005.
- COULOMBIE H., GILLIOCQ T.**, « Loi littoral-Règles d'aménagement et de protection », *Jurisclasseur Construction Urbanisme*, Fascicules 9-10, 2014, 51 p.
- COULOMBIE H., GILLIOCQ T.**, « Loi littoral. – Cadre juridique de l'application de la loi Littoral », *JurisClasseur Construction Urbanisme*, Fascicules 9-5, 2015, 43 p.
- EDDAZI F.**, « Schémas de cohérence territoriale », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fascicule 1130, 2015, 92 p.
- FONBAUSTIER L.**, « Études d'impact écologique. – Introduction générale », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2500, 2019.
- FOUBERT A.**, « Consistance du domaine public », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 405-15, 2015, 35 p.
- JOYAU M.**, « Police de la mer », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 209, 2016, 37 p.
- GAILLARD É.**, « Principe de précaution - Systèmes juridiques internationaux et européens », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2415, 2017, 122 p.
- GAZZANIGA J.-L., LARROUY-CASTERA X., OURLIAC J.-P.**, « eaux- Administration et planification de l'eau », *JurisClasseur Rural*, Fascicule 40, 2016.
- GIACUZZO J.-F.**, « DOMAINE PUBLIC. Règles générales d'utilisation. Utilisation Compatible », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 406-20, 2015, 55 p.
- GIACUZZO J.-F.**, « DOMAINE PUBLIC. Règles générales d'utilisation. Utilisation Conforme », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 406-15, 2015, 53 p.
- HUGLO C.**, « Définitions et notion de développement durable », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2200, 9 novembre 2006.
- JOURDAIN P.**, « Droit à réparation. – Lien de causalité. – Détermination des causes du dommage », *JurisClasseur Civil Code*, Art. 1382 à 1386, Fascicule 160, mis à jour en 2020.
- GAVALDA-MOULENAT C.**, « Procédure applicable en cas de pollution des eaux maritimes par rejets des navires. Juridictions compétentes », *JurisClasseur Procédure pénale*, Fascicule 20, 2011.
- GOGORZA A., LAGOUTTE J.**, « Environnement – Généralités – Règles spécifiques communes », *JurisClasseur Pénal des Affaires*, Fascicule 10-10, 2019.
- LE CORRE L.**, « Protection des monuments naturels et sites », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, Fascicule 542, avril 2010.
- LE CORRE L.**, « Zones humides – Protection et gestion », *Jurisclasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3020, 2015.
- LE ROUX M.**, « Contraventions de voirie », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 1170, septembre 2010, 41 p.
- LIET-VEAUX G.**, « littoral », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 444-20, 2016, 49 p.
- LITMANN-MARTIN M.-J.**, « Protection pénale de l'environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 505, 2001.

- MIELLET B.**, « Accès à la nature à des fins de loisirs », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3580, juillet 2014.
- MOLINER-DUBOST M.**, « Air : action sur les émissions. Instruments sectoriels et politiques intégrées », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3350, 31 août 2014.
- ONDOUA A.**, « Concessions de plage », *JurisClasseur Contrats et Marchés Publics*, Fascicule 520, 18 février 2016, 30 p.
- PRIEUR L.**, « LITTORAL. – Dispositions d'urbanisme particulières. – Historique. Champ d'application et valeur juridique », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, Fascicule 1176-10, 2014, 21 p.
- PRIEUR M.**, « Droit à l'environnement », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 360, 2013.
- PROUTIERE-MAULION G.**, « Pêche : Exploitation des ressources marines », *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 208, décembre 2011.
- REZENTHEL R.**, « Domaine public maritime », *JurisClasseur Propriétés publiques*, Fascicule 44, 2017, 47 p.
- REZENTHEL R.**, « Les utilisations du domaine public maritime », *JurisClasseur administratif*, Fascicule 408-30, 2012, 38 p.
- SAVIN P.**, « Contentieux répressif des installations classées », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 4994, 2018.
- SOUSSE M.**, « Dispositions particulières au littoral. – Principes d'aménagement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3410, 2016, 32 p.
- SOUSSE M.**, « Dispositions particulières au littoral. – Protection des espaces naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3420, 2011, 32 p.
- SOUSSE M.**, « Protection du littoral dans le code de l'urbanisme », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3420, 2012, 22 p.
- SOUSSE M.**, « Utilisation du domaine public maritime », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 3400, 15 janvier 2016, 27 p.
- STREBLER J.-P.**, « Schémas de cohérence territoriale », *JurisClasseur Notarial Formulaire*, Fascicule 500, Construction et urbanisme, 2014, 67 p.
- THIEFFRY P.**, « Droit européen de l'eau », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fascicule 2910, 2015.
- TIFINE P.**, « Expropriation, Régime général et objet de la procédure », *Jurisclasseur administratif*, 1^{er} juillet 2014.
- YOLKA P.**, « Jugement. Contraventions de grande voirie », *JurisClasseur Justice administrative*, Fascicule 70-21, avril 2011.

• **Articles autres disciplines (dont Économie et Écologie)**

- ASCHAN-LEYGONIE C.**, « Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux », *Espace géographique*, Vol. 29, 2000, 64-77 pp.
- AUDOUIT C.**, « Pour une meilleure compréhension et analyse des dynamiques récréatives territoriales du littoral : méthode et outils. », Actes du colloque international pluridisciplinaire, *Le littoral : subir, dire, agir*, Lille, France, 16-18 janvier 2008.
- AUGIER H.**, « Les particularités de la mer Méditerranée : son origine, son cadre, ses eaux, sa flore, sa faune, ses peuplements, sa fragilité écologique », *Options Méditerranéennes*, n°19, La mer Méditerranée, Paris, 1973, pp. 27-53.
- AUGRIS C., SIMPLET L.**, « Les matériaux marins », *Géoscience*, n°17, octobre 2013, pp. 82-89.

- BENOS R., MILIAN J.**, « « Cacher ces traces que je ne saurais voir » : travaux de revégétalisation et processus de patrimonialisation dans le Grand Site du massif du Canigó », *Les plantes de montagne : regards et débats sur un patrimoine*, Toulouse, France, Nov 2009, pp. 1-9.
- BOULEAU G.**, « Des indicateurs pour contrôler des équilibres », *Conférence Internationale Usages des indicateurs de développement durable*, Montpellier, France, 2006, 12 p.
- BOULEAU G.**, « L'épreuve de la directive-cadre européenne sur l'eau », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 49, no. 1, 2008, pp. 84-91.
- BOUTELOUP C.**, « Dynamiques de reconnaissance des dommages écologiques : quels apports de l'évaluation économique ? » Acte du colloque, *Le littoral : dire, subir, agir*, 2008, 12 p.
- BOUYER C., FORTIN C., LOMBARD N., SIMON M.**, « Le développement durable du tourisme dans les territoires insulaires français et la valorisation touristique des espaces naturels littoraux métropolitains », *Études caribéennes*, décembre 2008. <http://etudescaribeennes.revues.org/3476>.
- BRELOT E., CHOCAT B.**, « Impact des rejets sur les milieux récepteurs », *La houille blanche*, n°1/2, 1996, pp. 16-21.
- BRIGAND L., LE BERRE S., LE CORRE N., PEUZIAT I.**, « Comment étudier et suivre la fréquentation dans les espaces littoraux, marins et insulaires ? De l'état de l'art à une vision prospective de la recherche », *EchoGéo*, 19, 2012, 24 p.
- BRIGAND L., LE BERRE S., RETIÈRE D., RICHEZ G.**, « Port-Cros et Porquerolles : vers une gestion durable des flux touristiques ? », Actes du colloque *Interactions Nature- Société, analyses et modèles*, La Baule, mai 2006, 6 p. Colloque interdisciplinaire GIZC, la Rochelle, « gestion durable des zone côtière et marines : nouveaux discours, nouvelles durabilités, nouvelles frontières », Université de la Rochelle, 10 et 11 juin 2010.
- BRIGAND L., LE BERRE S., LE CORRE N., PEUZIAT I.**, « Comment étudier et suivre la fréquentation dans les espaces littoraux, marins et insulaires ? De l'état de l'art à une vision prospective de la recherche », *EchoGéo*, 2012. <http://echogeo.revues.org/12749>.
- BRIGAND L., LEBERRE S.**, « Étude de la capacité d'accueil de l'Île d'Yeu », *Rapport CNRS/Commune de l'Île d'Yeu, Association des îles du Ponant*, 2005, 35 p.
- CADORET C., LAVAUD-LETILLEUL V.**, « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace populations sociétés*, 2013/1-2, 2013, pp. 125-139.
- CHABOUD C.**, « Économie des pêches », MONACO A.(dir.) et PROUZET P. (dir.), *Valorisation et économie des ressources marines*, éd. ISTE, Coll. Mer et Océan, Londres, 2014, pp. 277-344.
- CHABOUD C.**, « Les implications économiques des enjeux juridiques méditerranéens », ROS N. (dir.), GALLETTI F. (dir.), *Le droit de la mer face aux "Méditerranées" : quelle contribution de la Méditerranée et des mers semi-fermées au droit international de la mer*, éd. Editoriale Scientifica, 2016, Napoli, pp. 131-143.
- CHABOUD C., CURY P.**, « Ressources et biodiversité marines », *Natures, Sciences, Sociétés*, 6(1), pp. 20-25.
- CHABOUD C., GALLETTI F., DAVID G., BRENIER A., MÉRAL P., ANDRIAMAHEFAZAFY F., FERRARIS J.**, « Aires marines protégées et gouvernance : contribution des disciplines et évolution pluridisciplinaire », *Aires protégées : espaces durables?* AUBERTIN C., RODARY (dir.), Coll. Objectif Suds, éd. de l'IRD, pp. 55-81.
- COSTANZA R., ARGE R. D., GROOT R. DE, FARBER S., GRASSO M., HANNON, B. LIMBURG K. NAEEM S., O'NEILL R. V., PARUELO J., RASKIN R., G. SUTTO, P., BELT VAN DEN M.**, « The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital », *Nature*, 387, 1997, pp. 425-459.
- CORLAY J.-P.**, « La recherche scientifique et la gestion intégrée des zones côtières », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 76^{ème} année, 1999-2, pp. 158-168.
- CROUZER N.**, « La flore vasculaire de Porquerolles et de ses îlots : mise à jour critique des inventaires », *Travaux scientifiques du Parc National de Port-Cros*, 2009, pp. 47-61.
- DHONDT A.A.**, "Carrying capacity: a confusing concept", *Acta Oecologica*, 9, 1988, pp. 337-346.

- DUVAT V.**, « L'intérêt d'une approche en termes de capacité de charge pour la gestion des littoraux : l'exemple de l'île de la Réunion (océan Indien) », Actes du colloque international pluridisciplinaire, *Le littoral : subir, dire, agir*, Lille, France, 2008, 10 p.
- DUVAT V.**, « Étude de fréquentation et de perception de la qualité des plages : Île d'Oléron », Résultats de la campagne 2009, Programme de recherche QUALIPLAGES, Convention n°8/ RPC-R-004 du 21/01/08. Rapport de résultats n°3, 2010, 108 p.
- DUVAT V.**, « Qualité des plages et tourisme dans les îles vierges britanniques », Dossier, Le tourisme en Amérique latine, enjeux et perspectives de développement, *Études caribéennes*, 2009. <http://etudescaribeennes.revues.org/4000>.
- DORMOIS R., (dir.) DOLLE C., ROCHER A., SCHNEIDER M.**, « Fréquentation touristique des plages, Études de clientèles », 2000, 48 p.
- GALLET S., HURUGEN A., BITEAU B., GAUCHERAND S.**, « La restauration des zones humides, enjeu majeur du XXIe siècle », *Sciences Eaux & Territoires*, n° 24, 2017/3, pp. 3-5.
- HARDIN G.**, « The tragedy of the commons », *Science*, n° 162, 1968, pp. 1243-1248.
- HENOCQUE Y.**, « Vers une gouvernance renouvelée pour la gestion intégrée des mers et des littoraux », Exposition 2012, Pour des côtes et des océans : Diversité des ressources et activités durables, 2012, 19 p. <http://archimer.ifremer.fr/doc/00035/14657/11959.pdf>.
- IZABEL Y.**, « Les méthodes d'évaluation de la capacité de charge des destinations touristiques », 2002-2003, 114 p. http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_02_03/MFE_Izabel_02_03.pdf.
- KALAORA B., CHARLES L.**, « Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières », *Nature, sciences et sociétés*, Vol. 8, n° 2, 2000, pp. 31-38.
- LAZZAROTTI O.**, « Tourisme et patrimoine : ad augusta per angustia », *Annales de Géographie*, vol 112, n°629, Tourisme et patrimoine, 2003, pp. 91-110.
- LE CORRE N., LE BERRE S., BRIGAND L., PEUZIAT I.**, « Comment étudier et suivre la fréquentation dans les espaces littoraux, marins et insulaires ? De l'état de l'art à une vision prospective de la recherche », *EchoGéo*, 2012. <https://echogeo.revues.org/12749>.
- LEFUR J.**, « Considérations sur la capacité de charge (K) et sa représentation en halieutique », Hervé D., et Langlois M., (Eds) *pressions sur les ressources et raretés*, Centre Orstom Montpellier, 1998, pp. 23-30.
- MAGNAN A.**, « Le tourisme littoral en Méditerranée tendances et perspectives face au changement climatique », *Iddri sciencesPo*, Idées pour le débat, Paris, 2009, 46 p.
- MAHRANE Y., FENZI M., PESSIS C., BONNEUIL C.**, « De la nature à la biosphère. L'invention politique de l'environnement global, 1945-1972 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°113, 2012/1, pp. 127-141.
- MANNING R.-E.**, « How Much is Too Much? Carrying Capacity of National Parks and Protected Areas, monitoring and management of visitor flows in recreational and protected areas », 2002, pp. 306-313. 3. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.5530&rep=rep1&type=pdf>.
- MARCHAND M.**, « La pollution chimique marine. Quelles politiques pour une protection durable de l'océan et des mers côtières ? », *Actualité chimique*, 2008, pp. 35-40. <http://archimer.ifremer.fr/doc/00000/6374/>.
- MÉRAL P.**, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 20, 1/2012, pp. 3-15.
- MELOT R., FIORI A., SERINELLI M., PAOLI J.-C.**, « Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux : le cas de la Corse », *Actes du Colloque de l'Association de Sciences Régionale de Langue Française (ASRDLF)*, Colloque du GRERBAM. Développement local, compétitivité et attractivité des territoires, Sfax, Tunisie, septembre 2006, 11 p.
- MEUR-FÉREC C.**, « Entre surfréquentation et sanctuarisation des espaces littoraux de nature », *L'Espace géographique*, n°1/07, 2006, pp. 41-50.
- MICHEL C.**, « Évaluation de la fréquentation des sites du Conservatoire du Littoral », *Zones Humides Infos*, n°44, 2^{ème} trimestre 2004, 17-18 pp.

- MIOSSEC L., « Le REMI, réseau de surveillance de la qualité bactériologique des coquillages du littoral français : premiers résultats », *Hydroécologie Appliquée*, Vol. 4, n° 2, 1992, pp. 203-213.
- MOTTIAUX A., « Tourisme et cœur de parc ou comment vivre le littoral à Port-Cros ? », Acte du colloque, *Le littoral : dire, subir, agir*, 2008, 12 p.
- PEREIRA DA SILVA C., « Beach carrying capacity assessment: How important is it? », *Journal of Coastal Research*, Special Issue 36, 2002, pp. 190-197.
- PICOUET M., SGHAIER M., GENIN D., AHAAB A., GUILLAUME H., ELLOUMI M., « Le renouvellement des théories population-environnement », *Environnement et sociétés rurales en mutation*, IRD ed., Latitude 23, 2004, pp. 17-43.
- REY-VALETTE H., « Regards interdisciplinaires : Quels apprentissages, quels dispositifs de gouvernance et quelles pratiques de recherche face aux enjeux d'intégration multiple de la GIZC ? », Acte du colloque, *Le littoral : dire, subir, agir*, 2008, 2 p.
- ROMAGNY B., « Les économistes alarmistes », in HERVÉ D., LANGLOIS M. (dir) *Pressions sur les ressources et raretés*, Centre IRD Montpellier, 1998, pp. 23-30.
- SAYRE N.-F., « The Genesis, History, and Limits of Carrying Capacity », *Annals of the Association of American Geographers*, University of California, Berkeley, 2008, pp. 120-134.
- SEGALINI C., « Éléments de compréhension du processus de politisation du discours sur la gestion intégrée des zones côtières », *Développement durable et territoires*, Vol.2, n°3, décembre 2011, 11 p. <http://developpementdurable.revues.org/9123>.
- VELLAS F., « Tourisme, environnement et mesure du développement durable », in *Le tourisme durable*, DEPERNE H. (dir), L'Harmattan, 2007, pp. 21-24.
- VERHULST P.-F., « Notice sur la loi que la population poursuit dans son accroissement », *Correspondance mathématique et physique*, n° 10, 1838, pp. 113-121.
- ZACCAÏ E., « Développement durable », BOURG D., et PAPAUX A., (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, Presses universitaires de France, 2015, (ebook).

DOCUMENTS ET RAPPORTS

• Rapports publics français et rapports de recherche

- ALDUY J.-P., GÉLARD P., *L'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire, Rapport d'information n°421 fait au nom des affaires économiques et du plan et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale par le groupe de travail chargé de dresser le bilan de l'application de la loi N° 86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, Sénat, 21 juillet 2004, 97 p.
- BARBAULT R., CORNET A., JOUZEL J., MÉGIE G., SACHS I., WEBER J., *Johannesburg Sommet Mondial du Développement Durable 2002, Quels enjeux ? Quelle contribution des scientifiques ?* Ministère des Affaires étrangères adpf, 206 p.
- BERNARD P., *Les zones humides*, Rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, La Documentation française, 1994, 391 p.
- BLANC J., *Rapport n°526, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Sénat, 2009, 13 p.
- BLUM R., *Rapport n°1632 fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi No°1236 autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage*, Assemblée nationale, 2 juin 2004, 16 p.
- BONNET X., *Monétarisation des biens et services environnementaux : quelles utilisations pour les politiques publiques et les décisions privées ?*, Commissariat général au développement durable, Étude et documents du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable

- (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Numéro 98, novembre 2013, 58 p.
- BONNOT Y.**, *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, La Documentation française, 1995, 151 p.
- BOYER J.**, *Rapport N°159 fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, Sénat, 18 janvier 2006, 183 p.
- CHABOUD C., CAZALET B., REYES N., RUBIN A.**, *Enquête sur les petits métiers de la pêche en Languedoc-Roussillon*, IRD, 2015, 331 p.
http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers15-06/010064510.pdf
- CHEVASSUS-AU-LOUIS B (dir.), SALLES J.-M., PUJOL J.-L., BIELSA S., RICHARD D., MARTIN G.**, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, 2009, 376 p. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000203/index.shtml>.
- CHIFFAUT A.**, *Réserves Naturelles de France, Guide méthodologique des plans de gestion de réserves naturelles*, MEED/ATEN, Cahiers Techniques n°79, 2006, 72 p.
- CLEACH M.-P.**, *Marée amère : pour une gestion durable de la pêche, Rapport n°132, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, déposé le 11 décembre 2008, 175 p.
- COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD) DU MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE (MEDDE)/ CETE DE LYON/ DIRECTION DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITE.**, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Coll. « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), octobre 2013, 230 p.
- CGDD/CEREMA.**, *Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique*, Coll. « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) en partenariat avec le Centre d'Études et d'Expertises sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA), mai 2015, 63 p.
- CGDD.**, *Comment réparer des dommages écologiques de moindre gravité ?* éd. SEEIDD, dossier Théma, mai 2017 (en ligne).
- CGDD.**, *Comment réparer des dommages écologiques graves ?*, éd. SEEIDD, dossier Théma, novembre 2018 (en ligne).
- CONSEIL D'ÉTAT.**, *L'eau et son droit*, Rapport public, 2010, 39 p.
- CONSEIL D'ÉTAT.**, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, les études du Conseil d'État : la Documentation française, juin, 1992, 203 p.
- CONSEIL D'ÉTAT.**, *Le juge administratif et le droit de l'environnement*, Dossier thématique, 1 juin 2015. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-le-droit-de-l-environnement2>.
- COMMISSION ENVIRONNEMENT LITTORAL.**, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières, Initiatives locales – Stratégie nationale*, Rapport au Gouvernement septembre 2002, 82 p.
- COPPENS Y.**, *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, Ministère de l'écologie et du développement durable, avril 2005, 54 p.
- COUR DES COMPTES.**, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport, juillet 2012, 305 p.
- COURTEAU R.**, *La pollution de la Méditerranée : état et perspectives à l'horizon 2030*, Rapport d'information déposé par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, n°652, 21 juin 2011, 188 p.

- COUSIN A.**, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2011, 61 p.
- DATAR, (DIACT).**, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Rapport d'information sur l'application de la loi Littoral, 2004, 156 p.
- DE MONTESQUIOU A.**, *Rapport n°266, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur : le projet de loi autorisant l'approbation des amendements à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, le projet de loi autorisant l'approbation des amendements au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, le projet de loi autorisant l'approbation des amendements au protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, le projet de loi autorisant l'approbation du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (ensemble trois annexes adoptées à Monaco le 24 novembre 1996)*, Sénat, 2000, 44 p.
- DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES.**, *Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral*, 2007, 127 p.
- DUPILET D.**, *Le règlement des conflits d'usage dans la zone côtière entre pêche professionnelle et autres activités*, Rapport à Monsieur le Premier Ministre, 2001, 57 p.
- EHRMANN C.**, *Rapport n°2762, fait au nom de la commission des affaires étrangères sur les projet de loi, adoptés par le sénat, autorisant l'approbation des amendements à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, autorisant l'approbation des amendements au Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, autorisant l'approbation du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (ensemble trois annexes adoptées à Monaco le 24 novembre 1996), autorisant l'approbation des amendements au Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs*, 2000, 17 p.
- ÉKELLER F.**, *L'application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs*, Rapport d'information n°20, fait au nom de la commission des finances sur l'application du droit communautaire de l'environnement, Sénat session ordinaire 2011-2012, 142 p.
- GALLETTI F., BONNIN M.**, « Protections d'espaces et migrations d'espèces : une évolution de la construction juridique des aires marines protégées face à l'enjeu des mises en réseaux », Colloque de l'Agence française des aires marines protégées, *Contribution des AMP à la gestion eco-systémique des milieux et de leurs usages, quelle stratégie scientifique ?*, Paris, Muséum d'histoire naturelle, 22-24 novembre 2011, 2012, 9 p.
- GÉLARD P.**, *Proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation*, Rapport législatif n°547, 2014, 42 p.
- GÉLARD P.**, *Au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois, L'application de la loi littorale : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Commission des lois, Sénat, 2004, 92 p.
- GOVERNEMENT FRANÇAIS**, *Résumé du Rapport du Gouvernement au Parlement, Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, septembre 2007, 127 p.
- HELIAS A., CREUCHET B., DUFOURMANTELLE A., GADBIN F., GOMEL C., VANDEWALLE B.**, *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État*, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport n°007707-01, 2012, 137 p.
- KOUCHNER B., au nom de FILLON F.**, *Projet de loi autorisant l'approbation du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 2009, Sénat, session ordinaire de 2008-2009, 19 p.
- HERVIAUX O., BIZET J.**, *Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral, n°297, session ordinaire de 2013-2014*, SÉNAT, 21 janvier 2014, 114 p.

- LAFFITTE P., SAUNIER C.**, *Les apports de la science et de la technologie au développement durable, Tome II : La biodiversité : l'autre choc ? l'autre chance ? Rapport n°131, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, 2007, 192 p.
- LECOU R.**, *Une pêche durable en Méditerranée, Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes, n°2618, 9 juin 2010* : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i2618.asp>.
- LESAGE M.**, *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »*, juin 2013, 219 p.
- MARINI P.**, *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France, rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, n°345 Tome I (1997-1998)*, 6 mars 1998, 276 p + annexes 134 p.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DIRECTIONS REGIONALES DE L'ENVIRONNEMENT AGENCE DE L'EAU.**, *La directive cadre européenne sur l'eau, une nouvelle ambition pour la politique de l'eau*, 24 p.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER.**, *Le livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer*, Paris, 2009, 71 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT.**, *Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, pour un bon état des eaux*, 2015, 40p.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES MINISTERE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF.**, *Rapport de la mission d'étude sur les énergies marines renouvelables*, Paris, 2013, 260 p.
- MEEDDM.**, *Le livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer*, Paris, juillet 2009, 77 p.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT.**, *Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Commissariat général au développement durable, décembre 2011, 64 p.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER.**, *Le Livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer*, Paris, 10 et 15 juillet 2009, 71 p.
- MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER.**, *Le schéma de cohérence territoriale*, 2003, 110 p.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ.**, *Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme*, 2015, 6 p.
- MINISTERE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE.**, *Pour un bon état écologique du milieu marin en 2020, La mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin*, 2017, 12 p.
- MIQUEL G.**, *La qualité de l'eau et assainissement en France (annexes)*, Rapport de l'OPECST n°2152, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scient. tech, 2002, 293 p.
- POTTIER P (coord.), CHADENAS C., CHOBLET C., LAMBERTS C., POUILLAUDE A., STRUILLOU J.-F., TROUILLET B.**, « La capacité d'accueil et de développement des communes littorales, synthèse bibliographique », Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire, 2007, 77 p.
- POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLOU J.-F.**, « Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode », Cahier n°2, DREAL des Pays de la Loire, 2010, 71 p.
- POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLOU J.-F.**, « Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Approche et méthode », Cahier n°3, DREAL des Pays de la Loire, 2010, 89 p.

PIQUARD M., Rapport au Gouvernement, Perspectives pour l'aménagement : le littoral français, Paris, La documentation française, 1974, 268 p.

PUJOL J.-L., LE LANN G., BANEL E., *Une ambition maritime pour la France, Rapport du Groupe POSEIDON Politique maritime de la France*, Centre d'analyse stratégique, Secrétariat général de la mer, La Documentation française, 2006, 226 p.

ROSSIGNOL L., NÈGRE L., *Au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, Du Grenelle à la Conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle*, Rapport d'information n°290, session ordinaire 2012-2013, 23 janvier 2013, 61 p.

SENAT., *projet de loi, autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (gizc) de la Méditerranée*, Session ordinaire, Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 2009, 9 p.

SOLEILLE S., *Installations IPPC en France et valeurs limites d'émission*, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 2004, 72 p.

VAUZELLE. M., *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le sénat, autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, M. Michel Vauzelle, 2009, 25 p.

- **Documents de l'Union Européenne**

AGENCE EUROPEENNE POUR L'ENVIRONNEMENT., *Le milieu marin et littoral méditerranéen : état et pressions*, Copenhague, 1999, 44 p.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA)., *Europe's environment: the third assessment. Environmental assessment report N° 10*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2003, 341 p.

COMMISSION EUROPEENNE., *Évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe*, Communication de la commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, 2007, COM (2007) 308 final.

COMMISSION EUROPEENNE., *Rapport de la commission au conseil et au parlement européen Contribution de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008/56/CE) à l'exécution des obligations, engagements et initiatives existants des États membres ou de l'Union européenne, au niveau de l'UE ou au niveau international, dans le domaine de la protection de l'environnement dans les eaux marines*, Bruxelles, le 16.11.2012 COM (2012) 662 final, 12 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES., *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, Bruxelles, 2007, COM (2007) 575 final, 17 p.

PARLEMENT EUROPEEN., *Rapport concernant l'impact de l'urbanisation extensive en Espagne sur les droits individuels des citoyens européens, l'environnement et l'application du droit communautaire, sur la base des pétitions reçues (2008/2248(INI))*, 20 février 2009, 35 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES., *L'état de l'environnement*, premier rapport, 1977, 276 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES., *Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables. Livre blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires*, COM (1997) 576 final, 26 nov. 1997.

- **Documents du Conseil de l'Europe**

COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE., *Résolutions finales de la 4ème Conférence ministérielle européenne sur l'environnement*, Strasbourg, 23 mai 1984, 27 p.

- **Documents internationaux**

— Documents du Plan d'action pour la Méditerranée

- **Réunions des Parties contractantes**

PNUE/PAM., *Rapport de la douzième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution*, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, 177 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la treizième réunion ordinaire des parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et à ses protocoles*, Catane (Italie), 11-14 novembre 2003, UNEP(DEC)/MED IG.15/11, Athènes, 2003, 131 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la quatorzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la pollution du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles*, Portoroz (Slovénie), 8-11 novembre 2005, UNEP(DEPI)/MED IG.16/13, Athènes, 2005, 155 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la Quinzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée et à ses Protocoles*, Almeria (Espagne), 15-18 janvier 2008, UNEP(DEPI)/MED IG.17/10, 18 janvier 2008, 554 p.

- **Réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le Projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières**

PNUE/PAM., *Rapport de la première réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Split (Croatie), 27- 29 avril 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.287/4, 1er juin 2006, 41 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Loutraki (Grèce) 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG 298/4, 5 octobre 2006, 46 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la troisième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Loutraki (Grèce), 12-15 février 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.305/3, 19 janvier 2007, 52 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières*, Split (Croatie), 13-16 juin 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.318/4, 6 septembre 2007, 55 p.

PNUE/PAM., *Rapport de la cinquième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (gizc) de la méditerranée*, Loutraki (Grèce), 10-11 décembre 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.324/4, 18 décembre 2007, 32 p.

- **Autres documents du Programme des Nations Unies pour l'environnement**

CAR/PAP, PNUE., *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*, PNUE, *Rapports et études des Mers régionales*, No. 161, Split, Croatie, 1995, 89 p.

PAM., *La Journée mondiale de l'environnement et la mer Méditerranée*, la revue du Plan d'action pour la Méditerranée n°52, 2004, 19 p.

PAM/PNUE., *Programme d'aménagement côtier du PAM : un cadre stratégique pour l'avenir*, CAR/PAP-PAM, Athènes, Split, 2001, 24 p.

PAM/PNUE., *Formulation et mise en œuvre des projets du PAC : Guide pratique*, CAR/PAP-PAM, Athènes - Split, 2000, 101p.

PAP/CAR., *Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*, Split, PAP/CAR, 2003, 68 p.

- PAP/CAR.**, *Livre blanc : Gestion des zones côtières en Méditerranée. Programme d'actions prioritaires*, Split, Croatie, 2001, 76 p.
- PNUE.**, *La Convention de Barcelone pour la Protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable*, MAP technical Reports Series N°117, UNEP, Athènes, 1997, 102 p.
- PNUE.**, *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*, Rapports et études des mers régionales N°161, PAP/CAR (PAM- PNUE), Split, 1995, 89 p.
- PNUE/PAM.**, *Plan bleu, État de l'environnement et du développement en Méditerranée*, Athènes, 2009, 204 p.
- PNUE/PAM.**, *Projet de Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtière de la Méditerranée*, Athènes, 2005, 53 p.
- PNUE/PAM.**, *Plan d'Action pour la mise en œuvre du Protocole GIZC en Méditerranée*, 2012-2019, 22 p.
- PNUE/PAM.**, *Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtière de la Méditerranée*, Madrid, 2008, 110 p.
- PNUE/PAM.**, *Plan d'action pour la Méditerranée Mettre en œuvre l'approche écosystémique en Méditerranée*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Medondes, n°58, 2009, 20 p.
- PNUE/PAM/PAP.**, *Pour une bonne pratique de gestion des zones côtières méditerranéennes*, 2002, Split, Croatie, 40 p.
- PNUE/PAM/PAP.**, *Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*, Split, Programme d'actions prioritaires, 2001, 54 p.
- PNUE/PAM/PAC-RAC.**, *Évaluation à mi-parcours du Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole GIZC pour la Méditerranée (2012 – 2019)*, 2013, 26 p.
- PNUE/PAM/CAR-PAP.**, *Rapport de l'Atelier sur la stratégie méditerranéenne de GIZC (Split, 17 - 19 mars 2005)*, PAP/ICAM/2005/W.1/1, Programme d'Actions Prioritaires, Centre d'Activités Régionales, Split, mars 2005, Split, 2005, 42 p.
- PNUE/PAM/CAR-PB/CAR-TDE/CAR-PAP.**, *Une stratégie pour la gestion intégrée du littoral en Méditerranée, Réunion conjointe des Points focaux du CAR/PB, du CAR/TDE et du CAR/PAP*, Nice, 12-15 mai 2005, UNEP(DEC)/MED WG.276/3/3, Nice, 2005, 16 p.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT ET ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME.**, *Vers un tourisme durable : guide à l'usage des décideurs*, 2006, 226 p.
- PRIEUR M., GHEZALI M.**, *Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices*, Programme d'actions prioritaires, Centre d'activités régionales, Split, octobre 2000, 88 p.
- REUNION CONJOINTE DES POINTS FOCALX DU CAR/PB, DU CAR/TDE ET DU CAR/PAP.**, *Une stratégie pour la gestion intégrée du littoral en Méditerranée, schéma général*, Nice, 12-15 mai, 2005.
- PNUE/ PAM.**, *État de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée*, Convention de Barcelone, Athènes, 2012, 100 p.
- ROCHETTE J., WEMAËRE M., BILLÉ R., DU PUY-MONTBRUN G.**, *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones c.ti.res de la Méditerranée*, PNUE, PAM, CAR/PAP 2012, 78p. + annexes.
- UNEP/MAP-PAP/RAC.**, *MAP Coastal Area Management Programme (CAMP) Levante de Almeria: A laboratory to test Integrated Coastal Zone Management*, Final Integrated Report, Split, 2013, 534 p.

AUTRES DOCUMENTS DE TRAVAIL ET RAPPORTS DE RECHERCHE PUBLICS

- AGROCAMPUS OUEST/REGION.**, *Enjeux de gestion au rendement maximal durable pour les pêcheries*, Bretagne/Ifremer Compte rendu de la Conférence, Salon Itech'mer, Lorient, jeudi 27 octobre 2011.

- ASSOCIATION DES ILES DU PONANT., *1^{er} cahier des îles*, n°1, décembre 2009, 11 p.
- ALLAIN Y.-M., BADRÉ M., BOUVIER M., LEGRAIN D., *Évaluation du réseau des réserves naturelles*, Ministère de l'écologie et du développement durable, IGE, 2007, 47 p.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000580/0000.pdf>.
- BERGERE H., LE BERRE S., *Définition et étalonnage d'un système d'évaluation de la capacité de charge de l'île de Port-Cros (Hyères, France)*, 2011, 104 p.
- BERNARD P., *Les zones humides*, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général du plan, Rapport d'évaluation, La Documentation française, 1994, 391 p.
- BRIGAND L., LE BERRE S., LE CORRE N., PEUZIAT I., *Observer et suivre la fréquentation dans les aires marines protégées de Méditerranée, Guide méthodologique*, MED PAN Coll., 2013, pp. 40- 41.
- BRUNET L., *Rapport Iddri- Diagnostic des systèmes de gestion des zones côtières en France : Le cas du Languedoc-Roussillon*, 2012, 80 p.
- BRL., *Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon*. Rapport principal, Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Littoral du Languedoc- Roussillon, 2004, 28 p.
- BOUDOURESQUE C F., *Les invasions et transferts biologiques, avec une attention spéciale au milieu marin*. GIS Posidonie publ., Marseille, 2012, 248 p.
- BOULEAU G., *Des indicateurs pour contrôler des équilibres*, Conférence Internationale, Usages des indicateurs de développement durable, Montpellier, France, 2006, 12 p.
- CARRIERE S., (Coord.), CLAUDET J., (Coord.), ALLEBACH M., BAMBRIDGE T., CHAVE J., COUTERON P., FRITZ H., FROMARD F., GOURLET-FLEURY S., GARINE E., HILMI N., LE PORT G., MARCHAND C., MEZIANE T., MOIZO B., MCKEY D., PASCAL N., THOMAS Y., *Prospective écologie tropicale*, Services écosystémiques, 2014, pp. 45-58.
- CHABOUD C., CAZALET B., REYES N., RUBIN A., *Enquête sur les petits métiers de la pêche en Languedoc-Roussillon*, IRD, 2015, 331 p.
http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers15-06/010064510.pdf
- COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE., *Études & documents, observation et statistiques Résultats de l'enquête nationale à dire d'experts sur les zones humides État en 2010 et évolution entre 2000 et 2010*, n°70 octobre 2012, 96 p.
- CHIFFAUT A., *Réserves Naturelles de France, Guide méthodologique des plans de gestion de réserves naturelles*, MEED/ATEN, Cahiers Techniques n°79, 2006, 72 p.
- CNUED, *Notre Avenir à Tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Montréal, éd. du Fleuve, traduit de l'éd. anglaise *Our common future*, 1987.
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf.
- COCCOSSIS H., (dir.), MEXA A., COLLOVINI A., PARPAIRIS A., KONSTANDOGLU M., *Définir, mesurer et évaluer la capacité de charge dans les destinations touristiques européennes*, Rapport final, Athènes, décembre 2001, 52 p.
- DALIAS N., LENFANT P., LICARI M.-L., BARDELLETTI C., *Guide d'aide à la gestion des Aires Marines Protégées, Gestion et suivi de l'activité de plongée sous-marine*, Document édité par le Conseil Général des Pyrénées- Orientales dans le cadre du programme Interreg IIIC MEDPAN, 2007, 62 p.
- DENIS J., ET HENOCQUE Y., *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières, Guide méthodologique*, Document Ifremer publié dans les Manuels et Guides de la Commission Océanographique Intergouvernementale, UNESCO, 2001, N°42, 65 p.
- DE KONING H.W., *La fixation des normes en matière d'environnement*, éd. OMS-PNUE-UICN, 1989, 102 p.

- DREVES L., AMOUROUX I., GONZALEZ J.-L., KNOERY J., ANDRAL B., CHIFFOLEAU J.-F., BRACH-PAPA C., CLAISSE D., BURGEOT T.**, *Expertise de l'Ifremer sur la contamination significative historique en milieu marin, en particulier par des métaux toxiques tels que le mercure et l'arsenic par la société Alteo*, France, 2015, 14 p.
- EAU FRANCE**, *La reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques, de l'état des eaux en 2009 aux objectifs 2015*, 22 mars 2010, 4 p.
- EAU FRANCE**, *Note technique du secrétariat technique du SDAGE, qu'est-ce que le bon état des eaux ?* Corse, 2011, 22 p.
- FAO**, *Guide du gestionnaire des pêcheries, les mesures d'aménagement et leur application*, document technique sur les pêches, n°. 424, Rome, 2005, 235 p.
- GANTEAUME A., BONHOMME P., EMERY E., HERVÉ G., BOUDOURESQUE C.-F.**, *Impact sur la prairie à *Posidonia oceanica* de l'amarrage des bateaux de croisière, au large du port de Porquerolles (Provence, France, Méditerranée)*, Travaux scientifiques du Parc national de Port-Cros, 2005, pp. 162-173.
- GILLET-LORENZI E.**, *L'étude d'impact décryptée par Emmanuelle Gillet-Lorenzi*, fiche rédigée dans le cadre d'une convention de partenariat entre le Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme (CERTU), et l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU) sous maîtrise d'ouvrage de la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), 2013.
<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/l-etude-d-impact-decryptee-par-emmanuelle-gillet-a770.html>.
- HUBERT B. (Coord.), BROIN M. (Coord.), BOULIER F., CHAGUE V., CHANGEUX T., LACROIX D., CHABOUD C. (contrib.), CHARVIS P. (contrib.), CURY P. (contrib.), GALLETTI F. (contrib.), GUILHAUMON F. (contrib.), LE LOC'H F. (contrib.), LEBOULANGER C. (contrib.), MOIZO B. (contrib.), OLLIVIER B. (contrib.), PRINGAULT O. (contrib.) et al.**, *Atelier de réflexion prospective MERMED : adaptation aux changements globaux en mer Méditerranée : rapport final*, Montpellier, Agropolis International, 2014, 156 p.
- IFEN**, *Les synthèses de l'IFEN: 10 indicateurs clés de l'environnement*, Institut Français de l'Environnement, Orléans, France, 2007, 2 p.
- IFREMER**, *Qualité du Milieu Marin Littoral. Bulletin de la surveillance 2019. Départements des Pyrénées Orientales, de l'Aude, de l'Hérault et du Gard*, Océanographie et Dynamique des Écosystèmes / Unité Littoral, laboratoire Environnement Ressources du Languedoc-Roussillon (LER/LR), ODE/LITTORAL/ LERLR/ 20.06, aout 2020, 155 p.
- IFREMER**, *La surveillance des rejets urbains en Méditerranée*, guide méthodologique, 2002, 35 p.
- JASKULKÉ E., CRESSENS B., FRÈRE L. GOBIN C., HAMPARTZOUMIAN H., JOUCAN C., LE COZ D., PIKETTY C., SOURD C., WEBER J.**, *Exploiter durablement les ressources naturelles renouvelables, Note de cadrage de l'atelier pression Surexploitation des ressources*, Conférence française pour la biodiversité, 26 avril 2010, 46 p.
- JOSHUA S. APTE, JULIAN D. MARSHALL, AARON J. COHEN, MICHAEL BRAUER**, *Addressing Global Mortality from Ambient PM2.5*, Environ. Science and Technology, n°49 (13), 2015, pp. 8057-8066.
- KRAKIMEL J.-D.**, *Projet pour la préparation d'un Plan d'Action Stratégique pour la Conservation de la Biodiversité dans la Région Méditerranéenne (PAS – BIO) : Impact du tourisme sur la biodiversité marine et côtière de la Méditerranée*, 2003, 108 p.
- LAUSCHE B.**, *Lignes directrices pour la législation des aires protégées*, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°81, 434 p.
- LEFEBVRE T., MONCORPS S.**, *Les espaces protégés français : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité*, Comité français de l'UICN, Paris, 2010, 100 p.

- LE GALL A.-C.**, *Évaluation du concept de charge critique pour l'azote eutrophisant dans les eaux de surface*, RAPPORT D'ÉTUDE, Action N°18, Convention ONEMA-INERIS, 2008, 34 p.
- MANGOS A., BASSINO J.-P., SAUZADE D.**, *Valeur économique des bénéfices soutenablement provenant des écosystèmes marins méditerranéens*, 2010, 78 p.
- MEADOWS D., MEADOWS D., RANDERS J., BEHRENS W.**, *Rapport sur les limites de la croissance*, Paris, Fayard, 1972, 275 p.
- MEDTRIX**, Cahier de la surveillance des eaux côtières, Numéro 08, accessible via le site web MEDTRIX (<https://medtrix.fr/>), rubrique "PUBLICATIONS/Cahiers de surveillance".
- MERAL P.**, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes, *Revue Natures Sciences. Sociétés*, Vol. 20, n°1, 2012, Dossier *Le champ des communs en question : perspectives croisées*, pp. 3-15.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT**, *Rapport de synthèse de l'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire*, 2005, 59 p.
- MUSÉUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE**, *La prise en compte par la France des polluants chimiques et d'origine microbiologique présents dans les eaux, dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'eau*, étude du Muséum National d'Histoire Naturelle MNHN, points essentiels, 2005, 13 p.
- OCDE**, *Principes et concepts environnementaux*, OCDE/GD(95)124, Paris, 1995, 28 p.
- ONEMA**, *Bio indication : des outils pour évaluer l'état écologique des milieux aquatiques Perspectives en vue du 2e cycle DCE, Eaux de surface continentales, Synthèse des journées « DCE et bioindication » du séminaire « Méthodes d'évaluation de l'état des eaux, Situation et perspectives dans le contexte de la directive cadre sur l'eau »*, Paris 19 et 20 avril 2011, 54 p.
- OSPAR**, *Exploitation des ressources marines vivantes*, Bilan de santé 2010, chapitre 8, pp. 71-90.
- PIANTE C., ODY D.**, *Méditerranée : La croissance bleue face au défi du Bon État Écologique*, Projet MedTrends, WWF-France, 2015, 63 p.
- POMEROY R.-S., PARKS J.-E., WATSON L.-M.**, *Comment va votre AMP ? Guide sur les indicateurs naturels et sociaux destinés à évaluer l'efficacité de la gestion des aires marines protégées*, UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 2006, 248 p.
- PRIEUR M.**, *Projet de principes généraux relatifs à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable*, GR-C, Groupe de rapporteurs sur l'Éducation, la Culture, le Sport, la Jeunesse et l'Environnement, 26 août 2004, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=768073&Site=COE>.
- RAIS C.**, *Consultant international, Tunisie, Suivi de la stratégie méditerranéenne pour le développement durable, Étude régionale Promouvoir un tourisme durable en Méditerranée : Fréquentation touristique et biodiversité*, Plan Bleu, Sophia Antipolis Juin 2008, 24 p.
- REGIONS LANGUEDOC-ROUSSILLON ET PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR**, *Document stratégique pour l'implantation des récifs artificiels*, 2012, 102 p.
- ROCLE N., LAFITTE A., DENIS J., HÉNOCQUE Y.**, *Mesurer l'intégration dans l'action publique territoriale : L'exemple de la gestion intégrée de la mer et du littoral*, 48ème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), 2011, Schoelcher, France. 14 p.
- SARTORETTO S., BAUCOUR C.**, *Habitats particuliers de l'infralittoral : Herbier à Posidonia oceanica*, SRM MO, Laboratoire Environnement-Ressources Provence Azur Corse (LER/PAC), Ifremer, Centre de Méditerranée, 14 p.
- SECRETARIAT DE LA CONVENTION DE RAMSAR**, *Lois et institutions : Gestion des zones côtières : Questions relatives aux zones humides dans la gestion intégrée des zones côtières*. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, 4^{ème} éd., Vol. 12. Secrétariat de la Convention de Ramsar, Gland, Suisse, 2010, 50 p.

- SCOT, *volet littoral, La narbonnaise*, plan d'aménagement et de développement durable (PADD), 2011, 21 p.
- SUSTAIN, *lettre n°1*, 2010, 8 p. http://www.sustain-eu.net/fr/news/newsletter/newsletter_fr.pdf.
- SUSTAIN, *Présentation de la liste d'indicateurs permettant de mesurer facilement le niveau de développement durable d'un territoire*, octobre 2012, 13 p.
http://www.sustain-eu.net/fr/what_are_we_doing/indicateurs.pdf.
- UICN, *1986-2006, bilan de la loi littoral, bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*, 2006, 23 p.
- IUCN, *La Méditerranée : menace sur un haut lieu de la biodiversité*, 2008, 2 p.
- UICN, *Panorama des services écologiques fournis par les milieux naturels en France*, Vol. 1 contexte et enjeux, Paris, 2012, 48 p.
- IUCN, *Procès-verbaux, 19^{ème} Session de l'Assemblée générale*, Buenos Aires, Argentine, 17-26 janvier 1994, p 77.
- UICN, *Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service du développement durable*, 1980.
- XIMENÈS M.-C., FOUQUE C., BARNAUD G., *État 2000 et évolution 1990-2000 des zones humides d'importance majeure (Document technique IFEN-ONCFS-MNHN-FNC)*, Orléans, IFEN, 2007, 136 p. + annexes.

REFERENCES NORMATIVES

• Droit international

- Déclaration et Plan d'action de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, adoptée à Stockholm en juin 1972.
- Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, adoptée à Ramsar le 2 février 1971, entrée en vigueur le 21 décembre 1975.
- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), adoptée à Londres le 2 novembre 1973, modifiée en 1978.
- Déclaration et Plan d'action (Agenda 21) de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, faite à Rio de Janeiro en juin 1992.
- Convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 30 décembre 1993.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994.
- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

• Conseil de l'Europe

- Comité des ministres du Conseil de l'Europe Recommandation 627 (71) du 21 janvier 1971 relative à la protection des côtes en Europe.
- Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Résolution 29 (73) du 26 octobre 1973 relative à la protection des zones côtières.
- Comité des ministres du Conseil de l'Europe, 4^{ème} Conférence européenne ministérielle sur l'environnement, Résolution du 27 avril 1984 relative à la politique et la législation en matière de planification, d'aménagement et de gestion des zones côtières, rives fluviales et lacustres.

Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Résolution 997 (1984) du 4 octobre 1984 relative à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement dans les régions côtières européennes.

Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation 18 (85) du 25 septembre 1985 relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes.

Conseil de l'Europe, Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières, Sauvegarde de la nature N 101, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

- **Union Européenne**

- **Directives**

Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, Journal officiel n° L 103 du 25/04/1979, pp. 0001-0018, remplacée par la Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, OJ L 20, 26.1.2010, pp. 7-25.

Directive 82/501/CEE du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, OJ L 230, 5.8.1982, pp. 1-18.

Directive n°85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement JOCE n °L 175 du 5 juillet 1985, pp. 40-48.

Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, OJ L 206, 22.7.1992, pp. 7-50.

Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 73, 14.3.1997, pp. 5-15.

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Journal officiel n°L 197 du 21/07/2001 pp. 30 -37.

Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité, Journal officiel n °L 283 du 27/10/2001 pp. 0033-0040.

Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil - Déclaration de la Commission, OJ L 156, 25.6.2003, pp. 17-25.

Directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, OJ L 345, 31.12.2003, pp. 97-105.

Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, OJ L 255, 30.9.2005, p. 11-21.

Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), OJ L 108, 25.4.2007, pp. 1- 14.

Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, *JOUE*, L 164, 25 juin 2008, pp. 136-157.

Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009, pp. 16-62.

Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n°1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, OJ L 140, 5.6.2009, pp. 114-135.

Directive 2009/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, OJ L 280, 27.10.2009, p. 52-55.

Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), OJ L 334, 17.12.2010, pp. 17-119.

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 26, 28.1.2012, pp. 1-21.

Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, OJ L 197, 24.7.2012, pp. 1-37.

Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, OJ L 124, 25.4.2014, pp. 1-18.

Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, OJ L 257, 28.8.2014, p. 135-145.

Directive 2018/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, Journal officiel de l'Union européenne, 21 décembre 2018, L 328/82.

○ **Règlements**

Règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, OJ L 24, 27.1.1983, pp. 1-13.

Règlement (ce) n° 2099/2002 du parlement européen et du conseil du 5 novembre 2002 instituant un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) et modifiant les règlements en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires, JO L 324, 29.11.2002, p.1.

Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, « Journal officiel de l'Union européenne », L 139 du 30 avril 2004.

● **Droit français**

○ **Codes**

1- Code de l'urbanisme

2- Code de l'environnement

3- Code du domaine de l'État

4- Code général de la propriété des personnes publiques dit CG3P

5- Code des communes

6- Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

- 7- Code rural et des pêches maritimes
- 8- Code minier
- 9- Code du patrimoine
- 10- Code forestier
- 11- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- 12- Code de la défense
- 13- Code civil
- 14- Code des juridictions financières
- 15- Code de commerce
- 16- Code des marchés publics
- 17- Code de justice administrative
- 18- Code des transports
- 19- Code de la consommation
- 20- Code de la construction et de l'habitation
- 21- Code des communes de la Nouvelle-Calédonie
- 22- Code du domaine de l'État et des collectivités publiques applicable à la collectivité territoriale de Mayotte
- 23- Code de la propriété intellectuelle
- 24- Code du sport
- 25- Code de la recherche
- 26- Code du tourisme
- 27- Code de la route
- 28- Code du travail
- 29- Code de la santé publique
- 30- Code du travail maritime
- 31- Code électoral
- 32- Code de l'aviation civile
- 33- Code de la voirie routière
- 34- Code forestier de Mayotte
- 35- Code de l'éducation
- 36- Code général des collectivités territoriales
- 37- Code général des impôts
- 38- Code de l'organisation judiciaire
- 39- Code de procédure civile
- 40- Code de procédure pénale
- 41- Code pénal
- 42- Code des ports maritimes

○ **Loi constitutionnelle**

Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°0051 du 2 mars 2005, p. 3697.

○ **Lois**

Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JO du 29 novembre 1963 p.10643.

- Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, JO du 18 décembre 1964.
- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JORF du 3 janvier 1968, p. 3.
- Loi n°71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, JORF, 30 décembre 1971, p. 12899.
- Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF, 13 juillet 1976, p.4203.
- Loi n°76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République, JORF, 18 juillet 1976, p. 4299.
- Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF, 20 juillet 1976, p. 4320.
- Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, JORF du 18 juillet 1978, p. 2851.
- Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982, p.2237.
- Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, JO du 30 juillet 1982.
- 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, JORF, 9 janvier 1983, p. 215.
- Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986 p. 200.
- Loi n°90-444 du 31 mai 1990 modifiant et complétant la loi n°83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, JORF n°126 du 1 juin 1990.
- Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO du 4 janvier 1992, p.187.
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992.
- Loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens, JORF n°169 du 23 juillet 1992.
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février 1995.
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF, n°31, 5 février 1995, p. 1973.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n°31 du 5 février 1995.
- 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 No95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO No148 du 29 juin 1999 p.9515.
- Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF n°0158 du 10 juillet 1999.
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999.
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO No289 du 14 décembre 2000 p.19777, dite Loi SRU.
- Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires, JORF n°104 du 4 mai 2001.
- Loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires, JORF n°104 du 4 mai 2001.
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF, 28 février 2002, p. 3808.
- Loi n°2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, JORF n°90 du 16 avril 2003.
- Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JORF n°175 du 31 juillet 2003 p. 13021.

- Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n°59 du 10 mars 2004.
- Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO N°95 du 22 avril 2004 p.7327.
- Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JO du 24 février 2005 p.3073.
- Loi n°2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°251 du 27 octobre 2005 p. 16929.
- Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs marins et aux parcs naturels régionaux, JO No90 du 15 avril 2006 p.5682.
- Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JO du 31 décembre 2006.
- Loi n°2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°0179, 2 août 2008, p. 12361.
- Loi n°2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JORF n°0179 du 2 août 2008.
- Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF, 5 août 2009, p. 13031.
- Loi n°2009-1186 du 7 octobre 2009 autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, JORF, 8 octobre 2009 p. 16384.
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF, 13 juillet 2010, p. 12905.
- Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JORF, du 28 juillet 2010, p. 13925.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010.
- Loi n°2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, JORF, n°0162, 14 juillet 2011, texte n°2, p. 12217.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072, 26 mars 2014, p. 5809.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015.
- Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189, 18 août 2015, p. 14263.
- Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184, 9 août 2016.
- Loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, JORF n°0305, 31 décembre 2017.
- Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, JORF n°0184 du 11 août 2018.
- Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JORF, n°0272, 24 novembre 2018.

Loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, JORF n°0035 du 11 février 2020.

o **Décrets**

Décret du 20 août 1939 relatif à la salubrité des huîtres, moules et autres coquillages, JORF 13 septembre 1939 p. 11366.

Décret n°59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence - Côte d'Azur, JO du 27 juin 1959.

Décret n°63-580 du 18 juin 1963 portant création d'une Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon, JO du 19 juin 1963 p.5427.

Décret n°66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF, 23 juin 1966, p. 5153.

Décret n°72-879 du 19 septembre 1972 de modification des art. 2 et 3 de la loi 631178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime : fixation des procédures d'incorporation et de déclassement des lais et relais de la mer, JORF, 29 septembre, 1972, p.10285

Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi 76629 du 10-07-1976 relative à la protection de la nature, JORF, 13 octobre 1977, p. 4948.

Décret n°79-518 du 29 juin 1979, relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime maintenues dans ce domaine en dehors des ports, JORF, 1 juillet 1979 p. 1593.

Décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JO du 26 août 1979 p. 2098.

Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, JO du 9 décembre 1986 p.14791.

Décret n°89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du Code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique, JO du 26 septembre 1989 p.12130.

Décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n°85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n°83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF n°48, 26 février 1993, p. 3032.

Décret n°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n°85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n°83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, JORF n°48, 26 février 1993, p. 3032.

Décret du 20 avril 1995 portant approbation du SMVM du bassin de Thau et de sa façade maritime, JO du 21 avril p.6215.

Décret n°2003-36 du 13 janvier 2003 portant création du Conseil national du développement durable, JO N°11 du 14 janvier 2003.

Décret n°2003-1169 du 2 décembre 2003 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, JORF n°284, 9 décembre 2003, p. 20969.

Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, JO No32 du 7 février 2004 p.2616.

Décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6081.

Décret n°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L 321-2 du Code de l'environnement et la liste

- des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L 146-4 du Code de l'urbanisme, JO du 30 mars 2004 p.6082.
- Décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports, JO N°76 du 30 mars 2004 p. 6078.
- Décret n°2004-1409 du 23 décembre 2004 portant approbation du schéma de mise en valeur de la mer du bassin d'Arcachon, JO du 28 décembre 2004.
- Décret n°2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'urbanisme, JORF n°124, 29 mai 2005, p. 9499.
- Décret n°2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JORF n°124, 29 mai 2005, p. 9523.
- Décret n° 2005-1426 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral, JO N°269 du 19 novembre 2005 p.18026.
- Décret n° 2006-430 du 13 avril 2006 Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire JO du 14 avril 2006.
- Décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, JORF n°0123, 28 mai 2006, p.7981.
- Décret n°2006-834 du 10 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, JO du 12 juillet 2006
- Décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, JO du 19 juillet 2006.
- Décret n°2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement, JO N°172 du 27 juillet 2006 p.11200.
- Décret n°2007-779 du 10 mai 2007 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône, JORF n°109, 11 mai 2007, p. 8498.
- Décret n°2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le code de l'urbanisme et le code de l'environnement, JORF n°261, 10 novembre 2007, p. 18507.
- Décret n°2009-1349 du 29 octobre 2009 modifiant le décret n°83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines.
- Décret n°2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux, JORF, 10 juin 2011.
- Décret n°2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées, JORF, 25 août 2011, p. 14368.
- Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, JORF, n°0302, 30 décembre 2011, texte n°13, p. 22701.
- Décret n°2012-41 du 12 janvier 2012, relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, JORF, 14 janvier 2012, p. 708.
- Décret n°2012-216, 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, JORF n°0105, 4 mai 2012, p. 7884.
- Décret n°2012-995, 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, JORF n°0197, 25 août 2012, p. 13811.
- Décret n°2012-219 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade, JORF, 17 février 2012, p. 2781.
- Décret n°2015-958 du 31 juillet 2015 définissant les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française adjacente au territoire de la France métropolitaine et de la Corse, JORF, n°0179, 5 août 2015, p.13393.

Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, JORF n°0301, 29 décembre 2015, p. 24530.
Décret n°2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, JORF n°0189, 14 août 2016, texte n°4.
Décret n°2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, JORF n°0118 du 22 mai 2019.

○ **Circulaires**

Circulaire du 20 janvier 2012, relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel
NOR : DEVL1121741C (Texte non paru au journal officiel), 31 p.

• **Jurisprudences**

○ **Conseil Constitutionnel**

Conseil Constitutionnel, Décision n° 85-198 DC, 13 décembre 1985.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 99-421 DC, 16 décembre 1999.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 67-31 DC, 26 janvier 1967.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°82-145 DC, 10 novembre 1982.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 85-191 DC, 10 juillet 1985.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°86-217 DC, 18 septembre 1986.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°87-161 DC, 23 septembre 1987,
Conseil Constitutionnel, Décision, n°94-358 DC, 26 janvier 1995.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 99-423 DC, du 13 janvier 2000.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°2000-436 DC, 7 décembre 2000.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°2012-283 QPC, 23 novembre 2012.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°2011-116 QPC, 8 avril 2011.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°2014-395 QPC, 7 mai 2014.
Conseil Constitutionnel, Décision, n°2013-346, QPC, 11 octobre 2013.

○ **Cour de Justice de l'Union Européenne**

CJCE, 2 août 1993, affaire C-355/90, Commission c/ Royaume Espagne, Rec. CJCE 1993, I, p. 4221.
CJCE, 7 novembre 2000, affaire C-371/98, The Queen contre Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, en présence de WorldWide Fund for Nature UK (WWF) et Avon Wildlife Trust. Demande de décision préjudicielle : High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) - Royaume-Uni,
CJCE, Commission des Communautés européennes contre Royaume d'Espagne, 13 juin 2002, C-474/99, Journal Officiel, 27 juillet 2002, Numéro C180, Page 0002.
CJCE, 26 novembre 2002, Commission c/ France, affaire C-202/01, Rec. I, p. 11019.
CJCE, 26 juin 2003, C-233/00, Commission CE c/ République française.
CJCE, 23 septembre 2004, Commission c. France, aff. C-280/02, Rec., p. I-8573.
CJCE, 14 septembre 2006, C-418/04.
CJUE, 5e ch., 21 mars 2013, aff. C-244/12, Salzburger Flughafen GmbH c/ Umweltsenat.
CJUE, 5 septembre 2014, affaire C-237/12, Commission c/France.

Jurisprudence judiciaire

o Cour de Cassation

- Cour de Cassation, chambre criminelle, 24 juin 1842, DP 1842, 1, p. 198.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 10 décembre 1853, Bull. crim., n°577.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 9 mars 1860, Dharboullé et autres, S. 1860, 1, 388 ; D. 1861, 1, 94.
Cour de Cassation, Assemblée plénière, 23 juin 1972, n°70-12.960.
Cour de Cassation, 2^{ème} chambre civile, 11 mars 1976, n°74-15.121
Cour de Cassation, chambre criminelle, 28 avril 1977, 75-93.284 (arrêt Ferrier).
Cour de Cassation, 1^{ère} chambre civile, 16 novembre 1982, n°81-15.550.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 24 janvier 2012, n°11-84.521.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 18 juillet 1995, n°94-85.249.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 28 février 1996, 95-80.063.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 7 avril 1999, 98-81.896.
Cour de Cassation, Chambre criminelle 20 février 2001 n°00-82.655.
Cour de Cassation, 2^{ème} chambre civile, 29 mars 2001 - n°99-14.717
Cour de Cassation, 2^{ème} chambre civile, 23 janvier 2003, n°00-20.932.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 7 novembre 2006, n°06-85.910.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 30 octobre 2007, 06-87.581.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 18 mars 2008, n°07-84.180.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 14 mai 2008, n°07-84.927.
Cour de Cassation, 2^{ème} chambre civile, 18 novembre 2010 - n°09-72.257.
Cour de Cassation, 3^{ème} chambre civile, 18 mai 2011, n°10-17.645.
Cour de Cassation, 3^{ème} chambre civile, 31 mai 2012, n°11-17.313.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 25 septembre 2012, n°10-82.938. (Arrêt Erika).
Cour de Cassation, chambre criminelle, 25 septembre 2012, n°10-82.938.
Cour de Cassation, chambre criminelle, 22 mars 2016, n°13-87.650.

o Cour d'appel

- CA Paris, 7^{ème} chambre., 17 mai 1985, JurisData n°1985-022791.
CA Metz, Chambre civile, 17 septembre 1992, Numéro JurisData, 992-049462.
CA Lyon, 6 juillet 1995, JurisData n°1995-047688.
CA Rennes, 5 juillet 1996, n°95/01694
CA Rennes, 7^{ème} chambre, 30 avril 1997.
CA Pau, 17 mars 2005, n°00/400632.
CA Aix-en-Provence, 13 mars 2006, n°428/M/2006.
CA Rennes, 18 avril 2006, n°05/01063.
CA Versailles, 4 février 2009, n°08/08775.
CA Besançon, 29 septembre 2010, n°07/01778.
CA Rouen, 12 mai 2011, n°10/01185.

o Tribunal de grande instance

TGI Bastia, 8 décembre 1976, D. 1977, Chronique 429, note REMOND-GOUILLOUD M.
TGI Brest, 27 janvier 1995, n°260/95.
TGI Draguignan, 3^{ème} chambre, 3 mars 2004, 00/002296, Association société nationale de protection de la nature c/ ministre de l'agriculture et a.
TGI Narbonne, 4 octobre 2007, n°935/07, Assoc. Eccla et a.
TGI Carpentras, 16 février 2009, n°08/00707.
TGI Nanterre, 6^{ème} ch., 11 mai 2009, n°06/13731.
TGI Aix-en-Provence, 9 juin 2009 n°09/00628.
TGI Pau, 10 juin 2009, n°09/00169.
TGI Tarascon, chambre correctionnelle, 29-07-2014, n°706/2014.

○ **Tribunal judiciaire (depuis le 1^{er} janvier 2020)**

TJ Marseille, 6^{ème} chambre, 6 mars 2020, n°16253000274.

JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

○ **Conseil d'État**

CE, 7 février 1873, Bourgeois, Recueil Lebon, p. 124.
CE, 31 juillet 1908, De Vallefond, Recueil CE, 1908, p. 845.
CE, 29 novembre 1911, François Dupuis, Recueil Lebon, p. 1118.
CE, 3 avril 1914, n° 49603 Astaix, Kastor et autres, Recueil Lebon p. 447.
CE, 20 juin 1930, Marrot, Recueil CE, p. 644.
CE, 24 juillet 1930, Derenne et Hindré, Recueil Lebon, p. 801.
CE Section, 13 mai 1932, Delavaud et Guéneuf, Lebon p. 491.
CE, 4 décembre 1932, Pellé-Bougenot, Recueil Lebon, p. 1071.
CE, 15 mai 1936, Belot, Recueil Lebon, p. 544.
CE, 5 novembre 1937, Société industrielle des schistes, Recueil Lebon p. 897.
CE, 23 décembre 1941, Sté Mazout-Transport, Recueil Lebon, p. 246.
CE, 13 juillet 1951, SA La nouvelle jetée-promenade de Nice, Recueil Lebon, p. 404.
CE, 17 décembre 1956, n°39002.
CE 18 décembre 1959, 36385 36428 n° Société « Les films Lutétia » et Synd. français des producteurs et exportateurs de films.
CE, 20 octobre 1961, Consorts White.
CE, 4 mars 1964, Veuve Borderie.
CE, 22 décembre 1965, Commune Thyl.
CE, 6 janvier 1967, ministère de l'Intérieur c/ Boucher.
CE, 13 octobre 1967, Cazeaux, n°58332, Recueil Lebon, 1967, p. 368.
CE, 16 octobre 1970, n° 71536, commune de Saint-Vallier.
CE, 28 mai 1971, Ville nouvelle Est, n°78825, Recueil CE 1971, p.409,
CE, 20 juillet 1971, Ville de Sochaux.
CE, 27 octobre 1971, Commune de Saint-Marc Jaumesorde.
CE Ass., 30 mars 1973, Schwetzoff, Recueil Lebon, p. 264
CE, Ass., 12 octobre 1973, n° 86682, Sieur Kreitmann, Rec, p. 563.
CE, 25 juillet 1975, req n°90992, 91012, 91013, 91014, 91015 Syndicat CFDT des marins-pêcheurs de la rade de Brest.
CE, 9 juillet 1975, n° 93058, Commune de Janvry.
CE, 7 octobre 1977, Syndicat des paludiers, n°99986, Rec. CE 1977,
CE, 18 déc. 1977, n°02510, Bazin de Jessey, Recueil CE 1977, p. 451.

- CE, 23 février 1979, Association des amis des chemins de ronde, Recueil Lebon p. 75.
- CE, 26 mars 1980, n°01554, Dame veuve Beau de Loménie.
- CE, sect., 20 février. 1981, Commune Saint-Quay-Portrieux, n°16449.
- CE, 6 févr. 1981, n°18513, Comité de défense des sites de la Forêt-Fouesnant, Rec. CE tables 1981, p. 746.
- CE, 9 octobre 1981, Assoc. de défense des sites de Sainte-Radegonde et de ses environs, req. n°4006.
- CE, 18 avril 1984, Madame Fragnol, Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz 1984, p. 311.
- CE, 27 juillet 1984, Mme Galli, n°45338.
- CE Section S, 16 janvier 1985, Armand Cordorniu, n°57106.
- CE, 7 juin 1985, n°48390.
- CE, 23 octobre 1985, n°46612, commune de Blaye les Mines.
- CE, 22 juin 1987, Rognant.
- CE, 11 décembre 1987, Sarl Soderapor, req. n°73570.
- CE, 6 mars 1989, Min. de l'urbanisme, du logement et des transports, c/ M. Morota et Mme Coulon, AJDA, 1989, conclusions B. Stirn, p. 264.
- CE, 20 novembre 1989, Association Groupe d'études d'urbanisme des habitants de Sceaux et M. Fortin, Association Bureau de liaison des associations de sauvegarde de l'environnement d'Ile-de-France, req. n°s 63 970 et 64075.
- CE, 4 avril 1990, n°105162, SIVOM du canton d'Accous et Parc national des Pyrénées occidentales.
- CE, 10 avril 1991, n°111787, Comité interrégional Nord-Est, Centre-Bourgogne de défense de l'environnement et de la propriété rurale et urbaine Bussy-Lettrée.
- CE, 3 février 1993, n°125528 et 125572, Assoc. En avant Saint-Laurent.
- Conseil d'État, 2 et 6 sous-sections réunies, 29 mars 1993, n°128204.
- CE, 29 décembre 1993, n°1324816.
- CE, 30 décembre 1993, n°102023, SPN de Sète Frontignan Balaruc.
- CE, 30 septembre 1994, n°149107 et 149147, JurisData n°1994-046403, Recueil Lebon, p. 422.
- CE, 1 / 4 SSR, Commune de Bennwihr, 21 octobre 1994, n°115248.
- CE, 20 octobre 1995, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, n°151282.
- CE, 9 novembre 1994, Commune de Patrimonio, n°121297.
- CE, 5 juillet 1995, n°138326.
- CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence, req. n°136727 et 143578.
- CE, 6 mai 1996, Association « Hardelot opale environnement » et autres, n°151698.
- CE, 21 juin 1996, SARL Aquamed n°136044 et 137008.
- CE, 25 septembre 1996, n°138197.
- CE, 30 déc. 1996, n°102023, SPN de Sète Frontignan.
- CE, 15 janvier 1997, n°125937, Malfatto.
- CE, 10 février 1997, Association pour la défense du site de Théoule et autres, n°125534, Rec. CE, 1997, p. 35, tables 1997, p. 1118.
- CE, 30 juillet 1997, n°171487, Association des riverains de St-Gervais-Vingt-Hanaps et Association de sauvegarde de l'environnement et du cadre de vie des habitants de Valframbert.
- CE, 12 novembre 1997, n°170248, Commune Erquy.
- CE, Assemblée, 28 mars 1997, Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne.
- CE, 8 / 9 SSR, Mme DESGRES, 12 décembre 1997, n°149500, Inédit au recueil Lebon.
- CE, 12 décembre 1997, n°149500, Mme DESGRES.
- CE, 17 juin 1998, n°168977, Association de l'amicale des loisirs et du temps libre Longevillais.

- CE, 5 juillet 1999, Comité local pêches maritimes et élevages marins Noirmoutier et comité local pêches maritimes et élevages marins Loire-Atlantique Sud, req. n°197287, Juris-Data n°1999-050713.
- CE, 21 juin 2000, n° 202058, Ministre de l'Équipement, du Transport et du Logement, Rec. CE, 2000, p. 236.
- CE, 20 décembre 2000, n°201607, Fleming et a.
- CE, 20 décembre 2000, n°201598, Carreau-Gaschereau ; CE, 20 déc. 2000, n°201607, Fleming et a, JurisData n°2000-061731.
- CE, 10 décembre 2001, n°218331, Commune de Queven, BJDU 6-2001, p. 418, concl. Maugüe.
- CE, 29 juin 2001, SCI Vetricella, n°208015 et 208281.
- CE, 6 mars 2002, Mme Triboulet, n°217646, Recueil p. 76.
- CE, 13 novembre 2002, n°219034, Commune de Ramatuelle : JurisData n°2002-064595, Rec. CE 2002, p. 903.
- CE, 30 décembre, 2002, n°237392, Commune de Talloire.
- CE, 2 juin 2003, n°249321, Association Bouconne-Val de Save.
- CE, 22 octobre 2003, n°231953, Association SOS-rivières et environnement.
- CE, 17 mai 2004, n°238359, Commune Sainte-Lécocadie.
- CE, 19 juin 2006, Association eau et rivières de Bretagne, n°282456, Lebon T. pp. 703-956.
CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou, n°275923.
- CE, 19 juin 2006, n°266435, FDSEA Vendée.
- CE, 22 novembre 2006, Société Marineland, Commune d'Antibes Juan-les-Pins, n°278571.
- CE, 15 novembre 2006, n°291056.
- CE, 12 mars 2007, MTETM, n°289031, Dr. envir. 2007, n°148, p. 123, note Bordereaux L.
CE, 17 juillet 2009, 6ème et 1ère sous-sections réunies, n°295078
CE, 21 mai 2008, Min. des Transports n°297744.
- CE, 22 février 2008, n°280189, Madame Bazarbachi.
- CE, 7 mai 2008, n° 309285.
- CE, 17 juillet 2009, 6ème et 1ère sous-sections réunies, n°295078, SCEA Henven.
- CE, 3 septembre 2009, n°306298 et 306468, Commune Canet-en-Roussillon.
- CE, 16 avril 2010, Association Alcaly et autres, n°320667.
- CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n°328687, Recueil Lebon p. 333.
- CE, 17 février 2011, M. Raymond Dore, n°344445.
- CE, 28 mars 2011, n°330256, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et de Migne-Auxances.
CE, 17 avril 2015, 6ème / 1ère SSR, n°368397.
- CE, 20 mai 2011, n°325552, n°325553, n°335931.
- CE, 26 décembre 2012, n°340538, Association France Nature Environnement.
- CE, Sous-sections 6 et 1 réunies, 24 avril 2013, n°352592.
- CE, ass., 12 juillet 2013, n°344522.
- CE, 19 décembre 2014, N°376167.
- CE, 9 novembre 2015, n°372531, Commune de Porto-Vecchio
- CE, ass., 9 novembre 2016, Sté Fosmax LNG, n°388806.
- CE, 11 mars 2020, n°419861, Confédération Environnement Méditerranée.

○ **Cour administrative d'appel**

- CAA Lyon, 31 décembre 1996, n°93LY01323, Assoc. AIDE et a.
- CAA Paris, 2^{ème} chambre, 24 septembre 1993, req n°90PA00831.
- CAA Lyon, 24 octobre 1995, n° 94LY00913.
- CAA Nantes, 29 avril 1996, n°93NT01037.

CAA Lyon, 31 décembre 1996, Association information et défense env. n°93LY0132.
CAA Marseille, 6 janv. 2000, n°97MA01265 et a., préfet Corse-du-Sud c/ cne Bonifacio.
CAA Marseille, 16 mars 2000, n°97MA01630.
CAA Bordeaux, 21 décembre 2000, n°96BX00965.
CAA Douai, 17 janvier 2001, n°97DA02210.
CAA Marseille, 22 mars 2001, Commune de Leucate, n°97MA11263.
CAA Marseille, 30 août 2001, n°98MA00564, Société Ryans de Lys.
CAA Marseille, 4 juillet 2005, n°03MA00612, Commune de Courmes.
CAA Marseille, 8 novembre 2005 Commune de la Croix-Valmer, n°01MA1755.
CAA Nantes, 28 févr. 2006, n°04NT01274 et 04NT01311, SCEA Henven et Ministre de l'Écologie et du développement durable.
CAA Nantes, 2^{ème} Chambre, du 18 avril 2006, 04NT00242.
CAA Marseille, 12 avril 2007, n°04MA00468.
CAA Bordeaux, 3 novembre 2008, n°06BX01880.
CAA Nantes, 3^{ème} Chambre, 30 décembre 2009, 08NT02583.
CAA Nancy, 11 février 2010, n°09NC00452.
CAA Marseille, 21 mai 2010, n°07MA03641.
CAA Nantes, 2^{ème} Chambre, 10 décembre 2010, 09NT02090.
CAA Bordeaux, 21 décembre 2010, n°09BX02120.
CAA Nantes, 28 janvier 2011, n°08NT01037, Société Néo Plouvien.
CAA Nantes, 1^{er} juillet 2011, n°10NT00542.
CAA Bordeaux, 24 janvier 2012, n°11BX00555.
CAA Marseille, Chambre 7, 7 février 2012, n°10MA00161.
CAA Marseille, 19 mars 2012, Association de protection du patrimoine Martegal et Association de l'Étang nouveau-Pour la réhabilitation et la mise en valeur de l'étang de Berre, n°09MA00464.
CAA Nancy, 23 avril 2012, n°10NC01450, Sté Sita Lorraine.
CAA Nantes, 14 mai 2012, n°10NT02174, Commune de Boissy-les-Perche.
CAA Nantes, 31 mai 2013, N°11NT01246.
CAA Marseille, 30 juillet 2013, n°11MA02797.
CAA Marseille, 30 septembre 2013, Société Hôtel Impérial Garoupe n°11MA00434.
CAA Nantes, 28 février 2014, n°12NT01411.
CAA Nantes, 9 janvier 2017, n°16NT01501.
CAA Nantes, 20 juin 2017, n°16nt02757, Association de protection du site des petites dalles et autres.
CAA Marseille, 29 juin 2017, M. A. n°15MA04890, inédit recueil Lebon.
CAA Marseille, 26 octobre 2018, n°17MA02410.
CAA Nancy, 1^{ère} chambre, 04 mai 2020, 18NC02252.

○ **Tribunal administratif**

TA Rennes, 16 févr. 1983, préfet, Comm. Rép. Morbihan, Annuaire droit maritime et aérien, t. VIII, Nantes 1985, p. 429, note J.-C. Hélin.
TA Nice, 25 mai 1987, n°544.87, Commune de Caillan, Environnement et urbanisme, fiches de jurisprudence, Ministère de l'Environnement, Dalloz, 1996, p. 32.
TA Nice, 17 décembre 1987, Mouvement niçois pour la défense des sites, du patrimoine et Chambre d'agriculture départementale des Alpes-Maritimes et autres, n°1452.87.

- TA Nice, 23 décembre 1987, commune de Gassin, Renée Délbos, n°1505/87/II, CE 12/02/1993 n°128251, n°129406.
- TA Nice, 21 mars 1988, no 1958.86, Commissaire de la République des Alpes-Maritimes, Environnement et urbanisme, fiches de jurisprudence, Ministère de l'Environnement, Dalloz, 1996, p. 25.
- TA Nantes, 17 novembre 1989, Commune La Faute-sur-Mer, Rec. CE 1989, tables, p. 802.
- TA Nice, 4 juillet 1991, n°s 88-224, 88-237 ; 88-238, Association de sauvegarde du site de Gassin et autres.
- TA Nice, 2 avril 1992, préfet des Alpes maritimes, époux Vautrerot A., n°913685, AJDA 1992, 622.
- TA Bastia, 10 juillet 1992 n°89751, Féraud.
- TA Pau, 20 janvier 1993, n°91599, Lemaire.
- TA Rennes, 3 février 1994, n° 91488, Roudaut.
- TA Nantes, 13 juillet 1994, Association estuaire écologie
- TA Bastia, 4 mai 1995, Féraud, n°9313.
- TA Caen, 9 avril 1996, n°95349. Association Manche nature,
- TA Nice, 19 novembre 1996, n°96-1738.
- TA Caen, 12 mai 1998, n°9714, Manche Nature.
- TA Rouen, 22 septembre 1999, Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne.
- TA Rouen, 22 septembre 1999, n°s 981642 et 1643, Association pour la défense et le développement de la presqu'île de Brotonne.
- TA Orléans, 14 juin 2001, n°0022979, Association pour la santé, la protection et l'information sur l'environnement.
- TA Nantes, 29 juillet 2004, Association de défense de l'environnement en Vendée et Association Les amis de l'île d'Yeu, n°0004558.
- TA Rennes, 18 janvier 2006, n°s 023198, 023199 et 051212, EARL Oger, Société Fadier Elevage et Société AVEP.
- TA Versailles, 6 juin 2006, Association de défense contre une déviation au nord de la Maisse, n°0404663.
- TA Lille, 22 juin 2006, FNE, n°0502075.
- TA Caen, 12 juill. 2007, n° 0401746 et 0500047, Association Manche nature.
- TA Amiens, 4 juillet 2013, SAS de Fay, n°1101635.
- TA Rennes, 5 mai 2017, n°1501455, Assoc. Bretagne Vivante, SEPNB et a.
- TA Caen, 16 décembre 2017, n°1600220.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6
I. En guise de prolégomènes : la polysémie du terme de « limites » comme préalable à la définition de capacité de charge	6
§.1. La signification des « limites »	7
§.2. Le sens de la « capacité de charge » et sa fonction en droit	8
§.3. L'origine extra-juridique de la « capacité de charge », une difficulté (in)dépassable	9
A. Un instrument ancien usité dans la gestion des dynamiques de populations animales	9
B. Un référentiel inadapté aux dynamiques de populations humaines	10
II. La « capacité de charge », constitutive du droit du développement durable	12
§.1. La « capacité de charge » et les limites écologiques du développement national	12
§.2. La « capacité de charge » dans l'encadrement juridique de ressources naturelles	14
§.3. La « capacité de charge » dans l'encadrement juridique d'espaces naturels	15
A. L'aspect qualitatif de la « capacité de charge » dans la gestion de milieux naturels	15
B. L'aspect qualitatif de la « capacité de charge » dans l'acceptabilité des atteintes et risques sur l'environnement	16
III. La « capacité de charge », dans l'antichambre des traductions juridiques	16
§.1. La capacité de charge, en tant que préoccupation du droit public	17
A. L'« intérêt général » défendu par le droit public, terrain de prédilection la capacité de charge	17
B. La capacité de charge au service de l'« intérêt environnemental »	17
§. 2. Le caractère non uniforme du territoire administratif à traiter : le territoire décisif de la « zone côtière »	19
§.3. Les premières formes d'application de la capacité de charge en droit public	21
A. La capacité de charge et la standardisation	21
B. La capacité de charge et l'aménagement du territoire	21
C. La capacité de charge d'écosystèmes identifiés comme non ordinaires	22
D. La capacité de renouvellement de ressources naturelles, réputées d'intérêt	22
E. La capacité d'acceptation humaine de modifications du paysage	23
§.4. La portée de la capacité de charge, fonction de la conception d'un ordre public plus écologique	23
A. L'ordre public et l'inclusion de la capacité de charge	23
B. Le postulat de la conception d'un ordre public écologique	26
IV. La problématique retenue et son traitement	27
§.1. La juridicité de la capacité de charge	27
§.2. Le plan de l'étude	27
PARTIE I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA NOTION DE CAPACITÉ DE CHARGE	29
TITRE I. L'ORIGINE HISTORIQUE ET TEXTUELLE DE LA NOTION JURIDIQUE	31
CHAPITRE I. LA CONSTRUCTION DE LA NOTION PAR LES TEXTES	32
SECTION I. LES FONDEMENTS CONCEPTUELS DE LA CAPACITÉ DE CHARGE	32
§I. Des bases posées par le droit international du XX ^e siècle	33
A. Les textes issus des processus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement	33
B. Des références dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	36
1. L'apport des dispositions de la partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	37
2. L'apport des dispositions dédiées à la régulation de l'exploitation de ressources marines biologiques	38
§II. Des sources constitutionnelles disponibles depuis la Charte de l'environnement du 1 ^{er} mars 2005	40
A. La capacité de charge, complémentaire du « droit pour chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »	41

B. Le rapprochement avec le principe juridique « de précaution »	44
C. Le « principe de prévention et de correction des atteintes à la source » comme fondement	49
1. Le principe de prévention, soubassement de la capacité de charge	49
2. Le devoir constitutionnel de prévention et l'obligation de vigilance	52
SECTION II. DES OBLIGATIONS JURIDIQUES DISSÉMINÉES	56
§I. Des obligations issues du droit international conventionnel	56
A. Des prescriptions issues de l'intégration de la Convention sur la diversité biologique dans l'ordre juridique interne	57
B. Des prescriptions issues de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, dite de RAMSAR	60
C. Des prescriptions issues de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance	63
§II. Les obligations issues du droit de l'Union européenne	66
A. Les obligations de la Directive cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000	68
B. Les obligations de la Directive cadre « stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008	71

CHAPITRE II. LA CAPACITÉ DE CHARGE LIÉE AUX TEXTES RELATIFS À LA ZONE CÔTIÈRE __ 77

SECTION I. LES TERRITOIRES DE LA ZONE CÔTIÈRE, TERRITOIRES PRIVILÉGIÉS POUR L'APPRÉHENSION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE	77
§I. Des précisions issues des travaux du Conseil de l'Europe	78
A. Les premiers jalons conceptuels d'une gestion intégrée des zones côtières	79
1. La promotion d'une gestion systémique des littoraux européens	79
2. La promotion d'une gestion des zones côtières intégrant les réalités écologiques	80
B. Un instrument juridique modèle dédié à la zone côtière	81
1. Le modèle de loi type sur la gestion durable des zones côtières	82
2. Le Code de conduite européen applicable aux zones côtières	83
§II. Des précisions issues de l'action de l'Union européenne	84
A. La progression lente vers une stratégie européenne dédiée aux zones côtières	84
B. Les principes d'une gestion intégrée des zones côtières intégrant la capacité de charge	86
SECTION II. LA JURIDICISATION PROPRE À LA RÉGION MARITIME MÉDITERRANÉE	89
§I. Les textes issus d'un ordre juridique régional méditerranéen	90
A. L'apport de la version de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre les pollutions du 12 février 1978	90
1. Des obligations et principes généraux prévus par la Convention	90
2. Des obligations précises issues des protocoles additionnels	92
B. L'apport de la version de la Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée du 10 juin 1995	95
1. Un champ d'intervention étendu	95
a. Une compétence spatiale et matérielle dédiée aux zones côtières	95
b. Une compétence matérielle élargie aux prescriptions du développement durable	96
2. Des obligations renforcées	98
§II. La juridicisation plus avancée : le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée	101
A. L'apport du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée du 21 janvier 2008	101
1. Le premier instrument international consacré à la GIZC régionale	101
a. Un processus long de négociations entre les vingt-et-un États parties	102
b. La disponibilité d'un cadre d'action pour un contrôle Étatiste de côtes nationales ou partagées	103
2. Un texte inspiré de la loi française relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986	105
a. La reprise d'une disposition pivot de la « loi Littoral » française : la nécessité d'une bande côtière inconstructible	106
b. Les autres dispositions inspirées par la « loi Littoral » française	107
B. L'étape de la consécration juridique de la notion de capacité de charge	109
1. La notion juridique de capacité de charge diffusée par le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières	109
a. La clarification de la notion du point de vue de ce droit régional	109

α. La capacité de charge, notion pluridimensionnelle	110
β. La capacité de charge, limite environnementale	111
b. Une capacité de charge, au service de la durabilité de littoraux exploités	112
α. Le respect de la capacité de charge, mode de prévention des risques naturels littoraux de Méditerranée	112
β. Le respect de la capacité de charge, mode de programmation des activités admissibles sur les espaces littoraux nationaux	115
2. Les formules d'application de capacité de charge posées par le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée	116
a. L'appréhension de la capacité de charge dans les évaluations environnementales nationales	116
b. L'appréhension de la capacité de charge dans une planification stratégique des zones côtières nationales	118
3. Le caractère contraignant des dispositions relatives à la capacité de charge	120

TITRE II. L'ORIGINE FONCTIONNELLE DE LA CAPACITÉ DE CHARGE 122

CHAPITRE I. LES MANIFESTATIONS DE LA CAPACITÉ DE CHARGE SUR LE TERRITOIRE LITTORAL ET MARITIME 123

SECTION I. LES QUESTIONS DE CAPACITÉ DE CHARGE EN MER TERRITORIALE ET EN DEÇA OU AU-DELÀ DE CELLE-CI	123
§I. La prégnance des questions de capacité de charge sur le ruban littoral	125
A. Le tourisme littoral et maritime, cause et objet de réactions de l'institution publique	125
B. L'activité industrielle, activité récurrente de pollutions telluriques en zone côtière	132
C. La répartition des activités de cultures marines sur le domaine public maritime	137
§II. Les préoccupations atténuées face à la capacité de charge lors de l'exploitation du sol et du sous-sol de la mer territoriale	141
A. Les activités de prospection et d'extraction sur le domaine public	143
1. Les activités d'extractions pétrolières ou de gaz de schiste	143
2. L'extraction de granulats marins et autres matériaux du fond de la mer ou de l'océan	146
B. Les opérations d'immersion de récifs artificiels	149
C. L'implantation de technologies marines, dites énergies marines renouvelables (EMR)	151
1. La politique d'incitation au développement des énergies marines renouvelables	151
a. Les énergies marines renouvelables, élément de la transition énergétique	151
b. Un régime juridique français simplifié dans un contexte européen concurrentiel	154
2. La question de la localisation du parc d'énergies marines : une capacité d'accueillir l'installation variable selon qu'elle est <i>dans</i> ou <i>hors</i> de l'aire marine protégée	157
§III. La considération difficile de la capacité de charge lors d'activités au-delà de la mer territoriale (> à 12 milles marins)	159
A. La capacité de charge, question marginalisée lors de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental	159
B. La capacité de charge, question de gestion de la vie biologique extraite de la zone économique exclusive (ZEE)	161
SECTION II. DES INSTRUMENTS DE GESTION ET DE PLANIFICATION SPÉCIFIQUES AU TERRITOIRE LITTORAL ET MARITIME	163
§I. La GIZC, stratégie de durabilité des littoraux	163
A. La GIZC érigée au rang d'instrument national	164
1. Une nouvelle approche des territoires administratifs incluant les littoraux	164
2. Une conception systémique de la bande côtière et maritime à administrer	165
B. Une modalité toujours inhabituelle pour les administrations publiques	167
1. Des avancées ponctuelles vers la GIZC comme principe d'administration	168
2. Quelques difficultés de mise en œuvre	172
§II. La planification des utilisations maritimes	175
A. La politique européenne maritime intégrée et la capacité de charge	175
B. Le développement de planification spatiale marine (PSM) et la place de la capacité de charge	178

CHAPITRE II. LES RÉPONSES TRÈS CIRCONSTANCIÉES DES POUVOIRS PUBLICS	182
SECTION I. LA MOBILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN SEULE SITUATION DE CRISE ANNONCÉE	182
§I. La mobilisation de la capacité de charge avant la survenance d'impacts irréversibles	182
A. La capacité de charge pour la régulation de la surexploitation des stocks halieutiques	183
1. La capacité de charge halieutique, dans l'encadrement scientifique et administratif d'une pêche maritime durable (par stock)	183
2. La capacité de charge dans l'évaluation scientifique de résilience de ressources estuariennes et marines	186
B. La capacité de charge, pour l'optimisation des aménités touristiques du territoire	187
1. La capacité de charge, marqueur de fréquentation touristique maximale admissible	187
2. L'ambiguïté d'une capacité de charge idéale combinant satisfaction touristique et préservation de la côte	190
3. La distinction entre les études de fréquentation et l'évaluation de capacité de charge	192
a. Des études de fréquentation localisées et hétérogènes	192
b. De l'étude de fréquentation, à de véritables évaluations de la capacité de charge	194
§II. La capacité de charge révélée <i>ex post</i> : le rôle de la catastrophe naturelle ou industrielle	196
A. La fonction révélatrice de l'accident industriel	196
B. La fonction révélatrice de la catastrophe naturelle : l'exemple des inondations pour la capacité de charge en eaux	200
SECTION II. LA MOBILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN SEUL CONTEXTE D'ESPACES NATURELS PROTÉGÉS	205
§I. Les aires naturelles protégées, espaces privilégiés de valorisation de la capacité de charge	205
A. Une utilisation de la capacité de charge, fonction de la physionomie de l'espace considéré	206
B. Une utilisation de la capacité de charge, fonction du degré de protection juridique de l'espace considéré	208
§II. La capacité de charge, procédé moderne de suivi dans la gestion des aires protégées	213
A. L'indicateur de durabilité recherché par les gestionnaires d'aires protégées	213
B. De l'échelle de l'aire protégée micro localisée, à celle de vastes périmètres de parcs naturels marins	219
CONCLUSION DE LA PARTIE I	223
PARTIE II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CAPACITÉ DE CHARGE	224
EN DROIT PUBLIC	224
TITRE I. LES CONTRAINTES À L'UTILISATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE EN DROIT	227
CHAPITRE I. DES LIMITES LIÉES AUX CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES	228
SECTION I. L'OBTENTION DE CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES COMPLÈTES ET SYNTHÉTIQUES	228
§ I. Les contraintes liées à la production de connaissances scientifiques	228
A. Une habitude française de commande d'états de qualité écologique du milieu naturel	229
B. La mesure de la capacité de charge face à l'incertitude scientifique	232
C. La mesure de la capacité de charge face aux difficultés techniques et financières	233
§II. La disponibilité de la mesure de la capacité de charge pour la société civile	236
A. Les obligations de mise en accès libre des données environnementales	236
B. L'effectivité relative du droit à l'information environnementale	239
SECTION II. LA RÉCEPTION DES DONNÉES ENVIRONNEMENTALES PAR LES POUVOIRS PUBLICS, RÉDUITE À QUELQUES UTILISATIONS	242
§I. La place des inventaires environnementaux dans le processus de décision publique	243
A. L'exemple des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)	243
1. Les ZNIEFF, modalité principale du recueil de la connaissance scientifique sur le patrimoine naturel français	243
2. Les ZNIEFF, indice d'intérêt écologique d'un territoire ou d'une portion de celui-ci	245
B. L'exemple de la procédure d'inscription sur liste Natura 2000 et ses effets juridiques	248
1. La désignation des sites Natura 2000	248
2. Les effets juridiques de la désignation des sites Natura 2000	250
§II. L'influence des services rendus par les écosystèmes sur l'action des institutions publiques	254
A. La lecture économique de la connaissance du service écosystémique et de la biodiversité	255

B. Le service écosystémique, indicateur public de ressources naturelles à préserver prioritairement par rapport à d'autres _____	258
--	-----

CHAPITRE II. LES CONTRAINTES D'APPLICATION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE _____ 261

SECTION I. DES RÉGIMES JURIDIQUES CLASSIQUES PRÉEXISTANTS MAL ADAPTÉS À LA CAPACITÉ DE CHARGE _____	261
§I. La capacité de charge, face au droit de la propriété privée _____	261
A. Le postulat des effets destructeurs (ou supposés tels) du droit de propriété privée et son encadrement _____	262
B. L'atteinte à la propriété privée motivée par des préoccupations d'intérêt général _____	264
1. L'atteinte à la propriété privée motivée par des préoccupations environnementales _____	264
2. La rénovation du rôle des propriétaires privés dans la conservation et la protection de l'environnement _____	268
§II. La capacité de charge face à la propriété publique _____	269
A. Une protection simplement quantitative des éléments du domaine public _____	270
B. Le domaine public naturel, découpage administratif déconnecté des réalités écologiques _____	272
1. Côté terre, une consistance du domaine public maritime naturel subordonnée à l'action des flots _____	273
2. Côté mer, le domaine public maritime naturel déterminé par l'intervention des pouvoirs publics _____	275
C. Les utilisations du domaine public proscrites par les personnes publiques en raison de leur impact sur le milieu naturel _____	277
§III. La capacité de charge, face au régime juridique des ressources non appropriées _____	281
A. L'accommodement entre capacité de charge et le statut juridique de <i>res nullius</i> _____	281
B. L'accommodement entre capacité de charge et statut juridique de <i>res communis</i> _____	284
SECTION II. LE PERFECTIONNEMENT DE RÉGIMES JURIDIQUES MIEUX ADAPTÉS À LA CAPACITÉ DE CHARGE _____	286
§I. Les perspectives du régime juridique issu de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986 _____	286
A. La préservation des espaces naturels les plus fragiles de la zone littorale _____	287
B. La maîtrise de l'étalement urbain sur l'ensemble de la commune littorale _____	292
§II. Les différents sens juridiques du « patrimoine » et les obligations pour son gardien de le confronter à des études de capacité de charge _____	294
A. La perspective du patrimoine commun de l'humanité en droit international _____	294
B. La perspective du patrimoine de la Nation _____	297

TITRE II. LES CRÉNEAUX D'ACTION POURTANT OFFERTS PAR LE DROIT PUBLIC FRANÇAIS 300

CHAPITRE I. LA CAPACITÉ DE CHARGE SAISIE EN AMONT DES AUTORISATIONS ET ACTES ADMINISTRATIFS _____ 301

SECTION I. LA CAPACITÉ DE CHARGE SAISIE À L'AUNE DES MÉCANISMES DE PRÉVENTION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT _____	301
§I. La régulation de la capacité de charge par la mise en œuvre des polices administratives _____	302
A. L'impossible appréhension de la capacité de charge par la police administrative générale _____	302
B. L'exercice de polices administratives spéciales déterminé par la fixation des seuils environnementaux _____	305
1. La capacité de charge confrontée aux seuils automatiques _____	305
2. Les dispositions juridiques susceptibles de contrer l'automatisme de certains seuils _____	309
§II. La capacité de charge lors de l'exercice d'évaluation environnementale de certains projets _____	312
A. Les procédures d'évaluation environnementale privilégiées pour intégrer la capacité de charge _____	313
1. La capacité de charge, indice de sensibilité environnementale dans la Directive européenne 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement _____	314
2. La capacité de charge dans le processus d'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés _____	315
B. La législation nationale sur les études d'impact et l'ouverture à la capacité de charge _____	317

1. La réforme des études d'impact comme mise en conformité du droit national vis-à-vis du droit de l'Union européenne	318
2. L'enrichissement du contenu de l'étude d'impact : une meilleure considération des milieux récepteurs	321
SECTION II. LA CAPACITÉ DE CHARGE À L'AUNE DE L'EXIGENCE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ÉQUILIBRÉ	324
§I. Le principe d'équilibre, assise de la capacité de charge en droit de l'urbanisme	325
A. La recherche d'équilibre, entre impératifs de développement urbain et de préservation de l'environnement	325
B. La capacité d'accueil, déclinaison spécifique du principe d'équilibre sur le territoire des communes littorales	328
1. « Capacité de charge » et « capacité d'accueil » : différences et rapprochements	329
2. L'apport de la capacité de charge à la notion de capacité d'accueil	331
§II. La déclinaison de la capacité de charge par les documents de planification urbaine	333
A. Le rapprochement entre évaluation environnementale des documents d'urbanisme et évaluation de la capacité d'accueil	333
B. La recherche de l'échelle territoriale la plus performante pour la fixation de la capacité d'accueil	338
1. La détermination de la capacité de charge par les directives territoriales d'aménagement	338
2. Les possibilités de développement de la capacité de charge <i>via</i> le schéma de cohérence territoriale (SCOT)	341
3. La capacité de charge, peu considérée dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)	345

CHAPITRE II. LA CAPACITÉ DE CHARGE SAISIE EN AVAL D'AUTORISATIONS ET D'ACTES ADMINISTRATIFS **349**

SECTION I. LA CONTRIBUTION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE AU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DE L'ENVIRONNEMENT	350
§I. Le poids des données écologiques dans le processus juridictionnel administratif	351
A. La capacité de charge, dans la « théorie du bilan » propre au droit administratif	351
1. La capacité de charge dans l'appréciation de projets à fort impact économique	351
2. La capacité de charge dans l'appréciation de projets à faible impact économique	354
B. Le poids de la capacité de charge dans l'exercice de conciliation	356
1. L'exercice de conciliation érigé au rang de principe constitutionnel par la Charte de l'environnement	356
2. L'appréhension réduite des préoccupations environnementales dans le principe de conciliation	358
§II. Le recours à la capacité de charge, instrument facilitant la défense d'intérêts environnementaux	360
A. Les moyens classiques d'instruction offerts par le code de justice administrative	360
B. Les moyens techniques et scientifiques préalables, nécessaires à l'invocation de la capacité de charge par les requérants	364
SECTION II. LA CONTRIBUTION DE LA CAPACITÉ DE CHARGE AU PROCESSUS DE RÉPRESSION ET DE RÉPARATION DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	365
§I. La position faible de la capacité de charge dans la répression pénale des atteintes à l'environnement	366
A. La sanction répressive (pénale) réponse à la violation d'une réglementation administrative préexistante	366
B. La rareté des infractions autonomes pour les atteintes à l'environnement	369
C. L'apport de la capacité de charge à l'opération de création d'un délit écologique autonome	375
§II. La capacité de charge dans l'évaluation et la réparation du préjudice écologique	377
A. L'obligation de réparation du préjudice écologique	377
1. La source jurisprudentielle dans la reconnaissance du préjudice écologique	377
2. La consécration législative d'une obligation de réparation du préjudice écologique	379
B. Le rôle de la capacité de charge dans la reconnaissance et l'évaluation du préjudice écologique	381
1. L'expertise scientifique, support de preuve de l'existence d'un préjudice écologique	381
2. L'apport de la capacité de charge à l'identification du critère de gravité	385
3. La place (limitée) de la capacité de charge dans un processus de réparation	387

CONCLUSION DE LA PARTIE II **392**

CONCLUSION GÉNÉRALE	393
BIBLIOGRAPHIE	404
OUVRAGES	404
Ouvrages généraux	404
• Ouvrages spécialisés	406
• Ouvrages non juridiques	408
THÈSES ET MÉMOIRES	409
ARTICLES	412
• Articles juridiques	412
• Encyclopédies Jurisclasseur – Lexisnexis	435
• Articles autres disciplines (dont Économie et Écologie)	437
DOCUMENTS ET RAPPORTS	440
• Rapports publics français et rapports de recherche	440
• Documents de l'Union Européenne	444
• Documents du Conseil de l'Europe	444
• Documents internationaux	444
REFERENCES NORMATIVES	450
• Droit international	450
• Conseil de l'Europe	450
• Union Européenne	451
○ Directives	451
○ Règlements	452
• Droit français	452
○ Codes	452
○ Loi constitutionnelle	453
○ Lois	453
○ Décrets	456
○ Circulaires	458
• Jurisprudences	458
○ Conseil Constitutionnel	458
○ Cour de Justice de l'Union Européenne	458
○ Cour de Cassation	459
○ Cour d'appel	459
○ Tribunal de grande instance	459
○ Tribunal judiciaire (depuis le 1 ^{er} janvier 2020)	460
○ Conseil d'État	460
○ Cour administrative d'appel	462
○ Tribunal administratif	463
TABLE DES MATIÈRES	465
INDEX	472
TABLES DES ANNEXES	475
RÉSUMÉS FRANÇAIS ET ANGLAIS	477

INDEX

A

Activité agricole · 9, 56, 114, 139, 295
Activités agricoles · 21, 56, 129, 140, 214, 266, 327, 328, 331, 342, 399
Affectation · 267, 273
Aire marine protégée · 1, 132, 160, 207, 209, 210, 215, 222

B

Bande des 100 mètres 108, 129, 139, 159, 290
Bassin versant · 70, 135, 218, 478
Biens environnementaux · 264, 266, 288, 368, 436
Biodiversité · 7, 13, 19-23, 31, 41, 45-48, 52, 53, 59, 60, 61, 65, 75, 78, 79, 93, 108, 113, 119, 144, 150, 160, 162, 205, 207-210, 213, 222, 223, 227, 242, 244, 246, 247, 250, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 266, 269, 270, 281, 286, 298, 299, 300, 306, 324, 344, 348, 356, 377, 379, 380, 381, 382, 384, 391
Bon état écologique · 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 121, 150, 179, 180, 181, 236, 282

C

Capacité d'accueil · 8, 20, 112, 129, 165, 190, 193, 218, 295, 327, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 338, 340, 342, 343, 345, 346, 347, 350, 399, 404, 440, 445, 472
Charge critique · 66, 67, 136, 137, 451
Charte constitutionnelle de l'environnement · 27, 43, 266, 271, 300, 303, 357, 358, 381, 437
CIUE · 1, 68, 318, 319
Compensation
 Compensation écologique · 436
Compensation écologique · 260, 436
Concessions · 140, 141, 148, 151, 158, 160, 161, 190, 280, 282, 283, 292, 392, 422, 435, 478
Conciliation · 14, 18, 23, 36, 90, 111, 160, 161, 165, 204, 235, 236, 243, 280, 326, 328, 348, 358, 359, 360, 361, 363, 364, 366, 399, 418, 434, 435, 472, 479, 480
Conseil de l'Europe · 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 406, 408, 420, 421, 432, 446, 452, 453
Constitution · 6, 23, 38, 43, 45, 48, 51, 55, 56, 250, 306, 328, 358, 359, 369, 371, 397, 398, 417, 429, 432
Convention sur la diversité biologique · 1, 15, 59, 60, 61, 227, 452, 468
Cour de justice de l'Union européenne · 68

D

Décentralisation · 26, 174, 349, 400, 421, 429, 431
Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) · 2, 74, 75, 76, 77, 172, 179, 231, 236, 282

69, 74
Directive cadre sur l'eau · (DCE) · 2, 51, 70, 75, 231
Directive Territoriale d'aménagement (DTA) · 2, 340, 341, 342, 343, 345
Document stratégique de façade (DSF) · 2, 77, 78, 121, 141, 145, 146, 149, 172, 173, 182, 183
Domaine public fluvial · 278, 279
Domaine public maritime · 84, 127, 139, 140, 141, 143, 148, 149, 152, 157, 158, 160, 161, 170, 177, 213, 223, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 289, 290, 292
Données environnementales · 58, 174, 230, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 255, 311, 314, 338, 351, 353, 362

E

Écologie · 6, 7, 8, 10, 14, 17, 18, 19, 21, 26, 31, 45, 53, 54, 117, 169, 185, 186, 224, 225, 227, 234, 257, 321, 346, 365, 383
Économie · 8, 14, 186, 257, 339, 390
Effets cumulés · 25, 73, 118, 136, 142, 150, 159, 179, 181, 183, 254, 256, 318, 321, 357, 392,
Eolienne · 155, 158
Erosion · 49, 65, 88, 108, 115, 116, 117, 128, 258
Espaces remarquables · 139, 157, 214, 292, 293, 295, 342, 363
Etang · 220, 234, 273, 276, 277, 402, 403, 465
Etude d'impact · 2, 85, 86, 120, 136, 137, 140, 142, 152, 163, 202, 242, 304, 307, 309, 311, 312, 314, 315, 317, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 336, 339, 384
Evaluation environnementale · 318, 323, 415
Expertise scientifique · 47, 230, 235, 255, 299, 383, 387, 391

F

Fonds marins · 40, 75, 98, 121, 147, 148, 151, 162, 163, 182, 262, 280, 286, 297, 298, 299
Fréquentation · 8, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 159, 189, 191, 194, 195, 196, 197, 198, 216, 219, 220, 221, 331, 332, 333, 334, 399, 440, 441, 451

G

Génération futures · 13, 43, 45, 47, 61, 79, 189, 268, 287, 296, 300, 358
Gestion intégrée des zones côtières · 19, 32, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 175, 178, 180, 181, 182, 207, 332, 346

H

Herbiers de posidonie · 261, 262, 291, 397

I

Imperméabilisation · 203, 204, 260, 309

Inaliénabilité · 272, 273, 281, 287

Information environnementale · 238-242

Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) · 2, 134, 135, 136, 137, 138, 199, 201, 237, 241, 307, 308, 311, 312, 313, 314, 370, 373, 392

Intérêt général · 4, 17, 18, 21, 25, 149, 158, 205, 212, 227, 228, 230, 243, 245, 260, 264, 266, 267, 268, 270, 271, 276, 281, 292, 300, 301, 303, 307, 327, 360, 362, 368, 418

Inventaires naturalistes · 244, 311

L

Lagune · 143, 168, 188, 234, 236, 365, 402, 403, 413, 434, 478

Limites écologiques · 6, 13, 88, 405

Limites planétaires · 6, 7, 366, 405, 417

Loi Littoral · 161, 170, 214, 221, 337

M

Mesures compensatoires · 53, 244, 259, 261, 357

N

Natura 2000 · 64, 135, 148, 150, 160, 210, 244, 245, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 270, 283, 311, 316, 326, 338, 339, 363

O

Observatoire · 173, 216, 231

Ordre public · 24, 25, 26, 27, 130, 132, 184, 236, 304, 305, 306, 307, 355, 368, 370, 377

Ordre public écologique · 24, 25, 27, 304, 306, 307, 368, 370

P

Parc national · 3, 197, 212, 216, 220, 221, 261, 282, 364, 391, 392

- Parc national de Port-Cros · 192, 197, 216, 219, 220, 221, 261

- Parc naturel marin · 223, 224

Patrimoine commun · 23, 80, 87, 99, 259, 288, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 414, 421, 425, 431, 471

- Patrimoine commun de l'humanité · 298, 300

Paysage · 22, 24, 79, 84, 131, 177, 214, 254, 269, 293, 323, 343, 345, 348, 358, 362, 363, 420, 421, 442, 467

Pêche · 3, 16, 27, 40, 41, 50-56, 78, 86, 96, 110, 117, 118, 121, 139, 141, 142, 148-152, 159, 163, 164, 168, 169, 173, 174, 180, 185-190, 209, 211-215, 219, 222, 231, 266, 279, 284, 285, 289, 290, 372, 373, 399

Plan d'action pour la Méditerranée · 3, 97, 100, 101, 102, 134, 168, 447, 448

Planification · 3, 12, 24, 59, 61, 70, 77, 82-85, 88, 93, 96, 97, 102, 110, 113, 118, 120, 125, 132, 144, 150, 153, 160, 165, 168, 170-175, 176-182, 198, 205, 246, 248, 254, 256, 316-349, 351,

- Planification spatiale marine · 3, 165, 177, 180, 182, 420, 469

PLU · 3, 64, 161, 173, 175, 200, 205, 219, 220, 290, 293, 329, 330, 333, 334, 338, 340, 342, 343, 344, 347, 401, 435

Politique maritime intégrée · 73, 74, 90, 177, 178, 179, 180, 408, 420, 421, 427, 446

Pollution atmosphérique · 51, 59, 65, 66, 67

Pollution marine · 86, 91, 93

Préjudice écologique · 260, 287, 288, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 386, 388, 389, 391, 412, 414, 417, 418, 420, 425, 429, 430, 431

Principe de précaution · 16, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 74, 202, 255, 283, 378, 387, 408, 418, 422, 425, 429, 432, 438, 444

Principe de prévention · 42, 47, 51, 52, 53, 54, 58, 316

Programme des Nations Unies pour l'environnement · 3, 91, 93, 447, 448

Propriété privée · 140, 213, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 273, 283, 354, 405, 419, 426

Propriété publique · 263, 266, 271, 273, 436

Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières · 7, 19, 20, 32, 92, 96, 103, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 120, 166, 169, 332, 335, 346

Q

QPC · 23, 44, 56, 57, 58, 359, 381, 422, 426, 431, 460

R

Rareté · 10, 11, 227, 368, 371, 388

Réparation · 44, 52, 56, 57, 94, 200, 259, 260, 288, 301, 351, 367, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391

Réserve naturelle · 213, 217, 219, 244, 266

Réserves naturelles · 10, 82, 131, 132, 160, 168, 207, 209, 210, 213, 214, 215, 217, 218, 267, 293, 369

Résilience · 16, 31, 41, 42, 66, 69, 75, 76, 181, 185, 186

Responsabilité civile · 288, 367, 368, 379, 382, 384-387

Responsabilité pénale · 116, 201, 227, 367, 368, 369,

370, 371, 372, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 383, 394

Ressources minérales · 144, 162, 164, 297, 299

Ressources naturelles renouvelables · 16, 60, 184

Restauration · 16, 116, 117, 131, 209, 227, 249, 253,
261, 270, 292, 328, 357, 390, 391
Risques technologiques · 198, 199, 200, 201, 308, 327,
392

S

Schéma de cohérence territoriale · 4
Schéma de mise en valeur de la mer · 4, 173, 175, 346
SCOT · 4, 173, 175, 219, 220, 333, 338, 340, 342, 343,
344, 345, 346, 347, 349, 350
Services écosystémiques · 108, 124, 208, 227, 257, 259,
260, 261, 292, 299, 382, 391
Servitude · 266, 267
Seuil · 7, 8, 16, 22, 23, 25, 40, 42, 47, 50, 52, 112, 113,
133, 134, 191, 201, 215, 218, 219, 235, 255, 289,
296, 302, 303, 306, 307, 309, 311, 317, 318, 319,
320, 321, 326, 332, 342, 363, 364, 370, 374, 378,
383, 386, 387
Sol · 9, 67, 95, 96, 98, 114, 121, 127, 137, 139, 143,
145, 146, 147, 152, 161, 162, 177, 182, 190, 193,
203, 204, 211, 212, 213, 240, 264, 267, 268, 269,
274, 275, 276, 277, 278, 283, 292, 297, 298, 303,
308, 324, 327, 377, 382, 388
Solidarité écologique · 211, 219
Stratégie Nationale Mer et Littoral (SNML) · 121, 172, 182

T

Tourisme · 8, 21, 88, 91, 117, 127, 128, 129, 130, 131,
132, 133, 138, 141, 144, 148, 159, 169, 174, 190,
191, 192, 193, 197, 198, 215, 220
Trouble anormal de voisinage · 58, 269, 384

U

Union européenne · 1, 2, 4, 16, 42, 52, 67, 68, 73, 74,
75, 80, 83, 86, 87, 89, 90, 123, 128, 144, 147, 154,
155, 177, 178, 179, 180, 187, 230, 231, 232, 244,
251, 255, 304, 315, 318, 320, 321, 322, 325, 337,
360, 361, 375
Utilisation durable · 15, 16, 36, 40, 59, 60, 61, 62, 63, 74,
79, 84, 109, 118, 121, 167, 179, 181, 300

Z

ZEE · 4, 40, 41, 145, 155, 159, 161, 163, 209, 297, 375
ZNIEFF · 64, 245, 246, 247, 248, 249, 252, 283, 311,
356, 357, 390
Zones humides · 15, 27, 59, 62, 63, 64, 84, 98, 108, 110,
204, 258, 260, 261, 293, 309, 317, 318, 357

TABLES DES ANNEXES

Annexe I. Articles L. 121-1 à L.121-51 du code de l'urbanisme (Aménagement et protection du littoral)

Annexe II. Articles L. 219-1 à L.219-18 du code de l'environnement (Politiques pour les milieux marins)

Annexe III. Articles R. 219-1-7 à R. 219-1-14 du code de l'environnement (document stratégique de façade)

Annexe IV. Carte des États méditerranéens

Annexe V. Carte des zones maritimes français en France métropolitaine

Annexe VI. Carte des ICPE sur la façade méditerranéenne française

Annexe VII. Carte des ICPE SEVESO seuil haut

Annexe VIII. Carte de surface artificialisée (territoire français métropolitain entre 2009 et 201)

Annexe IX. Synthèse de données sur les espaces protégés en France

Annexe X. Carte des ZNIEFF type I en France métropolitaine

Annexe XI. Carte des ZNIEFF type II en France métropolitaine

Annexe XII. Carte des sites NATURA 2000 en France

Annexe XIII. Synthèse du nombre et part des communes littorales françaises concernées par des espaces naturels protégés

Annexe XIV. Population et densité de population dans les communes littorales

Annexe XV. Arrêté préfectoral n °123/2019 fixant le cadre général du mouillage et de l'arrêt des navires dans les eaux intérieures et territoriales françaises de Méditerranée

Annexe XVI. Système hydrographique du bassin versant de la lagune de Thau

Annexe XVII. Expédition OceanoScientific 2020 à la voile : l'empreinte des contaminants en Méditerranée

Annexe XVIII. Arrêté portant mesures d'urgence prise à titre conservatoire et de réglementation temporaire et spatiale de la pratique du vélo tout terrain (VTT) sur site dégradé

Annexe XIX. Actes extraits du recueil des actes administratifs de la préfecture des Bouches-du-Rhône relatifs à la concession d'occupation du DPM par l'entreprise industrielle Altéo-Gardanne

RÉSUMÉS FRANÇAIS ET ANGLAIS

Résumé en Français

La « capacité de charge » entre parmi ces notions qui peuvent être comprises par le droit public, en particulier sur des espaces littoraux, mais aussi côtiers et marins. Si elle a pu être indirectement abordée à travers des arrêts de jurisprudence concernant des opérations d'aménagement du territoire et dans le cadre du droit de l'environnement et à travers des actes d'autorités publiques, la mention claire de la « capacité de charge » dans le domaine du droit est une évolution récente. Il s'agit d'une avancée que l'on doit notamment au Protocole relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières en Méditerranée, signé le 21 janvier 2008, entré en vigueur le 24 mars 2011, issu de la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de Méditerranée. La « capacité de charge », dans son aspect notionnel et fonctionnel, laisse présumer différentes implications en droit du littoral et même en droit de la mer, mais nécessite d'être résolument étudiée sous l'angle du droit public plus général.

L'objet de cette thèse est précisément de s'interroger sur l'appréhension de cette notion à travers différentes matières juridiques liées à celui-ci (domanialité publique, droit de l'urbanisme, droit de l'environnement, droit du littoral...) ou pour ce qui concerne l'utilisation de la capacité de charge dans l'encadrement d'activités privées (par le droit public économique) ou pour des applications sectorielles (droit des pollutions par exemple). Ce qui n'exclut pas de considérer certains aspects plus propres au droit privé, pour la question de la sanction pénale ou de la réparation par exemple.

Du point de vue de la juridicité, le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières marque la reconnaissance juridique de la notion de « capacité de charge ». Incontestablement, pour les États signataires et leurs administrations, la considération de la capacité de charge, permettant de contrôler les pressions exercées sur la zone côtière et de fixer les limites de son exploitation, constitue une nouvelle proposition. L'administration publique compétente sur des zones côtières, va s'en saisir, dans une logique volontariste de maîtrise de la frange côtière en transformation. Pour que cet élan ne retombe pas, et dans une perspective de science administrative concrète, il convient de considérer le quotidien de l'administration active au travers du droit de l'urbanisme, du littoral et du droit de l'environnement, pour comprendre comment le droit public s'approprie (ou pas), de manière explicite ou indirecte, la capacité de charge, et s'il le fait, à l'aune de quels instruments juridiques.

Néanmoins, même engagé, le droit seul ne semble pas armé face à l'exercice de mesures de la capacité de charge ou même des capacités de charge. Elles dépendent semble-t-il, et c'est un choix public comme un autre, de l'information scientifique commandée ou disponible. À toutes les difficultés liées à la mesure scientifique, aux incertitudes, que reconnaissent, voire affichent, les sciences spécialisées, s'ajoutent celles qui découlent de la volonté des responsables administratifs et politiques d'intégrer ces données du réel écologique dans l'aménagement du territoire et de faire l'effort administratif d'ouvrir des processus de conciliation (entre intérêts économiques et protection des éléments de l'environnement).

L'ensemble, dont on tente de rendre compte, n'est pas favorisé par le contexte de crise et de développement économique planifié mais il est soutenu par les nouvelles exigences de droit à un environnement sain et par les crises industrielles et sanitaires qui peuvent faire point de bascule dans la transformation du droit.

Mots clés : Capacité de charge, seuil, droit de l'environnement, droit public, littoral, développement durable, équilibre écologique, ordre public écologique, responsabilité environnementale, fonctions écologiques, services environnementaux, inventaires, connaissance, expertise, planification.

Résumé en Anglais

“Carrying capacity” becomes a notion that Public law can understand, in shore areas, but also in coastal and marine areas. Although it has been indirectly addressed through case law judgments concerning land spatial planning operations and in the framework of the environmental law and through of public authorities acts, the clear mention of 'carrying capacity' in the field of law is a recent development. This is a step forward attributed in particular to the new Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Protocol (under the Barcelona Convention on the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean), signed on 21 January, and entered into force on 24 March 2011.

The 'carrying capacity', in its notional and functional aspect, presupposes different implications for the coastal, environmental and maritime law, but needs to be resolutely studied from the point of view of the public law. The purpose of this thesis is precisely to examine the understanding of this notion through various legal matters related to it (The public domain, the land use planning law, the environmental law, the coastal law, etc.). Also in the private law, or more precisely, as regards its use in the management of private activities (public economic law) and its legal sectoral applications (pollution law, for example).

The ICZM Protocol marks the legal recognition of the 'carrying capacity' as notion. Undoubtedly, for the signatory States and their administrations, the consideration of carrying capacity, which makes it possible to control the pressures exerted on the coastal zone and to set the limits of its exploitation, is a new proposal. The competent public administrations for coastal areas, will take up this proposal, in a proactive approach to controlling the changing coastal fringe. In order not to let this impetus fall back, and from a perspective of concrete administrative science, it is necessary to consider the daily life of the active administration through urban planning, coastal and environmental law, to understand how public law appropriates, explicitly or indirectly, the carrying capacity, and if it does so, by means of which legal instruments.

Nevertheless, even when engaged, the law alone does not seem to be strong in front of the exercise of measuring carrying capacity, or even carrying capacities; they seem to depend, and this is a public choice like any other, on ordered or available scientific information. In addition to all difficulties linked to scientific measurement and the uncertainties recognized, or even displayed, by the specialized sciences, there are also the difficulties arising from the willingness of administrative and political leaders: to integrate these data from the ecological reality into land use planning and to make the administrative effort to open up conciliation processes (between economic interests and protection of the elements of the environment). The whole is not favored by the context of crisis and economic development, but it is supported by the new demands of the right to a healthy environment and by several industrial and health crisis.

Keywords : Carrying capacity, threshold, Environmental law, public law, coastline, Sustainable development, ecological balance, environmental public order, environmental responsibility, ecological functions, environmental service, inventory, knowledge, expertise, planning.

Délivré par

UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA

Préparée au sein de l'école doctorale **INTERMED 544**

Unités de recherche **EA4216 CDED (UPVD) et UMR MARBEC (IRD)**

Spécialité : Droit public

– Lucie SIDAN –

LE DROIT PUBLIC FACE À LA " CAPACITÉ DE CHARGE "

L'administration des espaces de la zone côtière

TOME II- Annexes

Soutenue le 15 décembre 2020

Sous la direction de **M^{me} Florence GALLETTI**

JURY :

M. Éric **NAIM-GESBERT**, *Professeur de droit public à l'université de Toulouse 1 Capitole*,
EXAMINATEUR

M^{me} MARIE **BONNIN**, *Directrice de recherche IRD en droit public à IUEM de l'université de Bretagne occidentale*
RAPPORTEUR

M^{me} Agnès **MICHELOT**, *Maître de conférences HDR en droit public à l'université de La Rochelle*,
Présidente de la Société Française pour le Droit de l'Environnement SFDE,
RAPPORTEUR

M^{me} Marie-Laure **LAMBERT**, *Maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Aix-Marseille*,
Directrice adjointe du Laboratoire Interdisciplinaire Environnement et Urbanisme,
EXAMINATEUR

M. Mathieu **DOAT**, *Professeur de droit public à l'université de Perpignan*,
EXAMINATEUR

M. Frédéric **BOUIN**, *Maître de conférences HDR en droit public à l'université de Perpignan*,
EXAMINATEUR

M^{me} Florence **GALLETTI**, *Chargée de recherche IRD HDR en droit public à UMR MARBEC Sète/Montpellier & et université de Perpignan*,
DIRECTRICE DE THÈSE

TABLES DES ANNEXES

Annexe I. Articles L. 121-1 à L.121-51 du code de l'urbanisme (Aménagement et protection du littoral)

Annexe II. Articles L. 219-1 à L.219-18 du code de l'environnement (Politiques pour les milieux marins)

Annexe III. Articles R. 219-1-7 à R. 219-1-14 du code de l'environnement (document stratégique de façade)

Annexe IV. Carte des États méditerranéens

Annexe V. Carte des zones maritimes français en France métropolitaine

Annexe VI. Carte des ICPE sur la façade méditerranéenne française

Annexe VII. Carte des ICPE SEVESO seuil haut

Annexe VIII. Carte de surface artificialisée (territoire français métropolitain entre 2009 et 201)

Annexe IX. Synthèse de données sur les espaces protégés en France

Annexe X. Carte des ZNIEFF type I en France métropolitaine

Annexe XI. Carte des ZNIEFF type II en France métropolitaine

Annexe XII. Carte des sites NATURA 2000 en France

Annexe XIII. Synthèse du nombre et part des communes littorales françaises concernées par des espaces naturels protégés

Annexe XIV. Population et densité de population dans les communes littorales

Annexe XV. Arrêté préfectoral n °123/2019 fixant le cadre général du mouillage et de l'arrêt des navires dans les eaux intérieures et territoriales françaises de Méditerranée

Annexe XVI. Système hydrographique du bassin versant de la lagune de Thau

Annexe XVII. Expédition OceanoScientific 2020 à la voile : l'empreinte des contaminants en Méditerranée

Annexe XVIII. Arrêté portant mesures d'urgence prise à titre conservatoire et de réglementation temporaire et spatiale de la pratique du vélo tout terrain (VTT) sur site dégradé

Annexe XIX. Actes extraits du recueil des actes administratifs de la préfecture des Bouches-du-Rhône relatifs à la concession d'occupation du DPM par l'entreprise industrielle Altéo-Gardanne

Annexe I- Articles L.121-1 à L.121-51 du code de l'urbanisme (Aménagement et protection du littoral)



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

Code de l'urbanisme

Version en vigueur au 27 octobre 2020

Section 1 : Dispositions générales (Articles L121-1 à L121-30)

Sous-section 1 : Champ d'application (Articles L121-1 à L121-6)

Paragraphe 1 : Règles générales (Articles L121-1 à L121-3)

Article L121-1

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres :

1° Dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement ;

2° Dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès de l'autorité administrative compétente de l'Etat. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après avis du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Article L121-2

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les dispositions prévues aux articles L. 122-5 à L. 122-10, L. 122-12 et L. 122-13 ainsi que les dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles prévues à la sous-section 4 de la section 1 du chapitre II du présent titre ne sont pas applicables.

Article L121-3

Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 42 (V)

Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement.

Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation.

Paragraphe 2 : Règles particulières à certains ouvrages et routes (Articles L121-4 à L121-6)

Article L121-4

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative.

Article L121-5

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

A titre exceptionnel, les stations d'épuration d'eaux usées, non liées à une opération d'urbanisation nouvelle, peuvent être autorisées par dérogation aux dispositions du présent chapitre.

Article L121-5-1

Création LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 44

Dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres au maximum, les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peuvent être autorisés par dérogation aux dispositions du présent chapitre, après accord du représentant de l'Etat dans la région.

L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Article L121-6

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage. Cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs.
La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite.
Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni le longer.
Toutefois, les dispositions des premier, deuxième et troisième alinéas ne s'appliquent pas en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou, le cas échéant, à l'insularité. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites est alors consultée sur l'impact de l'implantation de ces nouvelles routes sur la nature.
L'aménagement des routes dans la bande littorale définie à l'article L. 121-16 est possible dans les espaces urbanisés ou lorsqu'elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Sous-section 2 : Régime d'urbanisation (Articles L121-7 à L121-20)

Article L121-7

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les opérations d'aménagement admises à proximité du rivage organisent ou préservent le libre accès du public à celui-ci.

Paragraphe 1 : Extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées sur l'ensemble du territoire communal (Articles L121-8 à L121-12)

Article L121-8

Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 42 (V)

L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants.

Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

NOTA :

Se reporter aux conditions d'application prévues aux II à V de l'article 42 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018.

Article L121-9

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont en outre subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme.

Article L121-10

Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 43

Par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines.

L'accord de l'autorité administrative est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit.

Article L121-11

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les dispositions de l'article L. 121-8 ne font pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

Article L121-12

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ne sont pas soumis aux dispositions de l'article L. 121-8, lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Ils peuvent être implantés après délibération favorable de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée par l'ouvrage, et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces ouvrages ne peuvent pas être implantés s'ils sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. La dérogation mentionnée au premier alinéa s'applique en dehors des espaces proches du rivage et au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article L. 321-2 du code de l'environnement. Le plan local d'urbanisme peut adapter, hors espaces proches du rivage, la largeur de la bande d'un kilomètre.

Paragraphe 2 : Extension de l'urbanisation limitée, justifiée et motivée dans les espaces proches du rivage (Articles L121-13 à L121-15)**Article L121-13**

Modifié par LOI n°2016-1888 du 28 décembre 2016 - art. 71 (V)

L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement est justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. En l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord. Dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, les autorisations prévues aux articles L. 122-20 et L. 122-21 valent accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat au titre du troisième alinéa du présent article.

NOTA :

Conformément à l'article 10 du décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017, L'article 71 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la publication dudit décret.

Article L121-14

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes respectent les dispositions de l'article L. 121-13 relatives à l'extension limitée de l'urbanisation.

Article L121-15

Modifié par LOI n°2016-816 du 20 juin 2016 - art. 93

Les dispositions de l'article L. 121-13 s'appliquent aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Paragraphe 3 : Urbanisation interdite dans la bande littorale (Articles L121-16 à L121-20)**Article L121-16**

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement.

Article L121-17

Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 224

L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

La dérogation prévue au premier alinéa est notamment applicable, dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des deltas mentionnées à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, à l'atterrage des canalisations et à leurs jonctions, lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 121-4 du code de l'énergie ou à l'établissement des réseaux ouverts au public de communications électroniques. Les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental. L'autorisation d'occupation du domaine public ou, à défaut, l'approbation des projets de construction des ouvrages mentionnée au 1° de l'article L. 323-11 du code de l'énergie est refusée si les canalisations ou leurs jonctions ne respectent pas les conditions prévues au présent alinéa. L'autorisation ou l'approbation peut comporter des prescriptions destinées à réduire l'impact environnemental des canalisations et de leurs jonctions.

La réalisation des constructions, installations, canalisations et jonctions mentionnées au présent article est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Article L121-18 Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

L'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits dans la bande littorale.

Article L121-19 Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale mentionnée à l'article L. 121-16 à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.

Article L121-20 Modifié par LOI n°2016-816 du 20 juin 2016 - art. 93

Les dispositions des articles L. 121-16 à L. 121-19 s'appliquent aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Sous-section 3 : Dispositions spécifiques aux documents d'urbanisme des communes littorales (Articles L121-21 à L121-22)

Paragraphe 1 : Détermination des capacités d'accueil (Article L121-21)

Article L121-21 Modifié par LOI n°2016-816 du 20 juin 2016 - art. 92

Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :

1° De la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-23 ;

1° bis De l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine ;

2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;

3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes.

Paragraphe 2 : Préservation des coupures d'urbanisation (Article L121-22)

Article L121-22 Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.

Sous-section 4 : Préservation de certains espaces et milieux (Articles L121-23 à L121-30)

Paragraphe 1 : Préservation des espaces remarquables ou caractéristiques et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques (Articles L121-23 à L121-26)

Article L121-23 Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Article L121-24**Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 45**

Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site.

Ces projets d'aménagement sont soumis, préalablement à leur autorisation, à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement dans les cas visés au 1° du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement et à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Dans les autres cas, ils sont soumis à une mise à disposition du public pendant une durée d'au moins quinze jours, dans des conditions permettant à celui-ci de formuler ses observations. Ces observations sont enregistrées et conservées. La nature des documents communiqués au public et les modalités de leur mise à disposition sont précisées par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition. A l'issue de la mise à disposition et avant de prendre sa décision, l'autorité administrative en établit le bilan.

Article L121-25**Modifié par LOI n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 224**

Dans les communes riveraines des mers, des océans, des estuaires et des deltas mentionnées à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, l'atterrage des canalisations et leurs jonctions peuvent être autorisées, lorsque ces canalisations et jonctions sont nécessaires à l'exercice des missions de service public définies à l'article L. 121-4 du code de l'énergie ou à l'établissement des réseaux ouverts au public de communications électroniques.

Les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages électriques et de communications électroniques sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental.

Leur réalisation est soumise à enquête publique réalisée en application du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

L'autorisation d'occupation du domaine public ou, à défaut, l'approbation des projets de construction des ouvrages mentionnée au 1° de l'article L. 323-11 du code de l'énergie est refusée si les canalisations ou leurs jonctions ne respectent pas les conditions prévues au présent article ou sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. L'autorisation ou l'approbation peut comporter des prescriptions destinées à réduire l'impact environnemental des canalisations et de leurs jonctions.

Article L121-26**Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.**

La réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Paragraphe 2 : Classement des parcs et ensembles boisés (Article L121-27)**Article L121-27****Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.**

Le plan local d'urbanisme classe en espaces boisés, au titre de l'article L. 113-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Paragraphe 3 : Schéma d'aménagement de plage (Articles L121-28 à L121-30)**Article L121-28****Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.**

Afin de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant le 5 janvier 1986, une commune ou, le cas échéant, un établissement public de coopération intercommunale compétent peut établir un schéma d'aménagement.

Article L121-29**Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.**

Le schéma d'aménagement est approuvé, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, par décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Article L121-30**Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.**

Afin d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, le schéma d'aménagement peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande littorale définie à l'article L. 121-16, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.

Section 2 : Servitudes de passage sur le littoral (Articles L121-31 à L121-37)

Sous-section 1 : Servitude de passage longitudinale (Articles L121-31 à L121-33)

Article L121-31

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons.

Article L121-32

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

L'autorité administrative compétente de l'Etat peut, par décision motivée prise après avis de la ou des communes intéressées et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation :

1° Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants. Le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ;
2° A titre exceptionnel, la suspendre.

Article L121-33

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux articles L. 121-31 et L. 121-32 ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier 1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1er janvier 1976.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les cas dans lesquels la distance de quinze mètres pourra, à titre exceptionnel, être réduite.

Sous-section 2 : Servitude de passage transversale (Article L121-34)

Article L121-34

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

L'autorité administrative compétente de l'Etat peut, par décision motivée prise après avis de la ou des communes intéressées et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation, instituer une servitude de passage des piétons transversale au rivage sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, à l'exception de ceux réservés à un usage professionnel.

Cette servitude a pour but de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci, en l'absence de voie publique située à moins de cinq cent mètres et permettant l'accès au rivage.

Sous-section 3 : Dispositions communes aux servitudes de passage sur le littoral (Articles L121-35 à L121-37)

Article L121-35

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les servitudes instituées aux articles L. 121-31 et L. 121-34 n'ouvrent un droit à indemnité que s'il en résulte pour le propriétaire un dommage direct, matériel et certain.

Article L121-36

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

L'indemnité est fixée soit à l'amiable, soit, en cas de désaccord, dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 105-1.

Le montant de l'indemnité de privation de jouissance est calculé compte tenu de l'utilisation habituelle antérieure du terrain.

Article L121-37

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

La responsabilité civile des propriétaires des terrains, voies et chemins grevés par les servitudes définies aux articles L. 121-31 et L. 121-34 ne saurait être engagée au titre de dommages causés ou subis par les bénéficiaires de ces servitudes.

Section 3 : Dispositions particulières à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte (Articles L121-38 à L121-51)

Sous-section 1 : Champ d'application (Article L121-38)**Article L121-38**

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les dispositions des sections 1 et 2 du présent chapitre sont applicables, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, aux communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, et à Mayotte, à l'ensemble des communes, à l'exception des articles L. 121-12, L. 121-13, L. 121-16, L. 121-17 et L. 121-19, et sous réserve des dispositions ci-après.

Sous-section 2 : Extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées (Articles L121-39 à L121-39-1)**Article L121-39**

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 121-8, l'implantation des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peut être autorisée par l'autorité administrative compétente de l'Etat, en dehors des espaces proches du rivage, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Cette autorisation est refusée si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables ou si elles sont incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière.

Article L121-39-1

Création LOI n°2020-105 du 10 février 2020 - art. 122

Par dérogation à l'article L. 121-8, en Guyane, les constructions ou installations liées aux activités de stockage, de traitement ou de valorisation des déchets qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement. Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit.

La dérogation mentionnée au premier alinéa du présent article s'applique en dehors des espaces proches du rivage et au delà d'une bande de trois kilomètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs mentionnés à l'article L. 321-2 du code de l'environnement.

Sous-section 3 : Extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (Articles L121-40 à L121-44)**Article L121-40**

Modifié par Ordonnance n°2019-1170 du 13 novembre 2019 - art. 6

Dans les espaces proches du rivage, sont autorisées :

1° L'extension de l'urbanisation dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;

2° Les opérations d'aménagement préalablement prévues par le chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de la mer du schéma d'aménagement régional prévu par l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales.

NOTA :

Conformément à l'article 7 de l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019, les présentes dispositions entrent en vigueur le 1er mars 2020. Toutefois, elle ne s'applique pas aux procédures d'élaboration ou de révision de schémas d'aménagement régional en cours au 1er mars 2020.

Article L121-41

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

En l'absence d'un schéma régional approuvé, l'urbanisation peut être réalisée à titre exceptionnel avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la région sur la compatibilité de l'urbanisation envisagée avec les orientations du schéma d'aménagement régional et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Un décret en Conseil d'Etat détermine les critères selon lesquels l'autorité administrative donne son accord. Le plan local d'urbanisme respecte les dispositions de cet accord.

Article L121-42

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables.

Article L121-43

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes.

Article L121-44

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

A Mayotte, les constructions et aménagements sont interdits sur le littoral quand leur implantation porte atteinte aux plages de sable, aux mangroves, aux lagons ou aux récifs coralliens.

Sous-section 4 : Extension de l'urbanisation dans la bande littorale dite des cinquante pas géométriques (Articles L121-45 à L121-49)

Article L121-45

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Il est déterminé une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques et, à Mayotte, à l'article L. 5331-4 de ce code.
A défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage.

Paragraphe 1 : Parties non urbanisées de la bande littorale (Article L121-46)

Article L121-46

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

En dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale définie à l'article L. 121-45 sont réservés aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

Paragraphe 2 : Parties urbanisées de la bande littorale (Articles L121-47 à L121-48)

Article L121-47

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les terrains situés dans les parties urbanisées de la commune comprises dans la bande littorale définie à l'article L. 121-45 sont préservés lorsqu'ils sont à l'usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics.
Il en est de même des espaces restés naturels situés dans les parties urbanisées de la bande littorale, sauf si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation.

Article L121-48

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les secteurs de la zone dite des cinquante pas géométriques situés dans les parties urbanisées de la commune ou au droit de ces parties peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date du 1er janvier 1997 ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, et sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, être délimités par le plan local d'urbanisme pour être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime. Dans ce cas, des mesures compensatoires permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre sont mises en œuvre.
Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.
Dans ces secteurs, sont autorisés l'adaptation, le changement de destination, la réfection, la reconstruction et l'extension limitée des constructions existantes.

Paragraphe 3 : Secteurs occupés par une urbanisation diffuse dans la bande littorale (Article L121-49)

Article L121-49

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date du 1er janvier 1997, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 121-45 et à proximité des parties urbanisées de la commune, peuvent, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer et de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des programmes de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers. Dans ce cas, des mesures compensatoires permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre sont mises en œuvre.
Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.
Dans ces secteurs, sont autorisés l'adaptation, le changement de destination, la réfection, la reconstruction et l'extension limitée des constructions existantes.

Sous-section 5 : Préservation de certains espaces et milieux (Article L121-50)**Article L121-50**

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

Le décret prévu à l'article L. 121-23 comporte également, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves.

Sous-section 6 : Servitude de passage transversale (Article L121-51)**Article L121-51**

Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, la servitude transversale peut également être instituée, outre sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, sur les propriétés limitrophes du domaine public maritime par création d'un chemin situé à une distance d'au moins cinq cents mètres de toute voie publique d'accès transversale au rivage. L'emprise de cette servitude est de trois mètres de largeur maximum. Elle est distante d'au moins dix mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er août 2010. Cette distance n'est toutefois applicable aux terrains situés dans la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie par l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques et, à Mayotte, par l'article L. 5331-4 de ce code, que si les terrains ont été acquis de l'Etat avant le 1er août 2010 ou en vertu d'une demande déposée avant cette date.

Annexe II. Articles L.219-1 à L.219-18 du code de l'environnement (Politiques pour les milieux marins)



Code de l'environnement Version en vigueur au 27 octobre 2020

Section 1 : Gestion intégrée de la mer et du littoral (Articles L219-1 à L219-6-1)

Article L219-1

Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 123 (V)

La stratégie nationale pour la mer et le littoral est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, pour la réalisation ou le maintien du bon état écologique, mentionné au I de l'article L. 219-9, pour l'utilisation durable des ressources marines et pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale.

Ce document en fixe les principes et les orientations générales qui concernent, tant en métropole qu'outre-mer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer.

Il fixe également les principes et les orientations générales concernant les activités situées sur le territoire des régions administratives côtières ou sur celui des collectivités d'outre-mer et ayant un impact sur ces espaces.

Ce document est mis en œuvre dans les façades maritimes métropolitaines et dans les bassins maritimes ultramarins.

Ces façades et bassins maritimes, périmètres de mise en œuvre des principes et des orientations, sont définis par les caractéristiques hydrologiques, océanographiques, biogéographiques, socio-économiques et culturelles des espaces concernés. La délimitation des façades maritimes métropolitaines est cohérente avec les régions et sous-régions marines identifiées à l'article 4 de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, et tient compte de la politique commune de la pêche.

Ce document indique les modalités d'évaluation de sa mise en œuvre.

Article L219-2

Modifié par LOI n°2018-148 du 2 mars 2018 - art. 2 (V)

La stratégie nationale pour la mer et le littoral est élaborée par l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés.

Avant son adoption par décret, le projet de stratégie nationale, accompagné d'une synthèse de son contenu, est mis à la disposition du public, selon la procédure prévue à l'article L. 123-19-1.

La stratégie nationale pour la mer et le littoral est révisée tous les six ans, dans les formes prévues pour son élaboration.

Article L219-3

Modifié par LOI n°2018-148 du 2 mars 2018 - art. 2 (V)

Un document stratégique définit les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs, pour chacune des façades maritimes et des bassins maritimes ultramarins, dans le respect des principes et des orientations définis par la stratégie nationale pour la mer et le littoral.

En complément du projet de document stratégique de façade ou de bassin maritime, une synthèse de son contenu est mise à la disposition du public, selon la procédure prévue à l'article L. 123-19.

Article L219-4

Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 123 (V)

I. – Doivent être compatibles, ou rendus compatibles, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime :

1° Les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 219-1 ;

2° Dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code

minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L. 111-1 du même code ;

3° Les schémas de mise en valeur de la mer ;

4° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

II. – A l'exclusion de ceux mentionnés au I du présent article, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer, les plans, les programmes et les schémas applicables aux espaces et territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 219-1 du présent code prennent en compte le document stratégique de façade ou le document stratégique de bassin maritime.

Article L219-5

Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 123 (V)

Un décret en Conseil d'Etat définit, respectivement pour les façades maritimes métropolitaines et pour les bassins maritimes ultramarins, le contenu du document stratégique et les modalités de son élaboration, de son adoption et de ses modifications et révisions.

Il dresse la liste des plans, des programmes et des schémas mentionnés au 1° du I et au II de l'article L. 219-4 et précise, en tant que de besoin, les conditions d'application du même article.

Article L219-5-1

Création LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 123 (V)

La planification de l'espace maritime est établie et mise en œuvre dans le but de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines.

La planification de l'espace maritime est le processus par lequel l'Etat analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale. Elle ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale.

Dans les façades définies à l'article L. 219-1 et pour les espaces définis au 1° de l'article L. 219-8, la planification de l'espace maritime est conduite dans le cadre de l'élaboration du document stratégique de façade. En application de l'article 35 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, définissant la gestion intégrée de la mer et du littoral, le document stratégique de façade tient compte des aspects socio-économiques et environnementaux ; selon l'approche fondée sur les écosystèmes prévue à l'article L. 219-7 du présent code, il favorise la coexistence optimale des activités et des usages en incluant les interactions terre-mer. Il tient compte des impacts de ces usages sur l'environnement, les ressources naturelles et les aspects liés à la sécurité.

Le document stratégique de façade adopte, pour chaque zone, l'échelle géographique la plus appropriée à la démarche de planification de l'espace maritime. Celle-ci favorise la cohérence entre les plans qui en résultent et d'autres processus, tels que la gestion intégrée des zones côtières.

Le document stratégique de façade contient les plans issus de ce processus. Ces plans visent à contribuer au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la préservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement, y compris à la résilience aux incidences du changement climatique. En outre, ils peuvent poursuivre d'autres objectifs tels que la promotion du tourisme durable et la gestion durable des matières premières minérales. Le plan d'action pour le milieu marin, mentionné à l'article L. 219-9, fait l'objet d'un chapitre spécifique du document stratégique de façade.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

Article L219-6

Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 123 (V)

En outre-mer, les collectivités territoriales élaborent avec l'Etat, dans le respect des compétences de chacun, une stratégie à l'échelle de chaque bassin maritime ultramarin, le cas échéant transfrontalier, appelée document stratégique de bassin maritime.

La définition du bassin maritime ultramarin prend en compte les enjeux propres à chacun des outre-mer, notamment les coopérations avec les Etats et régions riverains. Un conseil maritime ultramarin est créé à l'échelle de chaque bassin maritime. Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition et le fonctionnement de ce conseil.

Article L219-6-1

Modifié par LOI n°2016-816 du 20 juin 2016 - art. 28

Il est créé pour chaque façade maritime métropolitaine un conseil pour l'utilisation, l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer, dénommé conseil maritime de façade. Ce conseil est composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des ports décentralisés, des professionnels du littoral et de la mer, de la société civile et des associations de protection de l'environnement. Il se réunit au moins une fois par an.

Le conseil maritime de façade émet des recommandations sur tous les sujets relevant de sa compétence et notamment sur la cohérence de l'affectation des espaces en mer et sur le littoral. Sans préjudice de l'article L. 923-1-1 du code rural et de la

pêche maritime, il identifie les secteurs naturels à protéger en raison de la richesse de la faune et de la flore, les secteurs propices au développement des activités économiques, y compris l'aquaculture, et les secteurs pouvant faire l'objet d'une affectation future.

L'avis des conseils maritimes de façade concernés est pris en compte par l'Etat dans le cadre de l'élaboration du document stratégique de façade prévu à l'article L. 219-3 du présent code et du plan d'action pour le milieu marin prévu à l'article L. 219-9 du même code.

La composition et le fonctionnement du conseil maritime de façade sont définis par arrêté du ministre chargé de la mer.

Section 2 : Protection et préservation du milieu marin (Articles L219-7 à L219-18)

Sous-section 1 : Principes et dispositions générales (Articles L219-7 à L219-8)

Article L219-7

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

Le milieu marin fait partie du patrimoine commun de la Nation. Sa protection, la conservation de sa biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins sont d'intérêt général.

La protection et la préservation du milieu marin visent à :

- 1° Eviter la détérioration du milieu marin et, lorsque cela est réalisable, assurer la restauration des écosystèmes marins dans les zones où ils ont subi des dégradations ;
- 2° Prévenir et réduire les apports dans le milieu marin afin d'éliminer progressivement la pollution pour assurer qu'il n'y ait pas d'impact ou de risque significatif pour la biodiversité marine, les écosystèmes marins, la santé humaine ou les usages légitimes de la mer ;
- 3° Appliquer à la gestion des activités humaines une approche fondée sur les écosystèmes, permettant de garantir que la pression collective résultant de ces activités soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique du milieu marin et d'éviter que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par la nature et par les hommes soit compromise, tout en permettant l'utilisation durable des biens et des services marins par les générations actuelles et à venir.

Article L219-8

Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 6

Au sens de la présente section :

1° Les " eaux marines " comprennent :

— les eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où la France détient et exerce sa compétence, conformément à la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ;

— les eaux côtières telles que définies par la directive n° 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, y compris les fonds marins et le sous-sol, dans la mesure où les aspects particuliers liés à l'état écologique du milieu marin ne sont pas déjà couverts par ladite directive ;

2° " L'état écologique " constitue l'état général de l'environnement des eaux marines, compte tenu de la structure, de la fonction et des processus des écosystèmes qui composent le milieu marin, des facteurs physiographiques, géographiques, biologiques, géologiques et climatiques naturels, ainsi que des conditions physiques, acoustiques et chimiques qui résultent notamment de l'activité humaine ;

3° Les " objectifs environnementaux " se rapportent à la description qualitative ou quantitative de l'état souhaité pour les différents composants des eaux marines et les pressions et impacts qui s'exercent sur celles-ci ;

4° Le " bon état écologique " correspond à l'état écologique des eaux marines permettant de conserver la diversité écologique, le dynamisme, la propreté, le bon état sanitaire et productif des mers et des océans ;

5° La " pollution " consiste en l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de déchets, de substances, ou d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines ou de sources lumineuses d'origine anthropique, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des effets nuisibles pour les ressources vivantes et les écosystèmes marins, et notamment un appauvrissement de la biodiversité, des risques pour la santé humaine, des obstacles pour les activités maritimes, et notamment la pêche, le tourisme et les loisirs ainsi que les autres utilisations de la mer, une altération de la qualité des eaux du point de vue de leur utilisation, et une réduction de la valeur d'agrément du milieu marin.

Sous-section 2 : Plan d'action pour le milieu marin (Articles L219-9 à L219-18)

Article L219-9

Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 159

Modifié par Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 4

I. - L'autorité administrative prend toutes les mesures

nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020.

Pour chaque région marine ou sous-région marine délimitée en application du II du présent article, l'autorité administrative élabore et met en œuvre, après mise à disposition du public, un plan d'action pour le milieu marin comprenant :

1° Une évaluation initiale de l'état écologique actuel des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces eaux qui comporte :

- une analyse des spécificités et caractéristiques essentielles et de l'état écologique de ces eaux ;
- une analyse des principaux impacts et pressions, notamment dus à l'activité humaine, sur l'état écologique de ces eaux ;
- une analyse économique et sociale de l'utilisation de ces eaux et du coût de la dégradation du milieu marin.

Pour les eaux marines rattachées à un bassin ou à un groupement de bassins en application du I de l'article L. 212-1, sont notamment prises en compte les données disponibles issues de l'analyse réalisée en application du 1° du II du même article ;

2° La définition du " bon état écologique " pour ces mêmes eaux qui tient compte, notamment :

- des caractéristiques physiques et chimiques, des types d'habitats, des caractéristiques biologiques et de l'hydromorphologie ;
- des pressions ou impacts des activités humaines dans chaque région ou sous-région marine ;

3° Une série d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés en vue de parvenir au bon état écologique.

Pour les eaux marines rattachées à un bassin ou à un groupement de bassins en application du I de l'article L. 212-1, ils sont compatibles ou rendus compatibles avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ;

4° Un programme de surveillance en vue de l'évaluation permanente et de la mise à jour périodique des objectifs ;

5° Un programme de mesures fondées sur l'évaluation initiale prévue au 1° destiné à réaliser et maintenir un bon état écologique du milieu marin ou à conserver celui-ci ; ce programme tient compte notamment des répercussions sociales et économiques des mesures envisagées et de leur efficacité évaluée au regard de leur coût ; il contribue à créer un réseau de zones marines protégées cohérent et représentatif des écosystèmes et de la biodiversité marine qui comprend notamment les aires marines protégées définies à l'article L. 334-1, ainsi que des zones marines protégées arrêtées dans le cadre d'accords internationaux ou régionaux.

II. - Les régions marines sont définies par les caractéristiques hydrologiques, océanographiques, biogéographiques, socio-économiques et culturelles des espaces concernés, en cohérence avec les régions et sous-régions marines identifiées par l'article 4 de la directive 2008/56/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, précitée.

Afin de tenir compte des spécificités d'une zone donnée, l'autorité administrative peut procéder, le cas échéant, à des subdivisions des régions marines pour autant que celles-ci soient définies d'une manière compatible avec les sous-régions marines identifiées au 2 de l'article 4 de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, précitée.

III. - Le plan d'action pour le milieu marin fait l'objet d'un chapitre spécifique du document stratégique de façade prévu à l'article L. 219-3.

IV. - Il prévoit une coopération et une coordination avec les Etats qui partagent avec la France une région ou une sous-région marine pour veiller à ce qu'au sein de chaque région ou sous-région marine les mesures requises pour réaliser ou maintenir le bon état écologique du milieu marin, et en particulier les éléments de ce plan établis au I du présent article, soient cohérentes et fassent l'objet d'une coordination au niveau de l'ensemble de la région ou de la sous-région marine concernée.

V. - Pour les eaux marines rattachées à un bassin ou à un groupement de bassins en application du I de l'article L. 212-1, les projets d'objectifs environnementaux des milieux marins sont présentés pour avis aux comités de bassin concernés.

Article L219-10

Modifié par Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 4

I. - La mise en œuvre des 1° à 3° du I de l'article L. 219-9 doit intervenir au plus tard le 15 juillet 2012.

La mise en œuvre du 4° du même I doit intervenir au plus tard le 15 juillet 2014.

L'élaboration du programme de mesures prévu au 5° du même I doit être achevée au plus tard le 31 décembre 2015.

Le lancement du programme de mesures doit avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2016.

II. - Les éléments listés au I de l'article L. 219-9 sont mis à jour tous les six ans à compter de leur élaboration initiale.

Article L219-11

Modifié par Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 4

Des résumés des projets d'éléments du plan d'action mentionné au I de l'article L. 219-9, accompagnés de l'indication des modalités d'accès à l'intégralité de ces projets, sont, cinq mois au moins avant la mise en œuvre ou l'achèvement de chacun des éléments, mis à disposition du public par voie électronique pour une durée de trois mois en vue de recueillir ses observations.

Les modalités de ces consultations sont portées à la connaissance du public quinze jours au moins avant le début de la mise à disposition.

L'autorité administrative établit une synthèse des observations du public ainsi que les motifs de la décision. Cette synthèse et les motifs de la décision sont rendus publics par voie électronique au plus tard à la date de publication de la décision approuvant chacun des éléments du plan pour une durée minimale de trois mois. La synthèse indique les observations dont il a été tenu compte.

Article L219-12

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

L'autorité administrative peut identifier les cas dans lesquels elle ne peut atteindre, au moyen des mesures qu'elle a prises, les objectifs environnementaux ou le bon état écologique des eaux marines sous tous les aspects, pour les motifs suivants :

1° Action ou absence d'action qui n'est pas imputable à l'administration de l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics et autres organismes exerçant une mission de service public ;

2° Causes naturelles ;

3° Force majeure ;

4° Modifications ou altérations des caractéristiques physiques des eaux marines causées par des mesures arrêtées pour des raisons d'intérêt public majeur qui l'emportent sur les incidences négatives sur l'environnement, y compris sur toute incidence transfrontière.

L'autorité administrative peut également identifier les cas dans lesquels elle ne peut atteindre, au moyen des mesures qu'elle a prises, les objectifs environnementaux ou le bon état écologique des eaux marines sous tous les aspects, lorsque les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des eaux marines concernées dans les délais prévus.

L'autorité administrative indique ces cas dans le programme de mesures et les justifie.

Article L219-13

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

En cas de mise en œuvre de l'article L. 219-12, l'autorité administrative adopte des mesures appropriées en vue d'atteindre les objectifs environnementaux, d'éviter toute nouvelle détérioration de l'état des eaux marines touchées pour les motifs prévus aux 2°, 3° ou 4° de l'article L. 219-12 et d'atténuer les incidences préjudiciables à l'échelle de la région ou de la sous-région marine concernée ou dans les eaux marines d'autres Etats membres. Ces mesures appropriées sont dans la mesure du possible intégrées dans les programmes de mesures.

Dans la situation visée au 4° de l'article L. 219-12, les modifications ou altérations ne doivent pas exclure ou empêcher, de manière définitive, la réalisation d'un bon état écologique à l'échelle de la région ou de la sous-région marine concernée.

Article L219-14

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

S'il n'existe pas de risque important pour le milieu marin ou si les coûts des mesures sont disproportionnés compte tenu des risques pour le milieu marin, et à condition qu'il n'y ait pas de nouvelle dégradation de l'état des eaux marines, l'autorité administrative adapte les éléments du plan d'action prévu au I de l'article L. 219-9, à l'exclusion de l'évaluation initiale.

Article L219-15

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

Lorsque l'autorité administrative applique les articles L. 219-12 et L. 219-14, elle motive sa décision, en évitant de compromettre de manière définitive la réalisation du bon état écologique.

Article L219-16

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

Lorsque l'état du milieu marin est critique au point de nécessiter une action urgente, l'autorité administrative peut concevoir, en concertation avec les autres Etats membres concernés, un plan d'action pour le milieu marin prévoyant le lancement du programme de mesures à une date antérieure et, le cas échéant, la mise en place de mesures de protection plus strictes, pour autant que ces mesures n'entravent pas la réalisation ou le maintien du bon état écologique d'une autre région ou sous-région marine.

Article L219-17

Création LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 166

La présente section ne concerne pas les activités en mer dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale.

Elle ne s'applique pas aux départements et régions d'outre-mer.

Article L219-18

Modifié par Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 4

Les modalités d'application de la présente section sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Elles fixent notamment :

- la désignation des régions et la possibilité de désigner des sous-régions marines et des subdivisions visées au II de l'article L. 219-9 ;
- la désignation de l'autorité administrative qui met en œuvre le plan d'action pour le milieu marin de la présente sous-section ;
- les dispositions relatives aux éléments du plan d'action pour le milieu marin mentionné au I de l'article L. 219-9.

Annexe III. Articles R.219-1-7 à R.219-1-14 (document stratégique de façade)

Code de l'environnement Version en vigueur au 27 octobre 2020

Article R219-1-7

Modifié par Décret n°2017-724 du 3 mai 2017 - art. 3

I. – Le document stratégique de façade est élaboré pour chacune des quatre façades métropolitaines ainsi définies :

- 1° La façade “ Manche Est-mer du Nord ”, correspondant au littoral des régions Hauts-de-France et Normandie et aux espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française bordant ces régions ;
- 2° La façade “ Nord Atlantique-Manche Ouest ”, correspondant au littoral des régions Bretagne et Pays de la Loire et aux espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française bordant ces régions ;
- 3° La façade “ Sud Atlantique ”, correspondant au littoral de la région Nouvelle-Aquitaine et aux espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française bordant cette région ;
- 4° La façade “ Méditerranée ”, correspondant au littoral des régions Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi qu'à celui de la Corse et aux espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française bordant ces régions et la Corse.

II. – Le document stratégique de façade décline les orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres à cette façade.

Il est le cadre de l'élaboration de la stratégie marine au sens des articles 3 et 5 de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 et contient à ce titre le plan d'action pour le milieu marin dont les éléments sont définis par les articles R. 219-4 à R. 219-9.

Il est également le cadre de la planification de l'espace maritime prévue par la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 et contient à ce titre les plans issus du processus de planification.

III. – Le document stratégique comporte les quatre parties suivantes, qui font l'objet d'une élaboration échelonnée et de décisions d'adoption successives :

1° La situation de l'existant dans le périmètre de la façade maritime.

Elle comprend un diagnostic de l'état de l'environnement littoral et marin. Elle présente, y compris de façon cartographique, les usages de l'espace marin et littoral ainsi que les interactions terre-mer, les activités économiques liées à la mer et à la valorisation du littoral, les principales perspectives d'évolution socio-économiques et environnementales et les activités associées. Elle identifie également les principaux enjeux et besoins émergents de la façade, en tenant compte des conflits d'usage existants ou prévisibles. Elle s'appuie sur les meilleures données disponibles ;

2° La définition des objectifs stratégiques et des indicateurs associés.

Ces objectifs sont environnementaux, sociaux et économiques. Ils sont assortis de la définition et de la justification des conditions de coexistence spatiale et temporelle des activités et des usages considérés et de l'identification, dans les espaces maritimes, des zones cohérentes au regard des enjeux et objectifs généraux qui leur sont assignés, tant par le document que par ceux issus d'autres processus. Ils font l'objet de représentations cartographiques ;

3° Les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du document stratégique. Cette partie comprend la définition d'un ensemble de critères et d'indicateurs pertinents ;

4° Un plan d'action.

IV. – Chacune des parties du document stratégique de façade comporte un chapitre spécifique qui regroupe ceux des éléments du plan d'action pour le milieu marin prévus par les articles R. 219-5 et R. 219-7 à R. 219-9 qui figurent dans cette partie.

V. – Les plans prévus par l'article L. 219-5-1 peuvent également faire l'objet de chapitres spécifiques des deux premières parties du document stratégique de façade.

VI. – Des arrêtés des ministres chargés de l'environnement et de la mer précisent les critères et méthodes à mettre en œuvre pour élaborer chacune des parties du document stratégique.

Article R*219-1-8

Création Décret n°2012-219 du 16 février 2012 - art. 1

Le document stratégique de façade est élaboré, adopté et mis en œuvre sous l'autorité des préfets coordonnateurs suivants :

- pour la façade " manche Est-mer du Nord ", correspondant aux régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie et Basse-Normandie, le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et le préfet de la région Haute-Normandie ;
- pour la façade " Nord Atlantique-Manche Ouest ", correspondant aux régions Bretagne et Pays de la Loire, le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la région Pays de la Loire ;
- pour la façade " Sud Atlantique ", correspondant aux régions Poitou-Charentes et Aquitaine, le préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la région Aquitaine ;
- pour la façade " Méditerranée ", correspondant aux régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, le préfet maritime de Méditerranée et le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Article R219-1-9

Modifié par Décret n°2017-1777 du 27 décembre 2017 - art. 1 (V)

I. – Pour chaque façade, il est créé une commission administrative de façade qui assure, sous la présidence des préfets coordonnateurs désignés à l'article R. * 219-1-8, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du document stratégique, en lien avec les préfets coordonnateurs mentionnés à l'article R. * 219-10.

Cette commission administrative de façade comprend :

- les préfets de région, qui associent les préfets de département concernés ;
- les préfets coordonnateurs de bassin concernés ou, en Corse, le président du conseil exécutif de la collectivité de Corse ;
- les directeurs des établissements publics de l'Etat en charge d'une politique de recherche, de gestion ou de protection liée au littoral et aux milieux marins ;
- les chefs des services déconcentrés concernés.

Les membres de la commission peuvent se faire représenter par un membre du service ou de l'organisme auquel ils appartiennent.

Un arrêté des préfets coordonnateurs désignés à l'article R. * 219-1-8 fixe la composition et le fonctionnement de la commission administrative de façade. La direction interrégionale de la mer concernée assure son secrétariat.

II. – La commission administrative de façade peut entendre toute personnalité qualifiée ou tout représentant d'une collectivité territoriale.

III. – En cas d'absence ou d'empêchement, chacun des préfets coordonnateurs désignés à l'article R. * 219-1-8 peut déléguer la présidence de la commission administrative à un préfet de région ou de département de la façade maritime ou au directeur interrégional de la mer compétent.

Article R219-1-10

Modifié par Décret n°2017-1777 du 27 décembre 2017 - art. 1 (V)

I. – Les préfets coordonnateurs arrêtent le projet de chacune des parties du document stratégique de façade et le transmettent pour avis :

- au conseil maritime de façade ;
- au Conseil national de la mer et des littoraux ;
- aux conseils régionaux et aux conseils départementaux littoraux, ainsi qu'à la collectivité de Corse ;
- aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes chargés de l'élaboration de schémas de cohérence territoriale côtiers ;
- aux conférences régionales pour la mer et le littoral, lorsqu'elles existent ;
- aux comités de bassin ;
- aux comités régionaux de la biodiversité ;
- aux comités régionaux des pêches maritimes ;

- au chef d'état-major de la marine nationale ;
- aux préfets coordonnateurs des façades limitrophes.

Le rapport environnemental établi en application de l'article R. 122-17 est transmis avec la quatrième partie du document stratégique.

II. - Les avis sont rendus, au plus tard, dans les trois mois suivant la saisine. A défaut, ils sont réputés favorables.

III. - Les projets de chacune des parties du document stratégique de façade sont transmis par les ministres chargés de la mer et de l'environnement aux autorités compétentes des Etats riverains d'une même région marine pour recueillir leurs observations sur la cohérence du document avec leurs propres stratégies marine et planification de l'espace maritime.

Article R219-1-11

Modifié par Décret n°2017-724 du 3 mai 2017 - art. 4

Les ministres chargés de l'environnement et de la mer veillent, à l'occasion des consultations sur les parties du document stratégique de façade, à ce que celui-ci respecte les principes et orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral, qu'il s'avère compatible avec les autres documents stratégiques de façade et qu'il soit cohérent et coordonné avec les stratégies marines et les planifications de l'espace maritime adoptées par les autres Etats membres, pour la région marine concernée, pour la mise en œuvre de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin et de la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

Article R219-1-12

Modifié par Décret n°2017-724 du 3 mai 2017 - art. 4

Chaque partie du document stratégique, modifiée le cas échéant pour tenir compte des avis rendus et des observations recueillies, est adoptée par arrêté des préfets coordonnateurs.

Après son adoption, chaque partie du document stratégique de façade est publiée, avec la synthèse des observations et propositions du public dont elle a fait l'objet ainsi que le rapport environnemental lorsqu'il est établi, sur un site internet dont l'adresse est précisée par l'arrêté prévu à l'alinéa précédent. Les parties du document stratégique de façade initialement élaborées sont adoptées au plus tard :

- le 15 juillet 2018 pour la situation de l'existant dans le périmètre de la façade maritime et la définition des objectifs stratégiques et des indicateurs associés ;
- le 15 juillet 2020 pour les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du document stratégique ;
- le 31 décembre 2021 pour le plan d'action.

En outre, le plan d'action doit être lancé au plus tard le 31 décembre 2022.

Article R219-1-13

Modifié par Décret n°2017-724 du 3 mai 2017 - art. 4

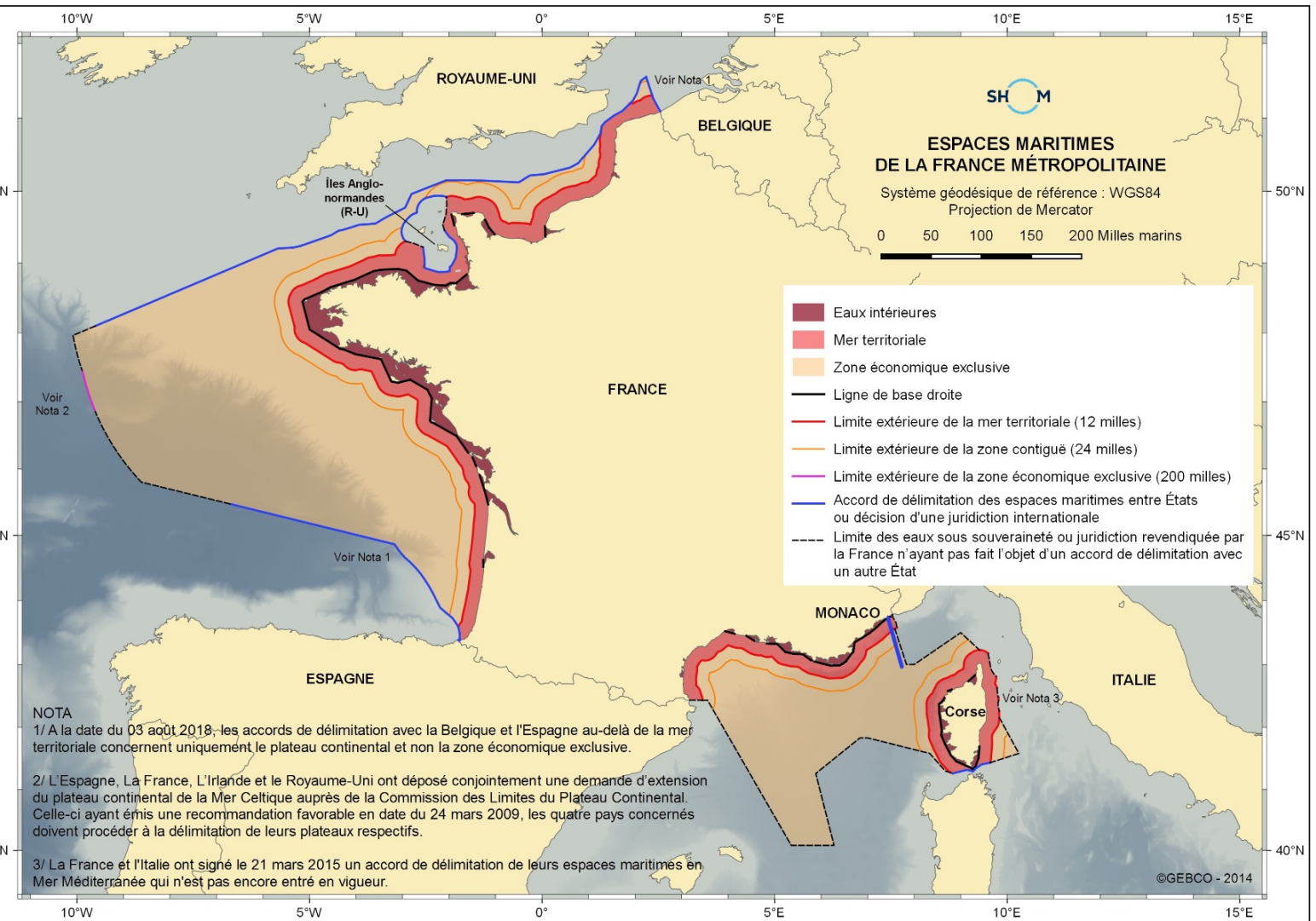
Les ministres chargés de l'environnement, de la mer et des affaires étrangères, ainsi que les préfets coordonnateurs veillent à la cohérence de la mise en œuvre du document stratégique avec les autorités compétentes des Etats voisins et s'attachent à la renforcer à l'occasion de la mise à jour de ces éléments.

Article R219-1-14

Modifié par Décret n°2017-724 du 3 mai 2017 - art. 4

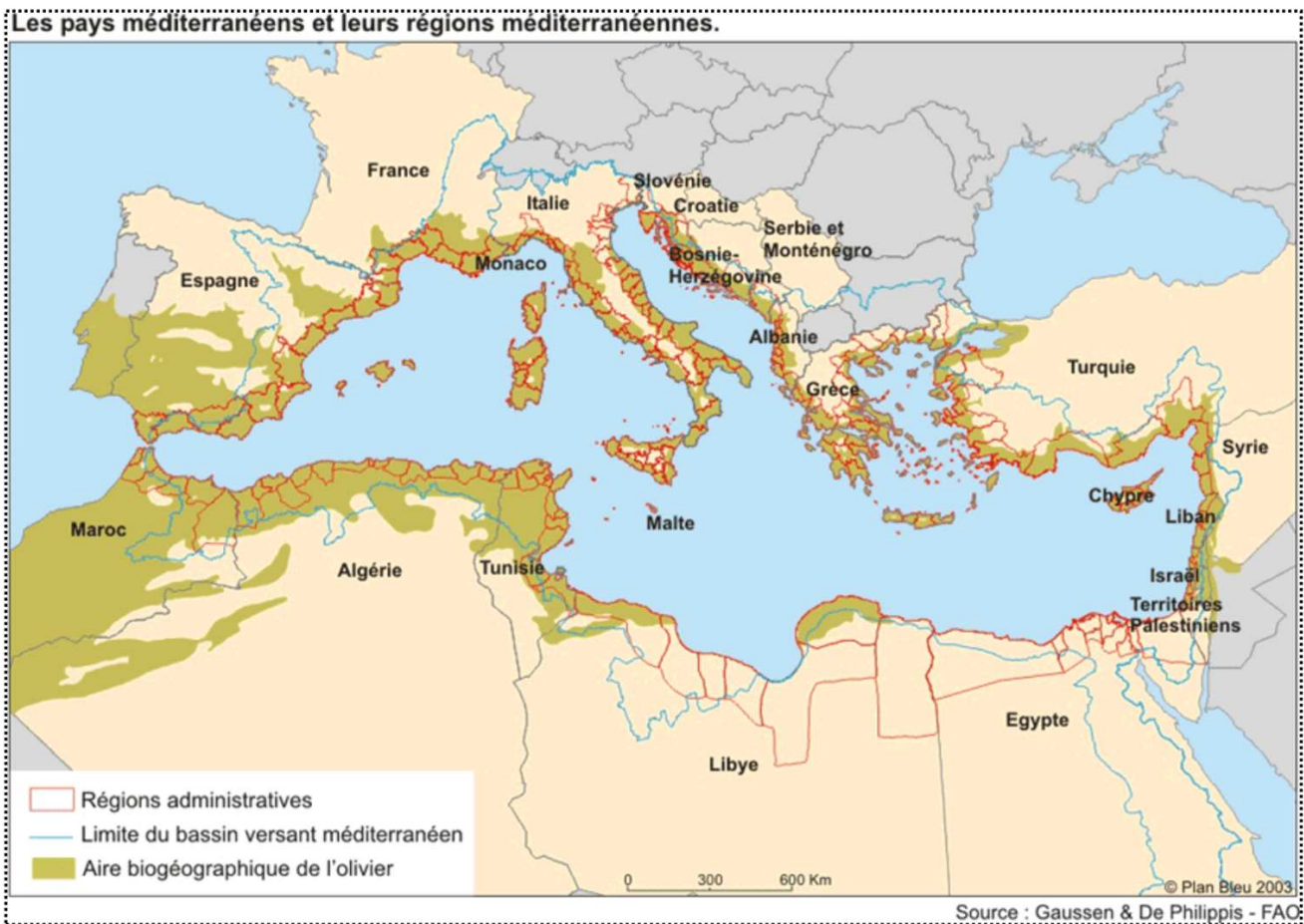
Les parties du document stratégique de façade sont mises à jour tous les six ans à compter de la date de leur adoption initiale par l'arrêté prévu à l'article R. 219-1-12 selon la procédure applicable à leur élaboration.

Annexe IV. Cartes des espaces maritimes français en France métropolitaine

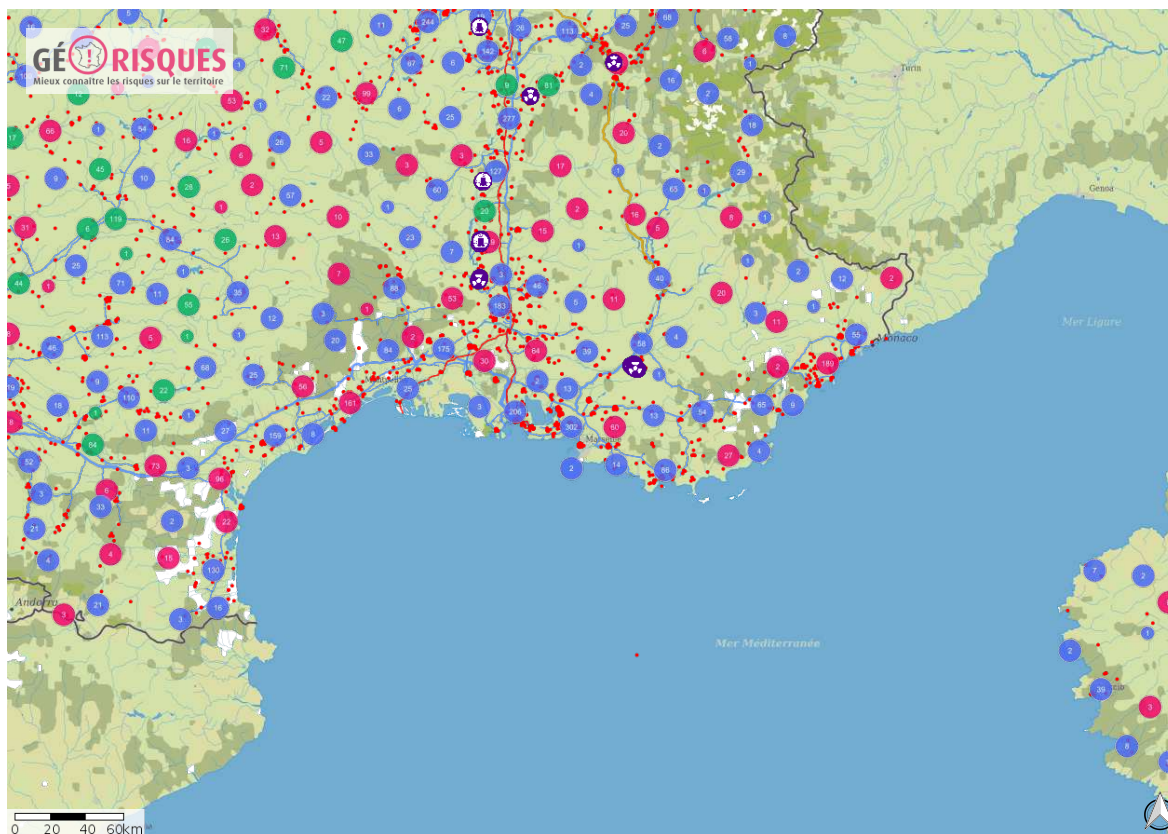


Document cartographique à valeur illustrative à jour du 03/08/2018 - Les références légales des délimitations sont consultables sur limitesmaritimes.gouv.fr

Annexe V. Carte des pays méditerranéens



Annexe VI. Cartes de ICPE sur la façade méditerranéenne française



Canalisations de transport de matières dangereuses : Gaz, Hydrocarbures, Produits chimiques

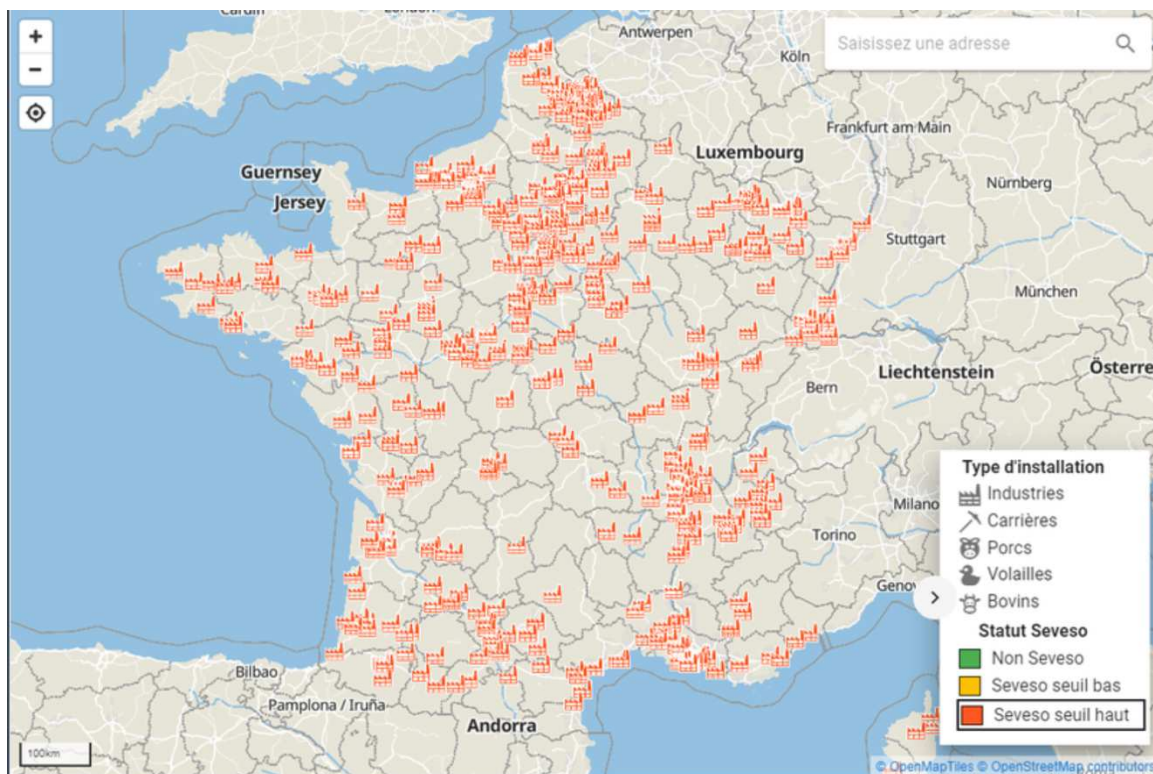
-  Produits chimiques
-  Hydrocarbures
-  Gaz naturel

Etablissements déclarants des rejets et transferts de polluants

-  Etablissements Pollueurs

Installations classées pour la protection de l'environnement

Annexe VII. Carte des ICPE SEVESO seuil haut



Annexe VIII. Carte de la surface artificialisée du territoire français métropolitain entre 2009 et 2017

Observatoire des territoires - ANCT - Indicateurs : cartes, données et graphiques

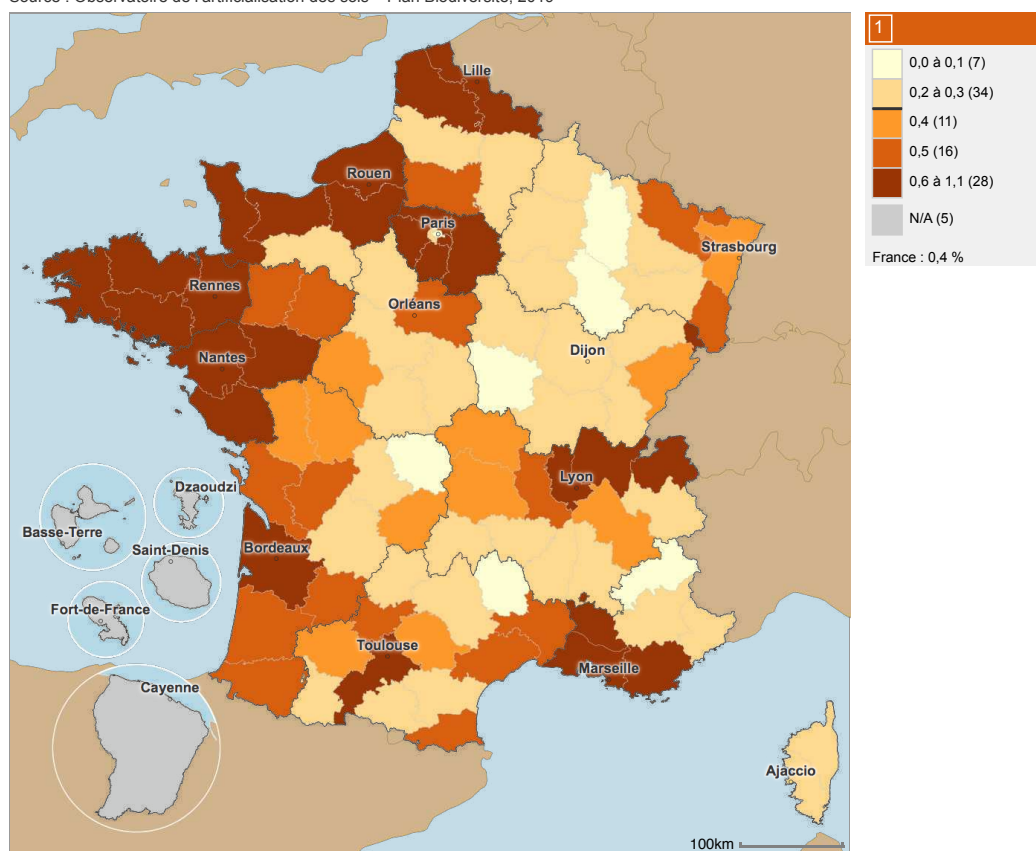
01/11/2020 18:20



Départements

1 Part de la surface artificialisée entre 2009 et 2017 (%)

Source : Observatoire de l'artificialisation des sols – Plan Biodiversité, 2019



© ANCT 2020 - IGN Admin Express

Annexe IX. Synthèse de données pour les espaces protégés en France

Synthèse de données pour les espaces protégés

21/09/2020 08:37

<https://inpn.mnhn.fr/espace/protège/stats>



SYNTHÈSE DE DONNÉES POUR LES ESPACES PROTÉGÉS

	Nombre	Superficie (ha)*	Proportion du territoire (%)	Superficie (ha)*
APB	947	222575	0.34	182414
APG	2	43		
BPM	5	205457	0.32	39828
Géoparc	7	1139902	1.76	
PN Aire d'adhésion	11	2300104	3.56	345779
PN Zone de cœur	11	2567634	3.98	49758
PNM	9			18321668
PNR	54	9508367	14.72	
RBD	177	31048	0.05	
RBI	91	100691	0.16	
Réserve de biosphère	13	3883411	6.01	476538
Réserve intégrale PN	2	789		
RNC	7	6364	0.01	80591
RNCFS	10	30956	0.05	7347
RNN	167	1206558	1.87	67592792
RNR	176	40485	0.06	788
Site CdL	783	189594	0.29	14890
Site CEN maîtrise foncière	1448	68802	0.11	
Site Ramsar	48	1805827	2.8	1994470

Annexe X. Synthèse du nombre et part des communes littorales françaises concernées par des espaces naturels protégés

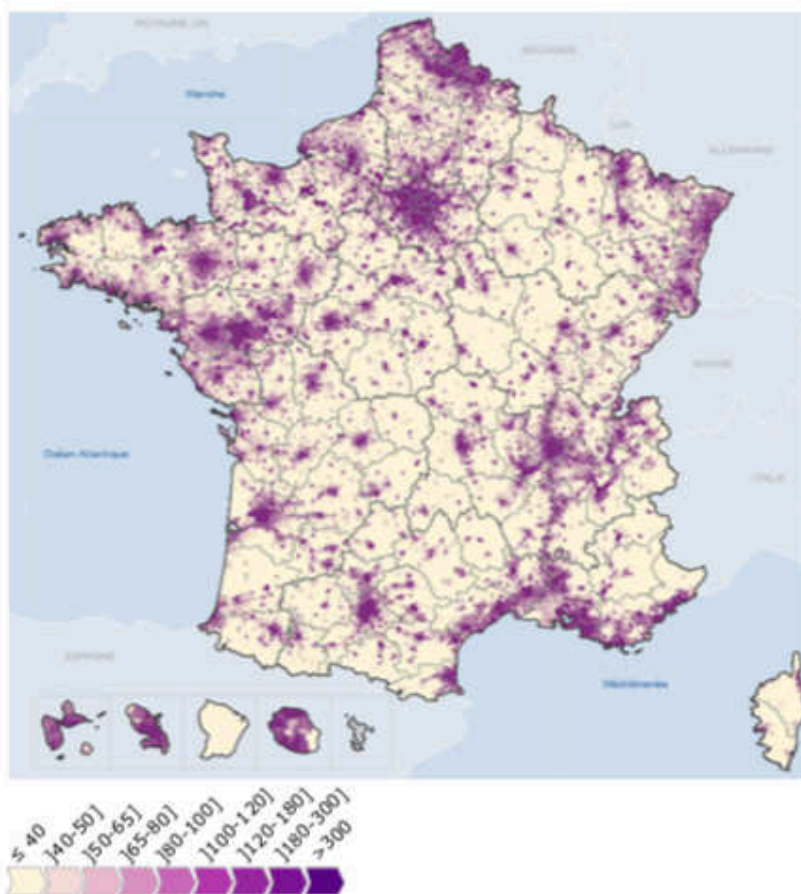
Tableau 1 : nombre et part des communes françaises, littorales et de montagne concernées par différents espaces protégés

Type de protection	Toutes communes		Communes littorales		Communes de montagne	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Toutes protections nationales et européennes confondues	16 984	46,3	897	92,1	4 362	69,0
dont Natura 2000	13 478	36,7	756	77,6	3 261	51,6
dont Protections fondières	1 764	4,8	545	56,0	244	3,9
dont Protections réglementaires	2 902	7,9	226	23,2	947	15,0
<i>dont cœur de parc national</i>	187	0,5	36	3,7	174	2,8
<i>dont réserves naturelles</i>	611	1,7	93	9,5	183	2,9
dont Protections contractuelles	7 005	19,1	278	28,5	2 589	40,9
<i>dont PNR</i>	4 435	12,1	150	15,4	1 847	29,2
France	36 682	100,0	974	100,0	6 323	100,0

Champ : métropole, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion.

Sources : © IGN, BD Cartho® (2010) ; SOeS, communes littorales (2012) ; Datar, communes de montagne (2012) ; MNHN/SPN, bases « Espaces protégés » (février 2015) et « Natura 2000 » (septembre 2014) ; Fédération des CEN (janvier 2014). Traitements : SOeS, 2015

Carte 1 : densité de population en France en 2014, en hab./km²



Insee, RP 2009 et 2014.

Traitements : SDES (Observatoire national de la mer et du littoral).

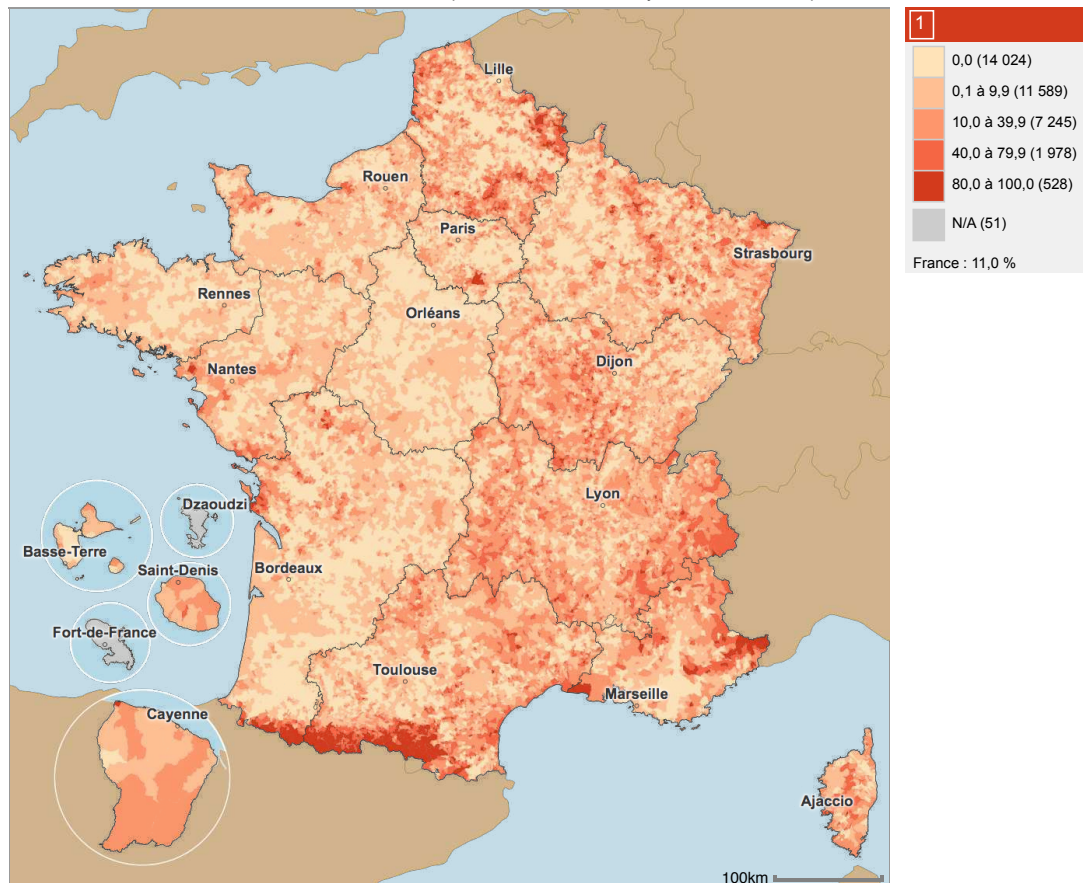
Annexe XI. Carte des ZNIEFF type I en France



Communes (2017)

1 Part des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 1 dans la superficie du territoire (%)

Source : Muséum national d'Histoire naturelle, INPN Métropole et Réunion 2018, Guyane 2014, Guadeloupe 2013



© ANCT 2020 - IGN Admin Express

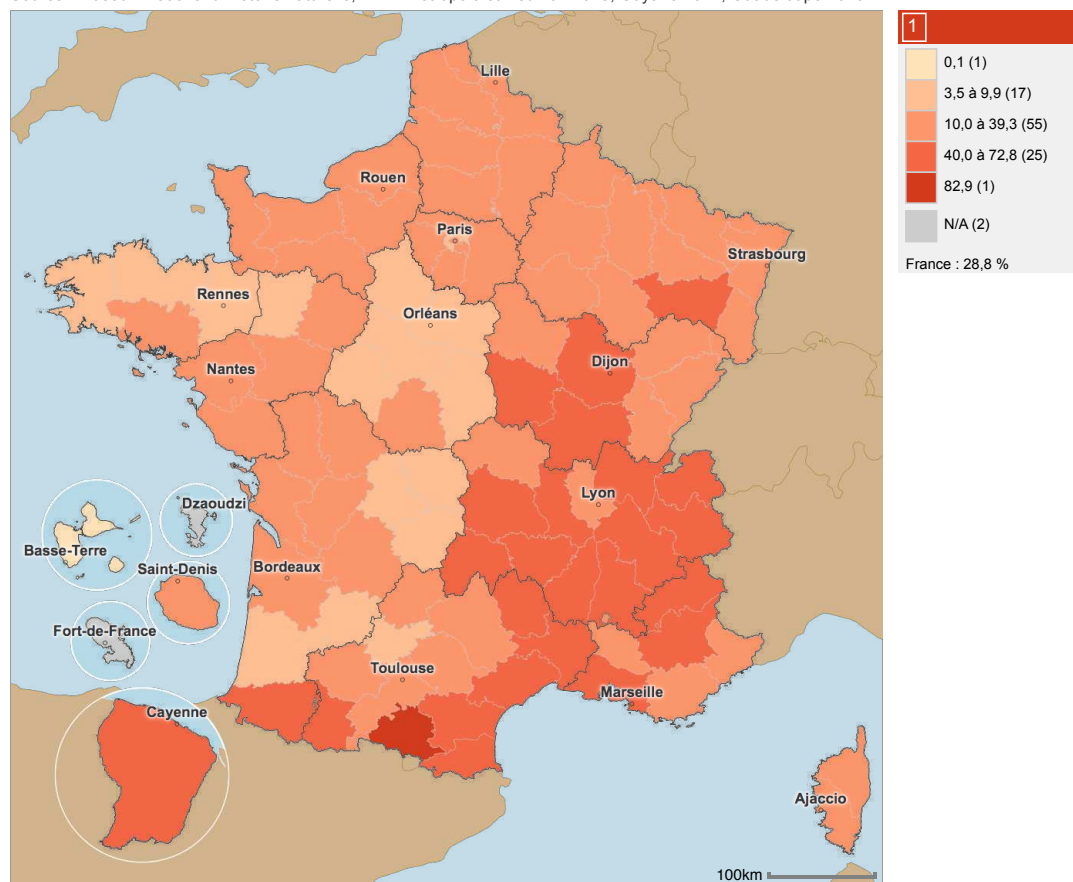
Annexe XII. Carte des ZNIEFF type II en France



Départements

1 Part des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 2 dans la superficie du territoire (%)

Source : Muséum national d'Histoire naturelle, INPN Métropole et Réunion 2018, Guyane 2014, Guadeloupe 2013



© ANCT 2020 - IGN Admin Express

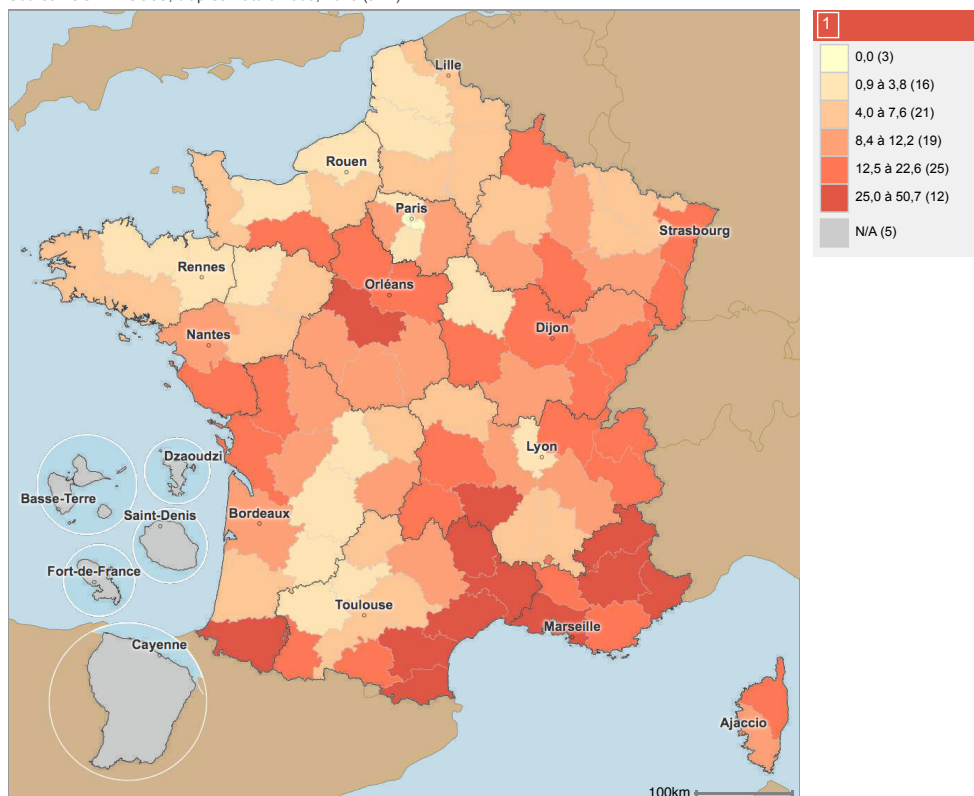
Annexe XIII. Carte des sites NATURA 2000 en France



Départements

1 Part de la superficie en zone Natura 2000 dans le département (%)

Source : CGDD / SOeS, d'après Natura 2000, 2013 (avril)



© ANCT 2020 - IGN Admin Express

Annexe XIV. Population et densité de population dans les communes littorales

Tableau 1 : population et densité de population dans les communes littorales

	1962		2009		2014			Evolution de la densité entre 2009 et 2014, en hab./km ²	
	Nombre d'habitants	Densité, hab./km ²	Nombre d'habitants	Densité, hab./km ²	Nombre d'habitants	Densité, hab./km ²	Part de la population littorale, en %		
Communes littorales	Manche Est - Mer du Nord	869 700	299	982 200	338	968 700	333	12,3	-4,6
	Nord Atlantique - Manche Ouest	1 131 700	182	1 464 500	235	1 480 500	238	18,8	2,6
	Sud Atlantique	336 200	84	550 200	138	573 800	144	7,3	5,9
	Méditerranée	2 054 300	236	3 181 100	365	3 231 400	371	41,0	5,8
	Littoral métropolitain	4 392 000	201	6 177 900	283	6 254 300	287	79,3	3,5
	Guadeloupe	267 500	168	390 900	245	389 900	245	4,9	-0,7
	Martinique	254 500	277	350 300	381	338 000	368	4,3	-13,3
	Guyane	26 900	1	155 800	5	167 500	5	2,1	0,4
	Réunion	307 600	154	719 100	360	741 000	370	9,4	10,9
	Littoral ultramarin	856 500	24	1 616 000	46	1 636 300	47	20,7	0,6
France entière	47 376 800	75	64 490 900	102	66 119 800	104	//	2,6	
Métropole	46 425 400	85	62 465 700	115	64 028 000	118	//	2,9	

Note : les nombres d'habitants sont arrondis à la centaine près.
Insee, RP. Traitements : SDES (Observatoire national de la mer et du littoral).

Annexe XV. ARRETE PREFECTORAL N°123/2019 fixant le cadre général du mouillage et de l'arrêt des navires dans les eaux intérieures et territoriales françaises de Méditerranée



Toulon, le 03 juin 2019

DIVISION « ACTION DE L'ETAT EN MER »

ARRETE PREFECTORAL N°123/2019 FIXANT LE CADRE GÉNÉRAL DU MOUILLAGE ET DE L'ARRÊT DES NAVIRES DANS LES EAUX INTÉRIEURES ET TERRITORIALES FRANCAISES DE MÉDITERRANÉE

Le vice-amiral d'escadre Charles-Henri de La Faverie du Ché
préfet maritime de la Méditerranée

- VU la convention de Londres du 20 octobre 1972 sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer, publiée par le décret n°77-733 du 6 juillet 1977 ;
- VU la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) signée le 1^{er} novembre 1974, telle que modifiée ;
- VU la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution signée à Barcelone le 16 février 1976 ;
- VU la convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et notamment ses articles 18 et 19 ;
- VU la convention de voisinage signée à Paris le 18 mai 1963 entre Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco et le Gouvernement de la République Française, telle que modifiée par les échanges de lettres du 15 décembre 1997, des 12 septembre et 16 octobre 2006, et du 14 mars 2003 ;
- VU le traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République Française et la Principauté de Monaco signé à Paris le 24 octobre 2002 ;
- VU la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée le 19 juin 1990 ;
- VU le règlement (CE) n° 810/2009 du parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) ;
- VU la directive 92/43/CEE du conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;
- VU la directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau) ;

- VU la directive 2002/59/CE du parlement européen et du conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, modifiée par la directive 2009/17/CE du parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 et la directive 2011/15/UE de la commission du 23 février 2011 ;
- VU la directive 2008/56/CE du parlement européen et du conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ») ;
- VU le code de l'environnement et notamment ses articles L.411-1, L.411-2 et L.415-3 ;
- VU le code des douanes ;
- VU le code des transports ;
- VU le code pénal et notamment ses articles 131-13 et R. 610-5 ;
- VU la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
- VU la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages
- VU l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française ;
- VU le décret n°84-810 du 30 août 1984 modifié relatif à la sauvegarde de la vie humaine, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution ;
- VU le décret n° 85-185 du 6 février 1985 modifié portant réglementation du passage des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises ;
- VU le décret n° 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 ;
- VU le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer ;
- VU le décret n° 2011-2108 du 30 décembre 2011 portant organisation de la surveillance de la navigation maritime ;
- VU le décret n° 2015-958 du 31 juillet 2015 définissant les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française adjacente au territoire de la France métropolitaine et de la Corse ;
- VU le décret n° 2016-1108 du 11 août 2016 portant création de recueils d'actes administratifs des préfectures maritimes sous forme électronique
- VU le décret n° 2018-681 du 30 juillet 2018 établissant la limite extérieure de la mer territoriale au large du territoire métropolitain de la France ;
- VU l'arrêté ministériel du 19 juillet 1988 relatif à la liste des espèces végétales marines protégées ;
- VU l'arrêté ministériel du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'Etat dans les zones maritimes de la Manche – mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, des Antilles, de Guyane, du Sud de l'océan indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises ;
- VU l'arrêté inter-préfectoral n° 2012016-0002 du 16 janvier 2012 modifié portant création de la zone maritime et fluviale de régulation du grand port maritime de Marseille, réglementant le service de trafic maritime et de diverses mesures relatives à la sûreté du grand port maritime de Marseille ;

- VU l'arrêté préfectoral n° 6/2004 du 30 janvier 2004 relatif au signalement des incidents et accidents de mer dans la zone de protection écologique sous juridiction française en Méditerranée ;
- VU l'arrêté préfectoral n° 155/2016 du 24 juin 2016 réglementant le mouillage des navires dans les eaux intérieures et territoriales françaises de Méditerranée ;
- VU l'arrêté préfectoral n° 47/2017 du 28 mars 2017 réglementant la navigation aux approches des côtes françaises de Méditerranée en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles et notamment ses articles 3 et 7 ;
- VU l'arrêté préfectoral n° 19/2018 du 14 mars 2018 réglementant la navigation et la pratique de la plongée sous-marine le long du littoral des côtes françaises de Méditerranée ;
- VU le plan VIGIPIRATE de zone maritime Méditerranée du 19 décembre 2014 ;
- VU la consultation du public organisée du 26 mars au 16 avril 2019 et la synthèse des observations du public ainsi que les motifs de l'arrêté préfectoral mis en ligne sur le site internet de la préfecture maritime de la Méditerranée le 29 mai 2019 ;

Considérant que l'action de mouiller et de s'arrêter des navires français et étrangers dans les eaux intérieures et territoriales françaises de Méditerranée constituent des actions relevant de la police de la navigation et de l'ordre public en mer relevant de la compétence du préfet maritime ;

Considérant que les règles relatives au passage inoffensif des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises sont définies par le préfet maritime ;

Considérant les obligations de la France en matière de conservation du bon état écologique des eaux ;

Considérant les études scientifiques communiquées au préfet maritime montrant l'aggravation de la dégradation des herbiers de posidonie liée au mouillage des navires de grande taille (au-delà de 24 mètres) ;

Considérant la nécessité d'encadrer le mouillage et l'arrêt des navires, battant pavillon français ou étranger, dans les eaux intérieures et les eaux territoriales françaises de Méditerranée, aux fins d'assurer la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, ainsi que la protection de l'environnement.

Considérant la nécessité de fixer des zones de mouillage compatibles avec la sécurité de la navigation, la sûreté de l'Etat et la protection des espèces protégées ;

Considérant que le mouillage ou l'arrêt est de la responsabilité du capitaine du navire ou à toute personne exerçant la responsabilité ou la conduite du navire.

A R R E T E

ARTICLE 1 – CHAMP D’APPLICATION

Les dispositions du présent arrêté sont applicables :

- aux navires battant pavillon français ;
- aux navires battant pavillon étranger, dans le respect du droit de passage inoffensif qui leur est reconnu ;

ayant l'intention de mouiller ou de s'arrêter dans les eaux intérieures ou les eaux territoriales françaises de Méditerranée.

Le présent arrêté est applicable, sans préjudice des dispositions des arrêtés particuliers fixant les conditions propres à certaines zones ou à certains types de navires.

Le présent arrêté ne s'applique pas :

- dans les estuaires, en amont de la limite transversale de la mer ;
- dans les ports, à l'intérieur des limites administratives ;
- dans la zone maritime et fluviale de régulation (ZMFR) du grand port maritime de Marseille (GPMM), les autorisations de mouillage étant délivrées par le service du trafic maritime portuaire.

Il s'applique en revanche dans les zones soumises à un pilotage obligatoire dès lors qu'elles sont situées à l'extérieur des limites administratives des ports ou de la zone maritime et fluviale de régulation (ZMFR) du grand port maritime de Marseille.

Par ailleurs, à l'exception des mesures relatives à la sûreté maritime prévues à l'article 5, le présent arrêté ne s'applique pas aux zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL), ni aux équipements, coffres et bouées, bénéficiant d'une autorisation d'occupation du domaine public maritime délivrée par le préfet de département.

ARTICLE 2 – DEFINITIONS

Le mouillage s'entend comme le fait d'immobiliser le navire à l'aide d'une ancre reposant sur le fond de la mer, excluant ainsi l'amarrage sur un coffre ou une bouée, lequel constitue un arrêt de la navigation.

L'arrêt du navire comprend également le positionnement dynamique.

ARTICLE 3 – PRINCIPES GENERAUX REGISSANT LE MOUILLAGE ET L'ARRET DES NAVIRES

3.1 La navigation de tout navire étranger dans les eaux intérieures et les eaux territoriales françaises de Méditerranée s'entend comme une action continue et rapide, sous réserve du mouillage et de l'arrêt, lesquels doivent demeurer temporaires.

3.2 Le mouillage et l'arrêt des navires sont des actions liées à la navigation maritime et sont réglementées par le préfet maritime de la Méditerranée, représentant de l'Etat en mer.

3.3 La durée maximale du mouillage et de l'arrêt de tout navire, battant pavillon français ou étranger, est fixée par arrêté du préfet maritime. Elle peut être prolongée sur accord préalable de l'autorité maritime, en cas d'impératif lié à la sécurité de la navigation ou pour tout autre motif apprécié par ladite autorité.

L'autorisation de mouillage du préfet maritime est instruite et communiquée par :

- le directeur du Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage de la Méditerranée (CROSS MED) ou son représentant, pour les mouillages dans toutes les zones du littoral continental et de la Corse, à l'exception de la grande rade de Toulon ;
- le commandant de la base navale de Toulon, en sa qualité de directeur du port militaire de Toulon, ou son représentant, pour les mouillages en grande rade de Toulon.

3.4 Sans méconnaître les dispositions de l'article 5 du règlement international pour prévenir les abordages en mer (RIPAM), tout navire au mouillage, battant pavillon français ou étranger, reste sous la responsabilité de son capitaine ou de son chef de bord.

3.5 Un contact, par radio VHF ou, lorsque le navire n'en est pas équipé, par téléphone, doit pouvoir être établi en permanence entre le capitaine ou le chef de bord du navire au mouillage et le sémaphore ou le CROSS.

3.6 Les navires soumis à l'obligation d'emport d'un système d'identification automatique (AIS) le maintiennent en fonctionnement permanent lorsqu'ils sont en mer, y compris au mouillage ou à l'arrêt.

ARTICLE 4 – DISPOSITIONS PARTICULIERES RELATIVES A LA SECURITE DE LA NAVIGATION

4.1 Aux fins de garantir le bon ordre et de prévenir les accidents en mer, le mouillage et l'arrêt des navires doivent s'effectuer conformément aux règles de sécurité de la navigation, et sans compromettre la sécurité des personnes et des biens.

4.2 Sauf cas d'urgence ou dispositions contraires, le mouillage et l'arrêt sont interdits dans les chenaux d'accès aux ports ou dans les chenaux prévus par les plans de balisage des plages.

ARTICLE 5 – DISPOSITIONS PARTICULIERES RELATIVES A LA SURETE

5.1 Le mouillage et l'arrêt des navires ne sauraient compromettre la sûreté des approches maritimes et la défense des intérêts connexes de l'Etat.

5.2 A l'entrée dans la mer territoriale française, tout navire provenant d'un pays n'appartenant pas à l'espace Schengen, à l'exception de la Principauté de Monaco, doit se signaler à l'autorité maritime, lorsqu'il a l'intention de s'arrêter ou de mouiller sur le littoral français.

En application du plan VIGIPRATE de la zone maritime Méditerranée, l'autorité maritime peut enjoindre aux capitaines des navires visés à l'article 1 du présent arrêté de prendre un mouillage dans les zones qu'elle désignera afin qu'une inspection de sûreté préalable à l'entrée dans un port puisse être menée à bord par les services de l'Etat compétents.

ARTICLE 6 – DISPOSITIONS PARTICULIERES RELATIVES A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT MARIN

6.1 Le mouillage des navires ne doit ni porter atteinte à la conservation, ni conduire à la destruction, à l'altération ou à la dégradation d'habitats d'espèces végétales marines protégées.

6.2 Il est ainsi interdit de mouiller dans une zone correspondant à un habitat d'espèces végétales marines protégées lorsque cette action est susceptible de lui porter atteinte.

ARTICLE 7 – REGLEMENTATION DU MOUILLAGE

7.1 Pour prendre en compte les considérations liées à la sécurité de la navigation, à la sûreté et à la protection de l'environnement, des zones de mouillage réglementées sont fixées par arrêté du préfet maritime.

7.2 Les zones concernées et les seuils des navires (longueur) sont fixées par arrêté du préfet maritime pour le littoral de chaque département et, le cas échéant, par bassin de navigation.

Ces arrêtés sont consultables sur le recueil des actes administratifs accessible sur le site internet de la préfecture maritime de la Méditerranée ¹.

ARTICLE 8 – POURSUITES ET PEINES

Les infractions au présent arrêté exposent leurs auteurs aux poursuites et aux peines prévues par l'article L.5242-2 du code des transports et par les articles R.610-5 et 131-13 du code pénal.

ARTICLE 9 – DISPOSITIONS FINALES

Le présent arrêté n'est pas applicable aux navires d'Etat français et aux navires affrétés par la Marine nationale dans le cadre de leurs missions opérationnelles.

Le directeur du centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage de la Méditerranée, le commandant de la base navale de Toulon ainsi que leur représentant, le commandant de la formation opérationnelle de surveillance et d'information territoriale de Méditerranée, les chefs de poste des sémaphores, les officiers et agents habilités en matière de police de la navigation, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté publié au recueil des actes administratifs de la préfecture maritime de la Méditerranée.

Signé : Charles-Henri de La Faverie du Ché

¹ www.premar-mediterranee.gouv.fr, onglet « publications ».

Annexe XVI. Système hydrographique du bassin versant de la lagune de Thau



Figure 1 : le système hydrographique du bassin versant de la lagune de Thau (SMBT, 2006).

Annexe XVII. Expédition OceanoScientific 2020 à la voile : l’empreinte des contaminants en Méditerranée

(/)

(/)

Expédition OceanoScientific 2020 à la voile : l'empreinte des contaminants en Méditerranée

L'association OceanoScientific (<https://www.oceanoscientific.org>) a largué les amarres du 16 au 29 octobre pour une nouvelle expédition scientifique à bord du maxi-catamaran Amaala Explorer. Objectif de la campagne 2020 : suivre le sillage des contaminants chimiques en Méditerranée. Les échantillons collectés seront débarqués sur le port de la Seyne-sur-Mer ce mercredi 28 octobre à 11h, en présence du Président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur Renaud Muselier, et remis aux scientifiques de l'Ifremer qui analyseront les prélèvements et les données recueillies.

Naviguer pour la science et la préservation de l'Océan

Comme chaque année depuis 2006, le skipper Yvan Griboval, président de l'association OceanoScientific, prend la barre d'expéditions à la voile, destinées à collecter des données océanographiques qu'il met ensuite gratuitement à la disposition de la communauté scientifique internationale. Son objectif : sensibiliser le plus grand nombre à l'impérieuse nécessité de préserver l'Océan.



(https://www.ifremer.fr/var/storage/images/_aliases/fullsize/medias-ifremer/medias-institut/espace-presse/communiques/communiques-2020/images/parcours-2020-de-l-expedition-oceanoscientific/1785952-1-fr-FR/Parcours-2020-de-l-expedition-OceanoScientific.png)

Parcours 2020 de l'expédition OceanoScientific (Ifremer)

Pour sa campagne 2020, il a mis le cap sur la Méditerranée pour traquer la nature et la concentration des contaminants organiques et métalliques présents tout au long d'un périple de 1500 miles (2800 km), ponctué d'escales à Monaco, Porto-Cervo (Italie), Barcelone (Espagne), La Seyne-sur-Mer. Un défi réalisé à bord d'un bateau mythique, l'ex Club Med, vainqueur de The Race 2000, la première course autour du monde en multicoque en équipage et sans escale !

L'Ifremer partenaire scientifique

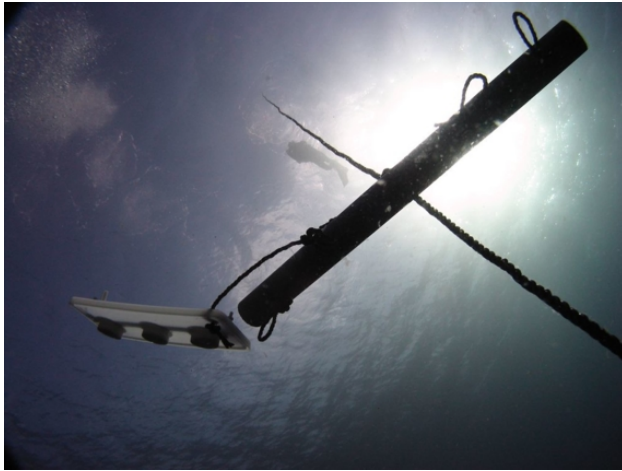
Pour la préparation scientifique de cette expédition, OceanoScientific s'est adossée à deux laboratoires de l'Ifremer : le laboratoire "Environnement Ressources Provence Azur Corse" et le laboratoire "Biogéochimie des Contaminants Métalliques". L'Ifremer a notamment aidé à baliser l'itinéraire du maxi-catamaran afin d'identifier les lieux de prélèvements les plus judicieux mais a également prêté ses échantillonneurs passifs, une technique innovante de prélèvement que l'Ifremer a été le premier à utiliser en milieu marin dans le cadre de programmes de surveillance.

Trois deltas sous surveillance

« Pour établir le plan d'échantillonnage, détaille Jean-Louis Gonzalez, chercheur au Laboratoire Biogéochimie des contaminants métalliques de l'Ifremer à la Seyne, nous avons privilégié l'embouchure des 3 grands deltas de la Méditerranée occidentale : le Tibre (Italie), l'Ebre (Espagne) et le Rhône. L'idée était d'avoir une indication sur les contaminants qui abondent la Méditerranée, déversés en mer par ces 3 importantes sources, charriant dans leurs eaux des apports continentaux en provenance de mégapoles européennes majeures ». Neuf autres points de prélèvement répartis au cours de la navigation vont venir compléter ce jeu de données.

Les contaminants pris au piège

« S'agissant des techniques d'échantillonnage passif, ce sont des techniques « tout terrain » qui ont été choisies pour contourner les deux difficultés majeures rencontrées lorsque l'on réalise des mesures en milieu marin : le phénomène de dilution (les contaminants sont à l'état de "traces") et le sel qui masque la détection des contaminants », explique le chercheur de l'Ifremer.



(https://www.ifremer.fr/var/storage/images/_aliases/fullsize/medias-ifremer/medias-institut/espace-presse/communiques/communiques-2020/images/capteur-de-pollution-chimique-utilise-par-le-skipper-yvan-griboval/1785947-1-fre-FR/Capteur-de-pollution-chimique-utilise-par-le-skipper-Yvan-Griboval.jpg)

Capteur de pollution chimique utilisé par le skipper Yvan Griboval (Ifremer)

Les polluants recherchés sont les contaminants organiques (hydrocarbures, polychlorobiphényles (PCB), tributylétains (TBT), pesticides...) extraits et quantifiés par la technique SBSE (*Stir Bar Sorptive Extraction*) réalisée sur un prélèvement d'eau, mais aussi les métaux lourds (plomb, cadmium, nickel, mercure...) concentrés in situ par des échantillonneurs passifs placés à l'embouchure des fleuves sur des bouées de balisage à environ 1m50 sous la surface de la mer. Ces « éponges » à contaminants métalliques resteront immergées jusqu'en novembre le temps d'emmagasiner des quantités de substances suffisantes pour assurer la fiabilité des analyses. « *Par rapport aux techniques classiques, cette méthode dite DGT (Diffusive Gradient in Thin film) possède un gros avantage: elle permet une extraction et une concentration des polluants in situ, ce qui la rend particulièrement simple d'utilisation* », pointe Jean-Louis Gonzalez.

Dresser un panorama de la pollution

Ces échantillons seront débarqués ce mercredi 28 octobre dans la darse du port de La Seyne-sur-Mer et remis en main propre aux chercheurs de l'Ifremer pour traitement et interprétation des résultats, en lien avec le CEDRE pour les polluants organiques.

« Grâce à cet échantillonnage dans la durée, nous pourrons dresser un panorama plus exhaustif de la contamination chimique en Méditerranée, pour laquelle assez peu de données sont disponibles actuellement » se félicitent les scientifiques de l'Ifremer.

Date de publication

26 octobre

Mots-clés

[OceanoScientific \(/search?t=OceanoScientific\)](#) [Yvan Griboval \(/search?t=Yvan%20Griboval\)](#) [pollution chimique \(/search?t=pollution%20chimique\)](#)
[Méditerranée \(/search?t=M%C3%A9diterran%C3%A9e\)](#)

Dernière modification le 26/10/2020

Annexe XVIII. Arrêté portant mesures d'urgence prise à titre conservatoire et de réglementation temporaire et spatiale de la pratique du vélo tout terrain (VTT) sur site dégradé



Arrêté portant mesures d'urgence prises à titre conservatoire et de réglementation temporaire et spatiale de la pratique du vélo tout terrain (VTT) sur un site dégradé

N°AR – 2020 – 22

Mesure conservatoire destinée à la protection d'éléments du patrimoine naturel :

Protection d'habitats de Dunes et Pinèdes sur sable

Localisation : Cœur du Parc national des Calanques : secteur vallon de la Jarre ; Montagne de l'Aigle ; sablière d'Anjarre,

Le Directeur de l'établissement public du Parc national des Calanques,

Vu le code de l'Environnement, notamment ses articles L.331-4-1, R. 331- 64, L.331-26 et L.341-19 ;

Vu la loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n° 2016-1087 du 8 août 2016, notamment son article 2 ;

Vu le décret n° 2012-507 modifié du 18 avril 2012 créant le Parc national des Calanques, et notamment ses articles 4 et 15 ;

Vu la charte du Parc national des Calanques – Volume II fixant les modalités d'application de la réglementation (MARCOeur), notamment ses MARCOeur 8 et 29 (IX) et le « caractère » du Parc national défini Volume I ;

Vu l'arrêté ministériel du 23 avril 2013 portant nomination du directeur de l'établissement public du Parc national des Calanques ;

Vu le règlement général des propriétés du Département des Bouches-du-Rhône en date du 16 octobre 2008, notamment ses articles 2, 4 et 5,

Considérant que le préjudice écologique est introduit à l'article 1247 du Code civil par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, du 8 août 2016 comme « *une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* » ;

Considérant que par *atteintes aux espèces et à leurs fonctions*, on entend les atteintes portées aux espèces de faune et de flore, qu'elles appartiennent ou non à la catégorie d'espèce protégée, ainsi qu'à leurs fonctions écologiques ;

Considérant que les sites vallon de la Jarre ; Montagne de l'Aigle ; sablière d'Anjarre, constituent des espaces de nature à très forts enjeux de conservation en cœur de parc national, et en site classé « Massif des Calanques » ;

Considérant que l'intérêt patrimonial fort de parties de ces terrains a justifié la définition d'une ZNIEFF de type 1 (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique) dénommée *Sablière d'Anjarre et col du roi d'Espagne* d'une superficie de 67,79 hectares ;

Considérant la désignation du site Natura 2000 « Calanques et îles marseillaises - Cap Canaille et massif du Grand Caunet » ;

Considérant les objectifs de restauration des continuités écologiques poursuivis par le projet LIFE Habitats Calanques 16 /NAT/FR/000593 dont deux stations se trouvent dans le périmètre dégradé ;

Considérant que le secteur des sablières d'Anjarre est connu de longue date par les botanistes, entomologistes et géologues pour l'intérêt patrimonial fort de milieux naturels très originaux : des sables d'origine marine ont, par lent apport éolien, constitué des milieux sableux à bonne distance du littoral, accueillant des nombreuses espèces rares, parfois éteintes ailleurs ;

Considérant la fragilité intrinsèque de ces milieux révélée par leur faible extension, leur substrat très sensible à l'érosion, leur isolement ;

Considérant le développement d'une pratique du vélo tout terrain (VTT) hors chemins et sentiers, sous toute forme ;

Considérant le développement d'aménagements et d'équipements spécifiques pour la pratique du VTT engagé (freeride etc...) non autorisés ;

Considérant les atteintes sérieuses portées aux milieux par une pratique soutenue du VTT sur des sites très vulnérables à très lente capacité de restauration ;

Considérant que ces dommages portent sur différents habitats de type dunes littorales et de type pinède sur sable, et se manifestent par une érosion des sols, une mise à nue des racines, une fragmentation des milieux, et portent directement atteinte aux espèces faunistiques et floristiques ;

Considérant qu'il importe de préserver ces habitats de nouvelles dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution de manière irréparable ;

Constatant que les remises en état conduites, les panneaux d'information pour stopper la pratique sur site et les contacts pris avec les structures relais n'ont pas permis de stopper les dégradations ;

Considérant l'urgence de stopper toute pratique hors chemin de cyclisme, notamment les pratiques non familiales de type freeride et freestyle ne répondant pas aux orientations de la charte du parc national et à son caractère ;

Considérant l'urgence de mettre en place de telles mesures au regard d'une fréquentation croissante, et accentuée par la multiplication des travaux d'aménagements sauvages (terrassements, coupe et arrachage de nombreux végétaux, destruction de l'humus) créés en toute illégalité au regard de la réglementation du Parc national et du respect du droit du propriétaire par les pratiquants de cette discipline, malgré la surveillance des équipes de terrain du parc national, et l'ouverture de procédures judiciaires et encore accentués durant la période de confinement lié à la crise sanitaire du Covid 19 ;

Considérant l'effort mutuel du propriétaire foncier (le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône) et du Parc national des Calanques pour assurer la protection des habitats naturels et pour la maîtrise de la fréquentation sur des sites vulnérables,

ARRETE

Article 1 : Objet des mesures conservatoires

Aux fins de préserver et restaurer les éléments de biodiversité et les fonctions écologiques d'habitats naturels à très forts enjeux patrimonial, sur les terrains visés à l'article 2, dans un site très dégradé par une fréquentation aujourd'hui non maîtrisée, **la pratique du vélo y est interdite.**

Elle reste autorisée sur la piste carrossable (piste DFCI CQ101 et section conduisant au réservoir d'eau de la Montagne de l'Aigle) figurant sur le plan en annexe.

Ces mesures visent à permettre ou à accélérer le retour du site à son état initial et à éviter toute nouvelle dégradation.

Article 2 : Lieux des mesures conservatoires

Le périmètre des terrains objet des mesures conservatoires est délimité sur le plan annexé.

Les mesures d'interdiction de la pratique du VTT hors des pistes carrossables concernent les parcelles listées ci-après, propriété du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, en site classé et en cœur du parc national, sur la commune de Marseille :

- H005 ; H0085 ; H0089 ; D0136 ; D0139 ; H0037.

Ainsi que les parcelles :

- H0088 ; D0138 ; D0137 ; H0034.

Le périmètre pourra être réduit ou être étendu en cas de constat de nouvelles dégradations liées à la pratique du VTT hors- pistes. Un arrêté modificatif sera alors publié.

Article 3 : Information du public

Une signalétique temporaire appropriée sera apposée pour informer et sensibiliser le public au respect des milieux naturels et rappeler l'interdiction.

Article 4 : Durée des mesures conservatoires

L'interdiction d'accès aux sites désignés article 2 est applicable à la date de signature de l'arrêté et **jusqu'au 31 août 2025.**

Un suivi par des relevés naturalistes habitats faune flore et une évaluation de la réparation des milieux seront réalisés.

Ces suivis doivent permettre de:

- vérifier l'atteinte des objectifs en termes d'état du milieu, vérifier le maintien sur la durée.

Article 5 : Publication

Le présent arrêté sera affiché pendant deux mois au siège de l'établissement public du Parc national et sera publié au recueil des actes administratifs de l'établissement public du Parc national des Calanques tenu à la disposition du public au siège de l'établissement et mis à sa disposition sous forme électronique de façon permanente et gratuite (cf. site : www.calanques-parcnational.fr).

À Marseille, le 10 septembre 2020

Le Directeur



François BLAND

Le présent arrêté peut être contesté par recours gracieux auprès de l'autorité qui la délivre, par envoi recommandé, dans un délai de deux mois à compter de sa publication. Elle peut également être contestée, dans le même délai, devant le Tribunal administratif de Marseille territorialement compétent.

Copie : Conseil départemental des Bouches du Rhône ; Ville de Marseille.



Annexe XIX. Actes extraits du recueil des actes administratifs du préfet des Bouches-du-Rhône pour le renouvellement de la concession Altéo-Gardanne



DEMANDE DE CONCESSION D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME
CANALISATIONS DE TRANSFERT DE L'USINE DE PRODUCTION D'ALUMINE DE
GARDANNE ET DE LA BARASSE

1

DEMANDE DE CONCESSION D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME

L'objet de la présente demande est l'autorisation d'occupation du Domaine Public Maritime (DPM) pour une durée de 30 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2045, pour la canalisation de transfert en mer de l'usine de production d'alumine de Gardanne.

1.1 IDENTITE DU DEMANDEUR

Les ouvrages faisant l'objet de la demande de concession du Domaine Public Maritime appartiennent à la société Aluminium Pechiney. Ils sont exploités par la société Alteo Gardanne.

1.2 SITUATION, CONSISTANCE ET SUPERFICIE DE L'EMPRISE.

La demande porte sur l'occupation du Domaine Public Maritime (DPM) située sur la commune de Cassis (Bouches-du-Rhône) (Figure 1). La zone concernée comprend :

- une première bande, qui débute sur la côte dans la calanque de Port Miou et s'étend vers le sud sur environ 7 700 m jusqu'au canyon de la Cassidaigne ;
- une seconde bande, orientée est-ouest, d'environ 2 500 m en direction de la Ciotat et 3 000 m en direction de Marseille.

Cette demande d'occupation du DPM concerne :

- **la canalisation de transfert en mer**, installée depuis 1966 et constituée de :
 - **la canalisation de Gardanne**, actuellement exploitée par la société Alteo Gardanne;
 - **la canalisation de la Barasse**, aujourd'hui inertée ;
 - **une canalisation « vestige »**, non exploitée ;
 - le **dispositif de protection cathodique**, destiné à limiter la corrosion des canalisations ;

- les **cavaliers en béton** qui protègent les canalisations des risques d'endommagement, notamment par les ancrages des bateaux de plaisance.

Tableau 1 : caractéristiques techniques des canalisations.

Désignation		Type	Linéaire	Dimension	Épaisseur	Résistance à la pression
Canalisation	Gardanne	Acier recouvert braie époxy et d'un matériau protecteur	7,636 km	Diamètre extérieur 240 mm	7,92 mm	50 bars
	La Barasse					
	Vestige	Acier recouvert d'un matériau protecteur	0,390 km	Diamètre extérieur 257 mm	indéterminée	indéterminée
Cavaliers en béton		Béton	300 m	Hauteur 40 cm Largeur 60 cm	10 cm	-
Câbles de protection cathodique	Gardanne	Cuivre	2 500 m, en baie de Cassis	Diamètre 5 cm	-	-
	La Barasse		3 000 m, au pied de Castel Viel			

La surface d'emprise de l'ensemble de ces ouvrages est de **4 428m²**.

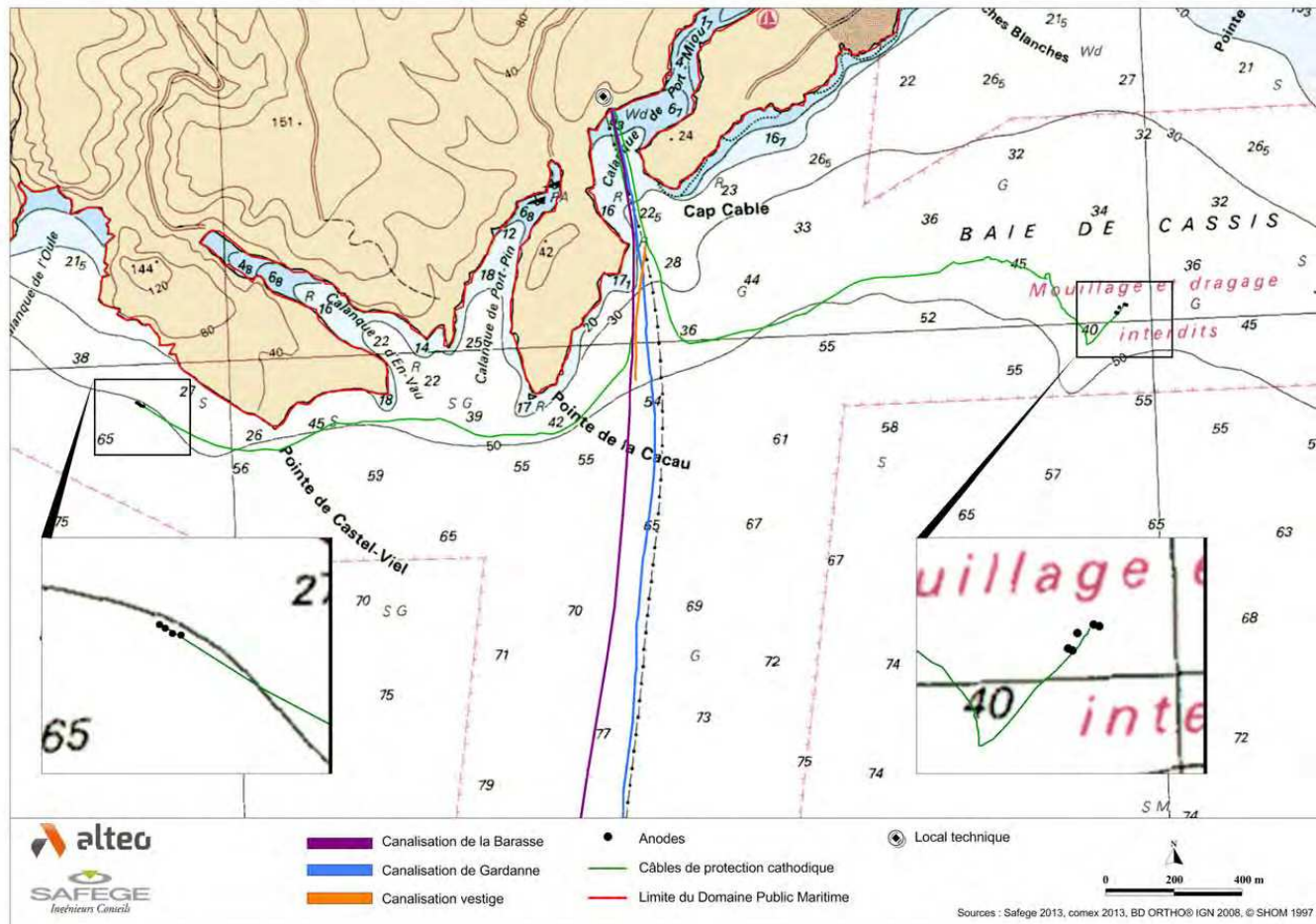
1.3 CARACTERISTIQUES DES REJETS

Le débit maximum journalier de rejet en mer en situation future est de **270 m³/h**. Le rejet futur en mer sera un effluent liquide (dont la teneur en matière en suspension est inférieure à 35 mg/l) composé des différents effluents (eaux excédentaires) issus de l'usine de Gardanne.

Les principales caractéristiques physico chimiques caractérisant le futur rejet sont les suivantes :

- **Soude et pH** : la teneur maximale en soude (oxyde de sodium) des effluents rejetés en mer est de **4 g/l de Na₂O**. Le **pH** maximal du rejet futur est de **12,4**.
- **Métaux** : les métaux sont présents sous forme dissoute et sous forme particulaire dans les matières en suspension du rejet (la liste des métaux est présentée dans le dossier).
- **Substances organiques** : la gestion des eaux sur le site restant inchangée, il est attendu de nouveau des traces de substances organiques dans les rejets. Les procédés utilisés sur le site mettent en œuvre essentiellement des composés minéraux (la liste des substances organiques est présentée dans le dossier), d'où la faible quantité de substances organiques.
- **Matière en suspension** : la performance des installations permettra d'atteindre une concentration maximale sur 24h inférieure à 35 mg/l.

Figure 1 : Implantation des câbles de protection cathodique.



1.4 ACCIDENTOLOGIE

1.4.1 Identification des sources de danger

En-dehors des sources de danger liées à la conception, au fonctionnement et au système de contrôle et de surveillance, le principal danger pour la canalisation sous-marine est l'agression externe du type :

- accrochage par des ancrs ou des engins de pêche ;
- naufrage de bateaux ;
- accrochage par engin submersible (sous-marin) ;
- engins explosifs (vestiges des conflits passés).

Dans cette liste d'agressions externes possible, la probabilité d'occurrence la plus élevée concerne l'accrochage par une ancre.

Une étude simple montre que la résistance théorique de la canalisation en cisaillement est compatible avec une traction de l'ordre de 50 tonnes. Un bateau d'une jauge de 8 tonneaux représente un déplacement d'eau d'environ 12 tonnes. Par conséquent l'impact de la traction d'une ancre de ce type de bateau sur la canalisation est réduit. Il existe ainsi un risque d'accrochage de la canalisation par un bateau de tonnage plus important, qui serait amené à mouiller dans la zone, malgré l'interdiction, pour cas de force majeure. À noter toutefois qu'aucun accident n'est survenu depuis la mise en place de la canalisation en mer.

Le Tableau 2 synthétise les dangers existants pour la canalisation de transfert, les moyens de détection et les mesures associées mises en place.

1.4.2 Mesures de protection

- **Protection physique** : les 300 premiers mètres des canalisations immergées sont protégés par des cavaliers en béton ;
- **Protection réglementaire** liée aux usages : les canalisations et leur protection cathodique font l'objet d'une zone d'interdiction au mouillage et au dragage définie par arrêté préfectoral en date du 9 juillet 1968 (Figure 1).

1.4.3 Programme de surveillance et de maintenance

Le programme de surveillance de la canalisation est fondé sur le suivi de différents paramètres qui permettent la mise en place d'actions préventives liées au risque de corrosion interne et externe et au risque d'agression externe de la canalisation :

- **Suivi et pilotage de la canalisation** : mesures de débit ; mesures de pression ; relevé hebdomadaire des prises de pression ; contrôle mensuel des instruments ;
- **Protection** : protection cathodique ; mesure annuelle de l'épaisseur de la canalisation ; contrôle par ultrasons ; passage de parties de la canalisation à l'endoscope ;
- **Maintenance** : manœuvre annuelle des vannes de sectionnement ; épreuve hydraulique quinquennale ;
- **Surveillance** : inspection annuelle de la canalisation sous-marine par une équipe de plongeurs jusqu'à la sortie de la galerie (60 m environ) ; inspection quinquennale de la partie sous-marine dans sa totalité.

Tableau 2 : Identification des événements redoutés et des phénomènes dangereux associés

Nature du danger	Source du danger	Cause	Conséquences potentielles sur l'ouvrage	Brèche de référence	Moyens de détection	Mesures en place	Observations
Corrosion externe	Dysfonctionnement de la protection cathodique	Courant de fuite, courant vagabond	Affaiblissement de la canalisation, fuite	< 12 mm	Détection par alarme écart débit quand $Q > 10 \text{ m}^3/\text{h}$. Visuellement en mer lors de l'inspection quinquennale.	Contrôle mensuel interne des prises de potentiel. Contrôle annuel par entreprise spécialisée de toutes les prises de potentiel. Inspection quinquennale de la partie sous-marine.	La corrosion peut entraîner un affaiblissement local de la canalisation, et les zones corrodées constituer ainsi des points de fragilité et de rupture préférentielle de la canalisation, notamment en cas de surpression.
Rupture	Trafic maritime	Mouillage, naufrage...	Fuite importante	Rupture complète	Détection par le système d'alerte (chute de pression). Avertissement par la Préfecture Maritime	Cavaliers béton entre 0 et 20 m de profondeur. Interdiction de mouiller reportée sur les cartes maritimes.	-
			Arrachage d'un câble de protection cathodique	-	Détection par le système d'alerte (augmentation du sous-tirage du courant).		

Q : débit de fuite

1.5 ESTIMATION, NATURE, COUT ET CALENDRIER DES TRAVAUX PROJETES

Il n'est envisagé aucune modification de la nature, position et emprise actuelle des équipements faisant l'objet de la présente demande, qui porte sur une autorisation de concession du DPM. D'autre part, les mesures de protection, de surveillance et d'intervention apparaissent adaptées et suffisantes au regard des risques et dangers identifiés, ne nécessitant ainsi aucun travaux.

1.6 MODALITES DE MAINTENANCE

Les mesures de surveillance et de maintenance, conformément aux prescriptions de l'arrêté d'autorisation temporaire d'occupation du DPM du 1^{er} juillet 1996 complété par les mesures définies suite à l'étude de danger, sont les suivantes :

- un **Plan de Surveillance et d'Intervention** (PSI) permettant de définir les différentes procédures de contrôle, de pilotage et d'arrêt de la canalisation ;
- un **Plan de Mesures d'Urgence** ;
- un **contrôle annuel** par des plongeurs de la partie sous-marine en fond du puits d'immersion jusqu'à la sortie de la galerie (60 m de linéaire environ) ;
- une **inspection vidéo tous les 5 ans** pour vérifier **l'intégrité des canalisations** ;
- une **épreuve hydraulique quinquennale** ;
- le **remplacement des anodes** usées et **leur repositionnement** si nécessaire.

L'ensemble des mesures de protection, de surveillance et d'entretien permet d'assurer un bon état et fonctionnement des canalisations pour toute la durée de la concession (30 ans).

1.7 IMPACTS DU PROJET

1.7.1 Impacts des ouvrages

1.7.1.1 Environnement marin

La pose des canalisations, en 1966, est à l'origine de la destruction de 480 m² d'herbiers de posidonie, entre 5 et 30m de profondeur, correspondant à leur surface d'emprise, comprenant les cavaliers en béton. Sur la zone profonde (supérieure 30 m), la canalisation de transfert repose sur des fonds meubles, constituant ainsi l'unique substrat dur sur cette zone, sur lequel se développe une grande biodiversité.

1.7.1.2 Environnement humain

L'ensemble du tracé des ouvrages fait l'objet d'une protection réglementaire interdisant le mouillage aux navires supérieurs à 8 tonneaux de jauge brute (par arrêté préfectoral en date du 9 juillet 1968). Pour les navires (plaisance et pêche professionnelle) de catégorie inférieure, l'arrêté précise que leurs activités (mouillage et pêche) peuvent être pratiquées « à leurs risques et périls ».

Les ouvrages en mer présentent donc un impact très faible pour la pêche et la navigation (mouillage des navires de plaisance ou professionnels), sous réserve d'un respect des réglementations maritimes en vigueur.

1.7.2 Impacts des rejets des eaux excédentaires

Le résumé de ces impacts est précisé dans le résumé non technique de l'étude d'impact.

1.7.3 Impacts d'une fuite sur la canalisation

Il est important de noter en préambule qu'aucun incident n'est intervenu sur la conduite sous-marine depuis sa mise en service.

L'impact d'une fuite sur la canalisation de transfert est étudié par la simulation de brèches au point le plus amont de la canalisation, concerné par les enjeux suivants :

- l'herbier de posidonie, espèce protégée, que l'on rencontre jusqu'à 30 m de profondeur ;
- la population d'oursins diadème, espèce également protégée, recensée le long de la canalisation entre 60 et 80 m de profondeur (densité maximale de 4,6 individus/10 m linéaire de canalisation).

Les brèches simulées sont donc :

- à la sortie des cavaliers béton, profondeur = -20 m ;
- à -65 m de profondeur, au milieu des oursins diadème.

Les processus d'impact considérés sont les effets à court terme liés au pH et à la formation d'hydrotalcites ainsi que l'écotoxicité chronique (effet à moyen et long terme). Étant donné les délais d'intervention rapide pour chaque scénario de fuite retenu, on peut exclure les impacts d'écotoxicité chronique.

La synthèse des impacts d'une fuite sur le milieu naturel et humain est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : synthèse des impacts d'une fuite sur la canalisation de transfert

Milieu	Brèche de référence	Localisation de la brèche	Temps de détection	Effets	Distance d'influence	Impacts identifiés
Naturel	Corrosion de la canalisation	-20 m	3 jours maximum	A court terme, liés au pH	2,6 m	destruction à court terme de 100 m ² d'herbiers et au maximum 1 individu de grande nacre
		-65 m				destruction de 6 individus d'oursins
	Rupture totale	-20 m	1 semaine		8,5 m	destruction à court terme de 200 m ² d'herbier de posidonie et d'au maximum 2 individus de grande nacre
		-65 m	2 semaines		mortalité 8 oursins diadème environ	
Humain (activités de plongée et de baignade)	Corrosion de la canalisation	-20 m ou -65 m	3 jours maximum	2,6 m	ne présente pas de danger pour la population humaine,	
	Rupture totale	-20 m ou -65 m	1 semaine et 2 semaines	8,5 m	notamment compte tenu de l'abatement rapide du pH de l'effluent	

1.7.3.1 Impact du rejet du liquide d'inertage de la canalisation de la Barasse

Dans le cas d'une fuite ou rupture de la canalisation de Gardanne, si le temps de réparation dépasse l'autonomie du bassin de stockage, Alteo dispose de deux alternatives : mettre en arrêt la production de l'usine ou mettre en service la canalisation de la Barasse.

Dans le cas de la mise en service de la canalisation de la Barasse, le liquide d'inertage qu'elle contient sera rejetée en mer (type Norust 420 : préparation à base de sulfite alcalin). Il est impossible du point de vue technique d'extraire ce liquide pour une évacuation à terre. Le liquide d'inertage est classé comme ne présentant « aucun risque spécifique pour l'environnement », « sans effet nocif connu pour l'environnement aquatique » et n'est pas considéré comme un polluant marin. Ce liquide, « soluble » et « facilement biodégradable », subira une très forte dilution dans l'eau de mer, à l'instar du rejet actuel. Il s'agira d'un **rejet exceptionnel et ponctuel**, dont le volume correspond à environ une heure et demie du rejet actuel.

Le rejet du liquide d'inertage aura ainsi un impact négligeable sur la qualité des eaux, limité au champ proche du point de rejet.

1.8 MODALITES DE SUIVI DU PROJET

1.8.1 Surveillance des ouvrages

L'ensemble des modalités de surveillance est présenté au chapitre 1.4.3.

1.8.2 Suivis environnementaux

1.8.2.1 Suivis en situation courante

Le résumé des suivis en situation courante est précisé dans le résumé non technique de l'étude d'impact.

1.8.2.2 Suivi et mesures complémentaires en situation accidentelle

Afin de tenter de restaurer le milieu marin à la suite d'une fuite, des mesures de suivi et d'accélération des processus de restauration seront mises en œuvre. Ces mesures sont les suivantes :

1. Évaluation des effets de la fuite :
 - effets sur les peuplements marins (nature, intensité et étendue) ;
 - surfaces affectées par les dépôts d'hydrotalcite et volumes de concrétion ;
2. Mise en œuvre de mesures d'accélération des processus de restauration :
 - Pour les effets sur les espèces végétales (posidonie, cystoseires) : réalisation de transplantations expérimentales (les techniques ne sont pas encore totalement maîtrisées, des projets de recherche et développement sont en cours sur ces sujets) ;
 - Pour les effets sur les espèces animales (oursins, coraux...) : mise en place de récifs artificiels à proximité de la conduite afin de développer les habitats disponibles.
3. Suivi de la restauration de la zone affectée.

1.9 NATURE DES OPERATIONS EN FIN DE TITRE OU EN FIN D'UTILISATION

En fin d'exploitation, la solution retenue au regard des enjeux environnementaux et des contraintes techniques et financières est celle de démanteler les câbles et anodes de protection cathodique, au-delà de la limite inférieure des herbiers, des canalisations de Gardanne et de la Barasse, vider la canalisation de la Barasse de son liquide d'inertage et **maintenir en place, en l'état et sans entretien, l'ensemble des canalisations.** Cette solution permet en effet d'éviter :

- **la destruction définitive des peuplements fixés** (espèces protégées et/ou à forte valeur patrimoniale) **sur les canalisations ou à proximité immédiate de celles-ci** ;
- **la suppression d'un habitat favorable au développement d'une biodiversité remarquable.**

D'autre part, les canalisations constitueront des récifs artificiels favorables à la colonisation de nombreuses espèces.

Cette opération nécessite :

- le **rejet du liquide d'inertage de la canalisation de la Barasse** ;
- le **démantèlement des** câbles et anodes de protection cathodique, au-delà de la limite inférieure des herbiers, des canalisations de Gardanne et de la Barasse ;
- **l'inspection** après démantèlement.

Le coût global estimatif (sur la base de références de 2013) des opérations est d'environ **82 000 € (HT)**.



PRÉFET DES BOUCHES DU RHÔNE

Préfecture

Direction de la Citoyenneté, de la Légalité
et de l'Environnement

Bureau des installations et travaux réglementés
Pour la protection des milieux
n°369-2019 APC

ARRETE

fixant des prescriptions complémentaires pour l'usine de Gardanne de la société Alteo Gardanne dans le cadre de l'arrêté ministériel du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation modifié

**LE PREFET DE LA REGION PROVENCE, ALPES, COTE D'AZUR,
PREFET DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE SUD,
PREFET DES BOUCHES-DU-RHONE,**

Vu la directive européenne n°2010/75UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), dite « IED » ;

Vu le code de l'environnement, notamment la section 4 du titre VIII du Livre Ier ;

Vu l'arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, modifié par l'arrêté du 24 août 2017 ;

Vu l'arrêté préfectoral n°166-2014 A du 28 décembre 2015 autorisant la société ALTEO GARDANNE à apporter des modifications substantielles à l'exploitation de son usine de fabrication d'alumine visant à cesser le rejet en mer de résidus de fabrication tout en maintenant le rejet d'un effluent liquide résiduel, et fixant à cette société des prescriptions techniques visant à protéger les intérêts mentionnés aux articles L.511-1 et L.211-1 du code de l'environnement ;

Vu les jugements n°1600480, n°1602453, n°1610282 et n°1610285 du Tribunal Administratif de Marseille du 20 juillet 2018 décidant la réformation des articles 4.4.6 et 4.5.2 de l'arrêté

susvisé et portant la durée de la dérogation accordée en ce qui concerne les valeurs limites d'émission notamment de la DBO5 et de la DCO au 31 décembre 2019 en lieu et place du 31 décembre 2021 ;

Vu l'arrêté préfectoral complémentaire n° 2018-149 DP du 20 juillet 2018 portant modification des valeurs limites de rejet prescrites aux articles 4.4.6 et 4.5.2 de l'arrêté préfectoral n° 166-2014 A du 28/12/2015 modifié, autorisant la société Alteo Gardanne à apporter des modifications substantielles à l'exploitation de son usine de fabrication d'alumine visant à cesser le rejet en mer de résidus de fabrication tout en maintenant le rejet d'un effluent liquide résiduel, et fixant à cette société des prescriptions techniques visant à protéger les intérêts mentionnés aux articles L 511-1 et L 211-1 du code de l'environnement ;

Vu le porter à connaissance du 30 juillet 2019 relatif à la construction d'une station de traitement biologique des effluents aqueux ;

Vu le courrier de l'exploitant en date du 14 novembre 2019 demandant l'adaptation de prescriptions

Vu l'avis du Comité de surveillance et d'information sur les rejets en mer (CSIRM) en date du 20 mai 2019 ;

Considérant que le tribunal a notamment retenu comme motif de réformation de la durée de dérogation fixée au 31/12/2021 par arrêté préfectoral du 28/12/2015 pour les paramètres de l'arsenic, de l'aluminium, du fer, du pH, de la DBO5 et la DCO, l'existence d'incertitudes techniques résiduelles quant à l'impact environnemental et sanitaire à long terme des substances rejetées dans la mer méditerranéenne pour lesquelles une dérogation a été accordée ;

Considérant que le tribunal a également retenu que la société ALTEO poursuivait ses recherches de traitement visant à rendre conforme les rejets de DCO et de DBO5 et qu'il lui incombait de les accélérer afin de respecter les valeurs limites d'émission au 31/12/2019 ;

Considérant que postérieurement aux jugements du tribunal administratif, un rapport du 20/05/2019 du comité de surveillance et d'information sur les rejets en mer, comité de scientifiques institué par l'arrêté préfectoral du 28/12/2015 pour surveiller l'impact des rejets de l'usine de Gardanne sur le milieu, a conclu qu'aux concentrations observées, les paramètres DBO5 et DCO n'induisent pas d'impact sur la mer ouverte (point de rejet à 320 m de profondeur, à une distance d'environ 7 km de la côte), du fait de son niveau d'oxygénation naturellement élevé ;

Considérant que la société ALTEO a démarré en septembre 2019 la construction d'une nouvelle station de traitement biologique nécessaire pour atteindre les valeurs limites prescrites pour les paramètres DCO et DBO5 ;

Considérant que l'Inspection a constaté le démarrage des travaux lors de l'inspection du 24 septembre 2019 et l'avancement des travaux de génie civil de cette station de traitement biologique lors de l'inspection du 3 décembre 2019 ;

Considérant que la société ALTEO sollicite une adaptation des prescriptions qui lui sont applicables afin de bénéficier d'un délai de 6 mois nécessaire pour finaliser les investissements importants en cours de réalisation et achever les travaux de génie civil qui

Paramètres	Code SANDRE	Concentration maximale sur 24 h totale (mg/l)	Flux maximum journalier (Kg/j)	Flux maximum annuel (t/an)
DCO	1314	200	1295	450
DBO ₅	1313	80	520	190

A compter du 9 juin 2020, l'exploitant respecte les valeurs limites de rejet dans le milieu naturel suivantes :

Paramètres	Code SANDRE	Concentration maximale sur 24h totale (mg/l)	Concentration maximale en moyenne annuelle (mg/l)	Flux maximum journalier (Kg/j)	Flux maximum annuel (t/an)
DCO	1314	125	100	810	236
DBO ₅	1313	30		194	71

Article 2

Conformément à l'article L. 514-6 du code de l'environnement, la présente décision est soumise à un contentieux de pleine juridiction. Elle peut être déférée à la juridiction administrative compétente, le tribunal administratif de MARSEILLE, dans les délais prévus à l'article R. 514-3-1 du même code soit par voie postale **ou par l'application Télérecours citoyens accessible à partir du site: www.telerecours.fr**.

par l'exploitant dans un délai de deux mois qui suivent la date de notification du présent arrêté,

par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements, en raison des inconvénients ou des dangers que le fonctionnement de l'installation présente pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du même code dans un délai de quatre mois à compter de la publication ou de l'affichage de cette décision.

Article 3

En cas de non-respect de l'une des dispositions qui précèdent, il pourra être fait application des sanctions prévues par des dispositions de l'article L.171-8 du code de l'environnement et suivant sans préjudice des condamnations qui pourraient être prononcées par les tribunaux compétents.

Article 4

Une copie du présent arrêté devra être tenue au siège de l'exploitation à la disposition des autorités chargées d'en contrôler l'exécution.

Un extrait du présent arrêté restera affiché en permanence de façon visible dans l'établissement.

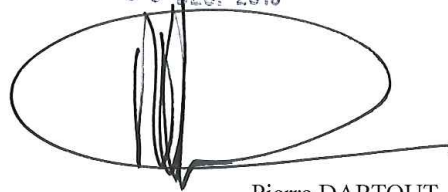
Article 5

Les droits des tiers sont et demeurent expressément réservés.

Article 6 : Exécution

- La Secrétaire Générale de la Préfecture des Bouches-du-Rhône,
 - Le Sous-Préfet d'Aix-en-Provence,
 - Le Maire d'Aix-en-Provence,
 - Le Maire d'Allauch,
 - Le Maire d'Aubagne,
 - Le Maire d'Auriol,
 - Le Maire de Belcodène,
 - Le Maire de Bouc-Bel-Air,
 - Le Maire de Cadolive,
 - La Maire de Cassis,
 - Le Maire de Carnoux,
 - Le Maire de Ceyreste,
 - Le Maire de Fuveau,
 - Le Maire de Gardanne,
 - Le Maire de Gémenos,
 - Le Maire de Gréasque,
 - Le Maire de La Bouilladisse,
 - Le Maire de La Ciotat,
 - Le Maire de La Destrousse,
 - Le Maire de La Penne sur Huveaune,
 - Le Maire de Marseille,
 - Le Maire de Meyreuil,
 - Le Maire de Mimet,
 - Le Maire de Peypin,
 - Le Maire de Peynier,
 - Le Maire de Roquefort-La-Bédoule,
 - Le Maire de Roquevaire,
 - Le Maire de Saint-Savournin,
 - Le Maire de Simiane-Collongue,
 - La Directrice Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement,
- sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Marseille le, 30 DEC. 2019

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Pierre DARTOUT

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MARSEILLE**

N° 1600480

ASSOCIATION UNION CALANQUES
LITTORAL et autres

Mme Jorda-Lecroq
Rapporteur

M. Fédi
Rapporteur public

Audience du 14 juin 2018
Lecture du 20 juillet 2018

44-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Marseille

5^{ème} Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 21 janvier 2016, 24 février 2016, 17 avril 2017, 19 octobre 2017, 12 février 2018 et 22 février 2018, l'association Union Calanques Littoral (UCL), l'association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), l'association naturiste phocéenne, l'association office d'animation sports et loisirs (AOASL) des Bouches-du-Rhône, et l'association Confédération syndicale des familles (CSF) Grotte Roland, représentées par Me Candon, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de prendre acte du désistement de l'association Confédération syndicale des familles (CSF) Grotte Roland ;

2°) avant dire droit, d'ordonner la communication par le préfet des Bouches-du-Rhône et la SAS Altéo Gardanne des documents et rapports prescrits en application de l'arrêté attaqué ;

3°) d'annuler l'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône en date du 28 décembre 2015 ayant autorisé la société Altéo Gardanne à apporter des modifications substantielles à l'exploitation de son usine de fabrication d'alumine visant à cesser le rejet en mer de résidus de fabrication tout en maintenant le rejet d'un effluent liquide résiduel, et fixant à cette société des prescriptions techniques visant à protéger les intérêts mentionnés aux articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement ;

4°) à titre subsidiaire, de réformer ledit arrêté, en fixant le terme de la dérogation au 31 décembre 2018, et en prescrivant à l'exploitant d'établir, à cette même date, un projet de traitement de l'effluent par neutralisation à l'acide sulfurique puis par traitement physico-chimique, sauf s'il établit qu'il existe une technique au résultat équivalent, de proposer un projet

D É C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement de l'association Confédération syndicale des familles (CSF) Grotte Roland.

Article 2 : L'arrêté du préfet des Bouches-du-Rhône en date du 28 décembre 2015 est réformé en son article 4.4.6 (page 41) et en son article 4.5.2 (page 43), la durée de la dérogation accordée en ce qui concerne les valeurs limites d'émission de l'arsenic, de l'aluminium, du fer, du pH, de la DBO5 et de la DCO, étant ramenée au 31 décembre 2019, en lieu et place du 31 décembre 2021. Il est précisé qu'est attendu un arrêté préfectoral visant à réduire les valeurs limites d'émission des substances DCO, aluminium, arsenic et fer, avec suppression de la dérogation relative au fer, arrêté qui a été soumis à la consultation du public du 18 mai au 18 juin 2018, pour le début du deuxième semestre de l'année 2018.

Article 3 : La demande tendant à ce que soit ordonnée, avant dire droit, la communication par le préfet des Bouches-du-Rhône et la SAS Altéo Gardanne des documents et rapports prescrits en application de l'arrêté attaqué, est rejetée.

Article 4 : Il est enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté préfectoral complémentaire afin d'intégrer un débit maximal instantané ainsi qu'une limite à la moyenne mensuelle du débit journalier dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement. Le surplus des conclusions à fin d'injonction est rejeté.

Article 5 : Il est sursis à statuer sur le surplus des conclusions de la requête.

Article 6 : Le préfet des Bouches-du-Rhône devra justifier de l'injonction à l'exploitant de compléter l'étude d'impact sur l'appréciation des dangers et inconvénients environnementaux et sanitaires cumulés de l'usine d'alumine de Gardanne et des installations de stockage de déchets de résidus minéraux situées au lieu-dit « Mange-Gârri », sur le territoire de la commune de Bouc-Bel-Air, puis, une fois cette étude produite, de la réalisation d'une nouvelle consultation du public sur ce même point, en vue, le cas échéant, de l'adoption d'un arrêté préfectoral contenant des prescriptions complémentaires, le tout à réaliser dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 7 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Lu en audience publique, le 20 juillet 2018.



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur l'usine Alteo à Gardanne (13)**

n°Ae : 2019-02

Avis délibéré n° 2019-02 adopté lors de la séance du 6 février 2019

Synthèse de l'avis

Le présent avis intervient suite à la décision prise par le tribunal administratif de Marseille de réformer l'autorisation d'exploitation de l'usine Alteo de Gardanne (13) pour incomplétude de l'évaluation environnementale. Cet établissement fabrique de l'alumine à partir de bauxite. Le procédé utilisé génère des sous-produits et des eaux en excès. Après avoir rejeté résidus et eaux en excès sur le site de Mange-Garri sur la commune voisine de Bouc-Bel-Air, puis en mer dans la calanque de Morgiou, la société Alteo stocke depuis 2016 les résidus solides déshydratés sur le site de Mange-Garri et rejette les eaux excédentaires en mer. Ce rejet en mer doit être rendu compatible fin 2019 avec les valeurs retenues au titre de la convention de Barcelone.

Le tribunal administratif de Marseille, saisi par plusieurs organisations de protection de l'environnement a notamment décidé que l'étude d'impact relative à cette mise en compatibilité devait être complétée pour faire apparaître les effets cumulés des sites de Gardanne et de Bouc-Bel-Air, puis donner lieu à une nouvelle enquête publique et le cas échéant à un nouvel arrêté.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à ce complément d'étude d'impact portent sur:

- les risques environnementaux et sanitaires liés à l'envol de poussières ;
- la préservation des espèces au voisinage du site de Mange-Garri ;
- les risques de pollution de la nappe phréatique et des cours d'eau par les substances toxiques présentes dans les résidus.

Ces enjeux complètent ceux du projet initialement présenté qui sont :

- la toxicité chronique des rejets pour les écosystèmes marins et l'homme par bioconcentration dans les ressources halieutiques ;
- la biodiversité au sein du Parc national des Calanques ;
- les pollutions accidentelles des milieux terrestres et marins.

Les principales recommandations de l'Ae ont trait à :

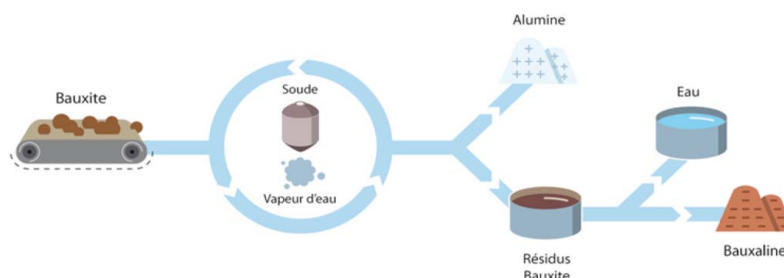
- l'actualisation des possibilités et des besoins d'entreposage ;
- l'actualisation de la description des habitats, des espèces et des enjeux en se fondant sur les inventaires les plus récents;
- la réalisation de mesures annuelles d'isotridécanol éthoxylé dans les eaux de surface ;
- l'articulation et le contenu du dossier en incluant notamment un résumé non technique reprenant l'historique du dossier, les conclusions de l'étude d'impact et de son complément, les résultats des mesures de suivi et la manière dont les avis d'autorité environnementale ont été pris en compte.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.



1.2 Présentation du projet et des aménagements projetés

L'usine Alteo de Gardanne produit de l'alumine (oxyde d'aluminium) à partir de bauxite (minerai d'aluminium). Le procédé utilisé, dit procédé Bayer⁷, consiste à extraire sélectivement l'alumine du minerai en poudre, sous forme d'hydroxyde.



Le lavage des résidus de bauxite permet de récupérer 97,5 % de la soude. Le résidu est traité avec un filtre presse qui permet par compression d'extraire l'eau contenue dans la boue. Le résidu solide obtenu après extraction d'eau fait l'objet de recherches et développements afin de le valoriser sous la forme de Bauxaline, produit commercial qui a plusieurs utilisations (couverture de décharges, billes d'argile, épuration des eaux, dépollution des sols, etc.).

Trois filtres-presses sont installés pour le séchage et le compactage des résidus. L'un, au sein de l'usine de Gardanne, est dédié à la fabrication de la Bauxaline. Les deux autres sont implantés sur le site de Mange-Garri situé à 1,5 km à l'ouest de l'usine Alteo. Les eaux en sortie des filtres-presses du site de Mange-Garri sont renvoyées sur celui de Gardanne par une canalisation.

Le traitement des résidus de bauxite a varié au cours du temps. Entre 1903, date du début de la production, et 1966, ils étaient déposés à terre. Entre 1966 et la fin de 2015, ils ont été rejetés en mer sous la forme de boues, avec l'eau issue de la fabrication d'alumine, à 320 mètres de profondeur dans la fosse de Cassidaigne au droit de la calanque de Morgiou. Enfin, depuis 2016 les résidus rendus solides par extraction d'eau sont à nouveau entreposés à terre tandis que l'eau excédentaire rejoint la mer par la même canalisation que celle qui était utilisée pour acheminer les boues. Le rejet en mer est effectué à une cinquantaine de kilomètres de l'usine et à huit kilomètres de la côte (cf. figure 3).

⁷ Le procédé Bayer, du nom de son inventeur Karl Josef Jason Dan Bayer a été mis au point en 1887 et utilisé pour la première fois en milieu industriel à l'usine de Gardanne avant de se généraliser dans l'industrie de l'aluminium.

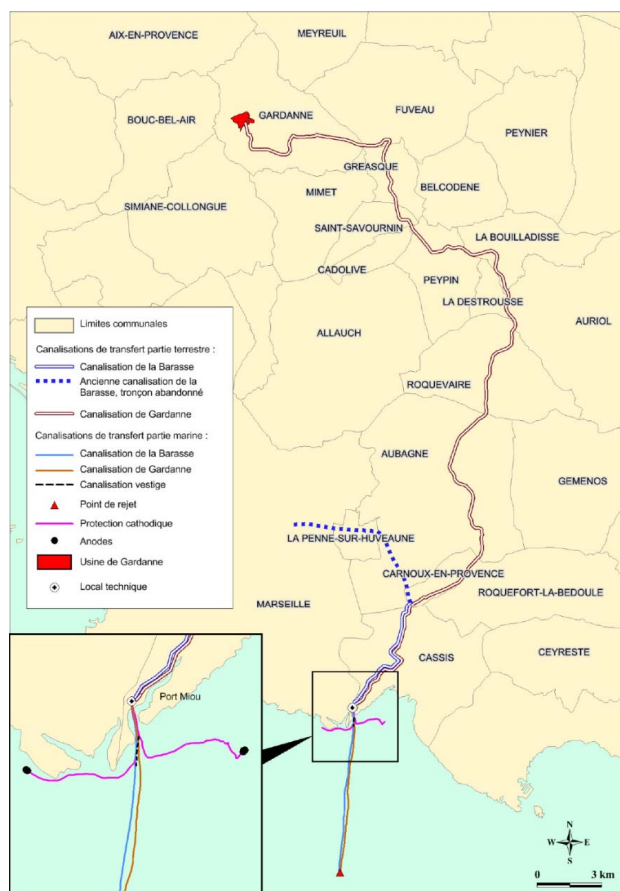


Figure 2 : Tracé de la canalisation et de son débouché maritime. (Source : dossier)

Les boues sont acheminées sur le site de Mange-Garri par des tuyauteries placées sur des portiques existants. La capacité d'entreposage de ce site de 28,5 ha, utilisé depuis le début du XX^e siècle, est de 2 600 000 m³. La saturation du site était attendue à un horizon de 14 ans en 2014⁸, ce qui justifiait la validité de l'autorisation préfectorale jusqu'en 2021. Le dossier n'actualise pas cette capacité, alors que la production a baissé et que des perspectives de valorisation sous forme de Bauxaline sont apparues. Les perspectives de valorisation et de saturation ou non du site sont des éléments importants pour l'information du public et des décideurs.

L'Ae recommande, pour la complète information du public, d'actualiser l'analyse du besoin et des possibilités d'entreposage des résidus sur le site de Mange-Garri en tenant compte des dernières prévisions de production de résidus et des perspectives de valorisation de la Bauxaline.

Lors de leur visite, les rapporteurs ont par ailleurs été informés qu'une nouvelle autorisation d'utilisation du site de Mange-Garri serait demandée à échéance 2021.

⁸ Lors de leur visite, il a été indiqué aux rapporteurs que la durée de stockage possible sans valorisation importante de Bauxaline était aujourd'hui estimée à 15 ans.

1.3 Procédures relatives au projet

L'autorisation donnée en 2015 relève de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et concerne également le renouvellement de l'autorisation d'occupation du domaine public maritime.

L'enquête publique pour la nouvelle autorisation ICPE sera organisée ensuite sur la base de l'étude d'impact initiale complétée de l'évaluation des effets cumulés et du présent avis.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à ce complément d'étude d'impact sont :

- les risques environnementaux et sanitaires liés à l'envol de poussières ;
- la préservation des espèces au voisinage du site ;
- les risques de pollution de la nappe phréatique et des cours d'eau par les substances toxiques présentes dans les résidus ;

Ces enjeux complètent ceux du projet initialement présenté qui sont rappelés ci-dessous :

- la toxicité chronique des rejets pour les écosystèmes marins et l'homme par bioconcentration dans les ressources halieutiques ;
- la biodiversité au sein du Parc national des Calanques ;
- les pollutions accidentelles des milieux terrestres et marins.

2. Analyse de l'étude d'impact

Le tribunal administratif avait constaté que l'étude d'impact initiale ne comportait pas les éléments d'analyse des effets cumulés entre le dépôt de Mange-Garri, qui verrait sa capacité de stockage passer de 120 000 t à 390 000 t de résidus solides entreposés, et l'usine Alteo de Gardanne elle-même. Complétée par le dossier fourni par Alteo, l'étude d'impact comporte désormais l'ensemble des éléments prescrits par le code de l'environnement.

Ces compléments apportent les éléments nécessaires pour apprécier les impacts de la reprise de l'entreposage des résidus et le cumul de ces impacts avec ceux générés par l'usine de Gardanne. Le dossier souligne qu'il ne peut être imaginé de cumul de l'impact des installations de Bouc-Bel-Air avec le rejet en mer, situé à 50 km, ce à quoi l'Ae souscrit, les milieux concernés étant très différents.

Le dossier fourni, qui comprend plus de cent pièces, dont 33 au titre des compléments requis, est cependant très difficilement assimilable. Il conviendrait au minimum de recenser et de hiérarchiser ses différentes composantes.

L'Ae recommande de présenter l'ensemble du dossier et notamment ses compléments sous une forme qui rende sa lecture aisée, en identifiant notamment l'apport des différents documents et en les hiérarchisant.



L'Ae recommande de décrire les habitats, la faune et la flore pour le secteur de Mange-Garri.

2.2 Analyse de la recherche de variantes et du choix du parti retenu

Le complément ne présente pas d'analyse des solutions de substitution, analyse qui avait été fournie dans le cadre de l'étude d'impact initiale.

Le complément n'évoque pas non plus les possibilités de réduire les volumes d'eau rejetés et les quantités de polluants présents dans les eaux dans le but de respecter les stipulations de la convention de Barcelone. Néanmoins, pendant la visite, plusieurs installations pilotes ou en cours de montage ont été présentées aux rapporteurs qui montrent que le maître d'ouvrage a pris en compte l'obligation de respecter la réglementation.

2.3 Analyse des incidences du projet et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation

2.3.1 Rejets dans l'environnement

Les rejets du procédé d'extraction de l'alumine se présentent sous forme liquide et solide. Les résidus solides sont formés d'oxydes de fer et d'aluminium.

La figure 3 illustre l'évolution des rejets avec le basculement des rejets liquides, sous forme de boue, vers les rejets solides en 2016. Ces rejets solides sont qualifiés selon la réglementation en vigueur de déchets solides non dangereux, non inertes, suite à une analyse de leur conformité aux critères européens de qualification des déchets réalisée par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris).

Les rejets liquides sont filtrés puis rejetés en mer. Les concentrations limites sont présentées dans le tableau 1. Le projet n'engendre pas de modification des flux de déchets liquides de l'usine puisque la modification se limite à les faire transiter par des tuyauteries vers les filtres sur le site de l'usine et sur le site de Mange-Garri avant de retourner, débarrassés de leurs matières solides, jusqu'à un taux de 35 mg/l, dans le cycle initial qui les rejette en mer depuis l'usine de Gardanne.

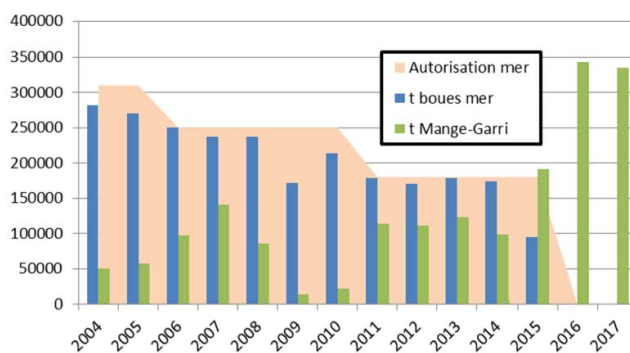


Figure 3 : Évolution de l'entreposage des résidus solides. Source dossier.

¹¹ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, outil de connaissance et d'aide à la décision. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I, secteurs de grand intérêt biologique ou écologique et les Znieff de type II, grands ensembles naturels riches et peu modifiés offrant des potentialités biologiques importantes.

Paramètre (mg/l) sauf pH	Valeur prévue par l'étude d'impact de 2014 et autorisée arrêté préfectoral du 28 décembre 2015 jusqu'au 31/12/2021	Valeur autorisée par l'arrêté rectificatif du 20 juillet 2018 et autorisée jusqu'au 31/12/2019	Valeur limite d'émission de l'arrêté ministériel du 2 février 1998, applicables au 31/12/2019 suite à la décision du TA.
pH	12,4	9,5	9
Aluminium	1226	610	5
Arsenic	1,7	0,85	0,05
Fer	13	2	5
DCO	800	400	125
DBO5	80	80	30

Tableau 1 : Concentrations émises par le rejet et évolution de leur réglementation.

La bauxite contient naturellement plusieurs radionucléides¹² qui se retrouvent dans les résidus solides. Les mesures effectuées par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) montrent que le niveau d'exposition maximal, pour les agents travaillant sur le site, est de 0,21 mSv¹³, ce qui est inférieur à la valeur limite réglementaire annuelle pour le public de 1 mSv (20 mSv pour les travailleurs).

2.3.2 Sols et sous-sols

L'entreposage des résidus se fait par empilage d'environ 5 mètres de haut dans des casiers successifs. La stabilité des sols est une préoccupation essentielle qui motive une surveillance du site, en particulier celle des digues des bassins 5, 6 et 7, à l'aide de mesures.

Les résultats de ces mesures ne montrent pas d'évolution significative.

Les mesures visant à prévenir le déversement accidentel de boues entre Gardanne et Mange-Garri sont également décrites : des capteurs détectent les écarts de débit amont aval et bloquent alors le flux tout en déclenchant une alarme.

2.3.3 Eaux de surface

Les bassins sont reliés entre eux de façon à ce que le bassin n°7 recueille l'ensemble des eaux de ruissellement des autres bassins, jusqu'à une pluie de fréquence 1/100 000¹⁴. Ces eaux sont réacheminées vers l'usine pour être traitées. L'absence prévisible de rejet dans les eaux de surface est vérifiée par des comparaisons de concentrations de traceurs de pollution¹⁵ entre l'amont et l'aval de la Luyne qui s'écoule en aval hydraulique du site. Aucune différence significative, selon le dossier, n'a été relevée depuis 2011¹⁶.

Le dossier mentionne une inspection des canalisations de transfert tous les jours ouvrés ainsi qu'un contrôle de l'absence de fuites dans ces canalisations par comparaison des mesures des débitmètres.

¹² Élément chimique dont le noyau comporte un excès de protons ou de neutrons ce qui lui confère la propriété (radioactivité) d'émettre un rayonnement

¹³ Le sievert (Sv) est l'unité utilisée pour donner une évaluation de l'impact des rayonnements sur l'homme, il est dérivé du gray (Gy) qui qualifie la quantité d'énergie reçue par Kg qu'il pondère en fonction du type de rayonnement et du type de tissu. La dose maximale admissible réglementaire est de 1 mSv/an. À titre de comparaison une radiographie dentaire correspond à 20 µSv.

¹⁴ Un déversoir d'orage est prévu pour des événements plus rares.

¹⁵ pH et ions sodium notamment, ainsi que quelques métaux dont les concentrations sont en dessous des limites de quantification.

¹⁶ Les analyses figurant dans le dossier montrent toutefois avant 2015 des différences entre mesures aval et mesures amont des teneurs en sodium.

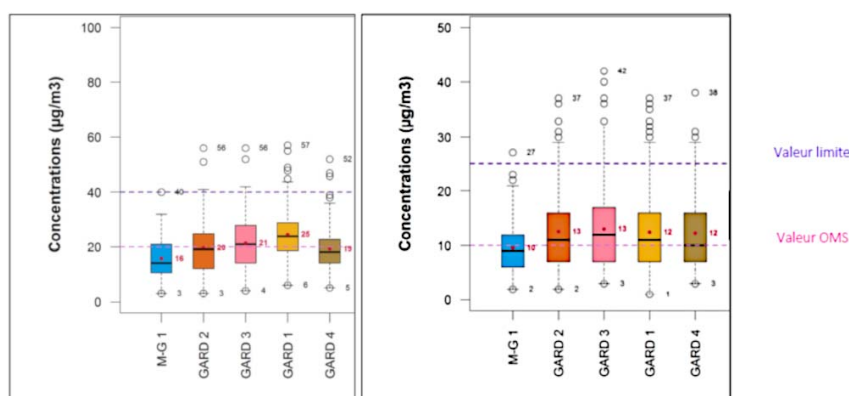


Figure 4 : Valeurs mesurées par l'étude Atmosud en cinq points représentatifs pour les PM 2,5 (à gauche) et les PM 10 (à droite) comparées aux valeurs réglementaires et aux préconisations de l'OMS

Des mesures de réduction sont prévues afin de diminuer encore ces impacts :

- arrosage des pistes de circulation et des bassins en cas de vent violent ;
- couverture des aires de dépôt qui n'ont plus vocation à en recevoir ;
- couverture temporaire des zones de dépôt transitoirement inactives.

2.3.7 Émissions de gaz à effet de serre

Le stockage des résidus induit une augmentation de l'activité de transport de résidus solides à l'intérieur du site de Mange-Garri qui se traduit par des émissions supplémentaires de 948 tonnes de CO₂ par an. Les émissions de CO₂ dues à la production de l'énergie nécessaire pour faire fonctionner les filtres-presses devraient être ajoutées. L'incidence du stockage demeure cependant faible par rapport à l'ensemble des émissions de l'usine de l'ordre de 250 000 t eq. CO₂ /an.

2.3.8 Bruit

Des mesures montrent que la réglementation est respectée¹⁹ compte tenu de l'arrêt de l'activité de transport des résidus à l'intérieur du site entre 21 h et 7 h. Les niveaux de bruit ambiant mesuré ne dépassent pas 51 dB(A).

2.3.9 Risques sanitaires

Les impacts sur la santé du site de Mange-Garri et de l'ensemble qu'il forme avec l'usine de Gardanne ont fait l'objet d'une évaluation quantitative des risques sanitaires. La liste des polluants considérés pour cette évaluation est fournie, pour chacun des deux sites. On constate que le site de Gardanne constitue une source de pollution de l'air bien plus importante que le dépôt de Mange-Garri à l'exception de l'arsenic, du chrome, du manganèse et du fer.

Le dossier indique que l'évaluation est celle de l'ensemble du site et non seulement de l'éventuel surcroît de risque liée à l'arrêt des rejets en mer. Il précise qu'« Il s'agit bien évidemment d'une

¹⁹ Sauf en un point où le niveau mesuré est de 45 dB(A) mais avec une émergence de 7,5 dB(A)



PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE

Préfecture
Direction de la Citoyenneté,
de la Légalité et de l'Environnement
Bureau des installations et travaux réglementés
pour la protection des milieux

Marseille, le 31 MARS 2020

Affaire suivie par : Mme Olivia CROCE
E-mail : olivia.croce@bouches-du-rhone.gouv.fr
Tél : 04.84.35.42.68
n°367 – 2019 APC

Arrêté

fixant des prescriptions complémentaires pour l'usine de Gardanne de la société Alteo Gardanne suite à l'enquête publique sur le complément de l'étude d'impact sur l'appréciation des dangers et inconvénients environnementaux et sanitaires cumulés de l'usine d'alumine de Gardanne et des installations de stockage de déchets de résidus minéraux sises au lieu-dit « Mange-Garri » à Bouc-Bel-Air.

**LE PREFET DE LA REGION PROVENCE, ALPES, COTE D'AZUR,
PREFET DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE SUD,
PREFET DES BOUCHES-DU-RHONE,**

Vu le code de l'environnement ;

Vu l'arrêté préfectoral n°166-2014 A du 28 décembre 2015 autorisant la société Alteo Gardanne à apporter des modifications substantielles à l'exploitation de son usine de fabrication d'alumine visant à cesser le rejet en mer de résidus de fabrication tout en maintenant le rejet d'un effluent liquide résiduel, et fixant à cette société des prescriptions techniques visant à protéger les intérêts mentionnés aux articles L.511-1 et L.211-1 du code de l'environnement ;

Vu l'arrêté préfectoral complémentaire n°2018-149 DP du 20 juillet 2018 portant modification des valeurs limites de rejet prescrites aux articles 4.4.6 et 4.5.2 de l'arrêté préfectoral n° 166-2014 A du 28 décembre 2015 modifié, autorisant la société Alteo Gardanne à apporter des modifications substantielles à l'exploitation de son usine de fabrication d'alumine visant à cesser le rejet en mer de résidus de fabrication tout en maintenant le rejet d'un effluent liquide résiduel, et fixant à cette société des prescriptions techniques visant à protéger les intérêts mentionnés aux articles L 511-1 et L 211-1 du code de l'environnement ;

Vu l'arrêté préfectoral n°369-2019 APC du 30 décembre 2019 fixant des prescriptions complémentaires pour l'usine de Gardanne de la société Alteo Gardanne dans le cadre de l'arrêté ministériel du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation modifié ;

Vu les jugements n°1600480, n°1602453, n°1610282 et n°1610285 du tribunal administratif de Marseille du 20 juillet 2018 ;

Vu le complément à l'étude d'impact de l'usine contenu dans le dossier de demande d'autorisation d'exploiter de 2014 et intitulé « Effets cumulés de l'usine de Gardanne et du site de stockage de Mange-Garri » de septembre 2018 ;

Vu l'avis délibéré n°2019-02 adopté lors de la séance du 6 février 2019 de l'Autorité Environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable ;

.../...

Vu le mémoire en réponse de la société Altéo Gardanne à l'avis de l'Autorité Environnementale en date du 10 avril 2019 ;

Vu l'arrêté préfectoral n°104-2019 EP du 10 avril 2019 portant organisation d'une enquête publique sur le complément de l'étude d'impact réalisée par la société Altéo Gardanne sur l'appréciation des dangers et inconvénients environnementaux et sanitaires cumulés de l'usine d'alumine de Gardanne et des installations de stockage de déchets de résidus minéraux sises au lieu-dit « Mange-Garri » à Bouc-Bel-Air ;

Vu l'avis et les conclusions de la commission d'enquête du 5 juillet 2019 ;

Vu le porté à connaissance du 5 avril 2018 relatif à la construction d'une station de neutralisation au CO2 ;

Vu le porté à connaissance du 9 août 2018 relatif à l'augmentation de la capacité de stockage d'un réservoir de propane de 1,7 à 3,2 tonnes ;

Vu le porté à connaissance du 30 janvier 2019 relatif à la construction d'un atelier de fabrication d'alumine haute pureté ;

Vu la décision du 5 juillet 2019 de non soumission à une évaluation environnementale du projet de construction d'un atelier de production d'alumine haute pureté ;

Vu le porté à connaissance du 30 juillet 2019 relatif à la construction d'une station de traitement biologique des effluents aqueux ;

Vu le rapport en date du 6 mai 2019 de l'inspection de l'environnement relatif à la construction d'une station de neutralisation au CO2 déclarant cette modification comme non substantielle ;

Vu le rapport et les propositions en date du 10 janvier 2020 de l'inspection de l'environnement ;

Vu l'avis du 22 janvier 2020 du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques au cours duquel le demandeur a été entendu ;

Vu le projet d'arrêté porté à la connaissance de la société le 3 mars 2020 ;

Vu les observations présentées par la société sur ce projet d'arrêté par courriels en date des 13 et 19 mars 2020 ;

Vu le courriel de l'inspection de l'environnement du 26 mars 2020 ;

Considérant que la société Altéo Gardanne exploite une usine de raffinage d'alumine sur la commune de Gardanne ;

Considérant que la mise en œuvre de la station de neutralisation au CO2 ne constitue pas une modification substantielle, car elle ne présente pas d'inconvénients ou de dangers supplémentaires à l'extérieur du site par rapport à la situation actuelle et qu'elle est destinée à améliorer la qualité du rejet en mer ;

Considérant que la construction d'une station de traitement biologique ne constitue pas une modification substantielle, car elle ne présente pas d'inconvénients ou de dangers supplémentaires à l'extérieur du site par rapport à la situation actuelle et qu'elle est destinée à améliorer la qualité du rejet en mer ;

Considérant qu'il convient de vérifier dans les rejets aqueux l'absence des substances nocives pour l'environnement contenues dans les produits encroûtants utilisés sur les deux sites pour lutter contre les envols de poussière ;

Considérant que la construction d'un atelier de production d'alumine haute pureté ne constitue pas une modification substantielle, car il ne présente pas d'inconvénients ou de dangers supplémentaires à l'extérieur du site par rapport à la situation actuelle ;

.../...

Considérant que l'augmentation de la capacité de stockage d'un réservoir de propane n'engendre pas d'augmentation des zones de dangers à l'extérieur du site en cas d'accident ;

Sur proposition de la secrétaire générale de la préfecture des Bouches-du-Rhône,

ARRÊTE

Article 1 Mise à jour de la nomenclature des ICPE:

Le tableau de l'article 1.2.1 de l'arrêté préfectoral 166-2014 A du 28 décembre 2015 est remplacé par le tableau suivant :

Rub.	Libellé de la rubrique	Nature des installations	Volume des activités	Régime
3250	Transformation des métaux non ferreux : a) Production de métaux bruts non ferreux à partir de minerais, de concentrés ou de matières premières secondaires par procédés métallurgiques, chimiques ou électrolytiques	Production d'alumine à partir de bauxite :	Capacité maximale de production = 630 000 t/an d'alumine	A
3110	Combustion de combustibles dans des installations d'une puissance thermique nominale totale égale ou supérieure à 50 MW	Puissance cumulée des chaudières et des fours : - Chaudière n°2 HP (fioul lourd TBTS/gaz naturel) Pth = 84 MW - Chaudière n°3 HP (fioul lourd TBTS/gaz naturel) Pth = 84 MW - Chaudière n°5 BP (fioul lourd TBTS/gaz naturel) Pth = 16,4 MW - Chaudière n°6 BP (gaz naturel) Pth = 16,4 MW - Chaudière n°7 BP (gaz naturel) Pth = 16,4 MW - four n°3 (gaz) Pth = 23,2 MW - four n°4 (gaz) Pth = 40,6 MW - four n°5 (gaz) Pth = 52,2 MW - sécheur (gaz) Pth = 2 MW	217,2 MW	A
4734-2-a	Produits pétroliers spécifiques et carburants de substitution : essences et naphas ; kérosènes (carburants d'aviation compris) ; gazoles (gazole diesel, gazole de chauffage domestique et mélanges de gazoles compris) ; fioul lourd ; carburants de substitution pour véhicules, utilisés aux mêmes fins et aux mêmes usages et présentant des propriétés similaires en matière d'inflammabilité et de danger pour l'environnement. Pour les autres stockages a) supérieur ou égal à 1000 tonnes	Garage : Essence sans plomb : 8 tonnes Garage : Fioul Domestique : 48 tonnes Groupe Energétique : Fioul lourd (bac 901) : 1000 tonnes	Total : 1056 tonnes	A

.../...

Rub.	Libellé de la rubrique	Nature des installations	Volume des activités	Régime
1630-1	Emploi ou stockage de lessives de soude Le liquide renfermant plus de 20 % en poids d'hydroxyde de sodium ou de potassium. La quantité totale susceptible d'être présente dans l'installation étant : 1. Supérieure à 250 t	Stockage de soude	2 751,5 t	A
2515-1-a	1. Installations de broyage, concassage, criblage, ensachage, pulvérisation, nettoyage, tamisage, mélange de pierres, cailloux, minerais et autres produits minéraux naturels ou artificiels ou de déchets non dangereux inertes, autres que celles visées par d'autres rubriques et par la sous-rubrique 2515-2. La puissance installée des installations, étant : a) Supérieure à 200 kW	Atelier de préparation de la bauxite : .Broyage : P=3 500 kW .déchargement, concassage et stock passant : P= 750 kW Atelier de parachèvement de l'alumine : .UPCA P=900 kW .Broyage AL TECH P=600 kW .Ensachage P=50 kW Atelier de Broyage d'alumine • P= 1 000 kW Atelier semi-industriel : • Lavage, filtration, ensachage : 400 kW	7 200 kW	E
2921-a	Installations de refroidissement évaporatif par dispersion d'eau dans un flux d'air généré par ventilation mécanique ou naturelle (installations de) : a) La puissance thermique évacuée maximale étant supérieure ou égale à 3 000 kW	TAR de type circuit ouvert : .Calcinée 10 848 kW .UOGE 10 743 kW .Décomposition 4 642 kW .UOAR 2 kW	P= 26 235 kW	E
4718-2	Gaz inflammables liquéfiés de catégorie 1 et 2 (y compris GPL et biogaz affiné, lorsqu'il a été traité conformément aux normes applicables en matière de biogaz purifié et affiné, en assurant une qualité équivalente à celle du gaz naturel, y compris pour ce qui est de la teneur en méthane, et qu'il a une teneur maximale de 1 % en oxygène). La quantité totale susceptible d'être présente dans les installations y compris dans les cavités souterraines étant : 2. Supérieure ou égale à 6 t mais inférieure à 50 t	- UCPA : 3 200 kg - ensacheuse super broyée : 1 750 kg - ensacheuse standard : 3 200 kg Gaz : propane	8,15 t	DC
2560-B-2	Travail mécanique des Métaux et alliages B. Autres installations que celles visées au A la puissance installée de l'ensemble des machines fixes concourant au fonctionnement de l'installation étant : 2. Supérieure à 150 kW, mais inférieure ou égale à 1000 kW	Ateliers de chaudronnerie et d'ajustage	< 500 kW	DC

Rub.	Libellé de la rubrique	Nature des installations	Volume des activités	Régime
4719-2	Acétylène (numéro CAS 74-86-2). La quantité susceptible d'être présente dans l'installation étant : 2. Supérieure ou égale à 250 kg mais inférieure à 1 t	Stockage et emploi de l'acétylène en atelier	500 kg	D
4735	Ammoniac. La quantité susceptible d'être présente dans l'installation étant : 2. Pour les récipients de capacité unitaire inférieure ou égale à 50 kg : b) Supérieure ou égale à 150 kg mais inférieure à 5 t	Utilisation en laboratoire R&D	27 kg	NC
1435	Stations-service: installations, ouvertes ou non au public, où les carburants sont transférés de réservoirs de stockage fixes dans les réservoirs à carburant de véhicules à moteur, de bateaux ou d'aéronefs. Le volume annuel de carburant (liquides inflammables visés à la rubrique 1430 de la catégorie de référence [coefficient 1] distribué étant : 3. Supérieur à 100 m3 mais inférieur ou égal à 3 500 m3.	Installation de remplissage de réservoirs de véhicules à moteur fioul = 30 m3/an Gasoil = 14 m3/an Sans Plomb = 9 m3/an	V annuel = 53 m3	NC
2930	Ateliers de réparation et d'entretien de véhicules et engins à moteur, y compris les activités de carrosserie et de tôlerie : 1. Réparation et entretien de véhicules et engins à moteur : b) La surface de l'atelier étant supérieure à 2 000 m ² mais inférieure ou égale à 5 000 m ²	Atelier de réparation et d'entretien de véhicules et engins à moteur.	S=1 100 m ²	NC

Article 2 Mise à jour des rubriques IOTA :

Après l'article 1.2.4 de l'arrêté préfectoral 166-2014 A du 28 décembre 2015, il est ajouté un article 1.2.5 intitulé « Liste des installations concernées par une rubrique de la nomenclature des Installations, ouvrages, travaux et aménagement au titre de la police de l'eau », et rédigé comme suit :

A (Autorisation), D (Déclaration).

Rub.	Libellé de la rubrique	Situation de l'exploitant	Régime
1.1.1.0	Sondage, forage, y compris les essais de pompage, création de puits ou d'ouvrage souterrain, non destiné à un usage domestique, exécuté en vue de la recherche ou de la surveillance d'eaux souterraines ou en vue d'effectuer un prélèvement temporaire ou permanent dans les eaux souterraines, y compris dans les nappes d'accompagnement de cours d'eau	14 piézomètres sur le site de l'usine 7 piézomètres à l'extérieur en aval du site de l'usine	D
1.1.2.0	Prélèvements permanents ou temporaires issus d'un forage, puits ou ouvrage souterrain dans un système aquifère, à l'exclusion de nappes d'accompagnement de cours d'eau, par pompage, drainage, dérivation ou tout autre procédé, le volume total prélevé étant : 2° Supérieur à 10 000 m ³ /an mais inférieur à 200 000 m ³ /an	50 000 m ³ prélevés dans la fosse du four 4 alimentée par la nappe phréatique.	D

.../...

Rub.	Libellé de la rubrique	Situation de l'exploitant	Régime
2.1.1.0	Stations d'épuration des agglomérations d'assainissement ou dispositifs d'assainissement non collectif devant traiter une charge brute de pollution organique au sens de l'article R. 2224-6 du code général des collectivités territoriales : 2° Supérieure à 12 kg de DBO5, mais inférieure ou égale à 600 kg de DBO5	400 kg de DBO5	D
2.1.5.0	Rejet d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou dans le sous-sol, la surface totale du projet, augmentée de la surface correspondant à la partie du bassin naturel dont les écoulements sont interceptés par le projet, étant : 1° Supérieure ou égale à 20 ha (A) ; 2° Supérieure à 1 ha mais inférieure à 20 ha (D).	La superficie drainée par le bassin B disposant d'un rejet au ruisseau des Molx est de 3,1 hectares.	D
2.2.3.0	Rejet dans les eaux de surface, à l'exclusion des rejets visés aux rubriques 4.1.3.0, 2.1.1.0, 2.1.2.0 et 2.1.5.0 : 1° Le flux total de pollution brute étant : a) Supérieur ou égal au niveau de référence R2 pour l'un au moins des paramètres qui y figurent	Le niveau R2 est dépassé pour le paramètre métaux et métalloïdes (Metox) et la DCO	A

Article 3 Protection des réservoirs de CO2 liquide :

Après l'article 7.3.4 de l'arrêté préfectoral 166-2014 A du 28 décembre 2015, il est ajouté un article 7.3.5 rédigé comme suit :

L'exploitant met en place, au plus tard le 31 décembre 2021, un dispositif permettant de couper automatiquement l'alimentation en gaz de la tuyauterie alimentant l'atelier de calcination afin d'éviter l'exposition du réservoir de CO2 liquide le plus proche, à un feu torche pouvant conduire au BLEVE de celui-ci.

Article 4 Surveillance des substances contenues dans les encroûtants utilisés sur les sites de l'usine de Gardanne et de stockage de Mange-Garri :

Après l'article 9.3.3 de l'arrêté préfectoral 166-2014 A du 28 décembre 2015, il est ajouté un article 9.3.4 intitulé "surveillance des substances contenues dans les encroûtants utilisés sur les sites de l'usine de Gardanne et de stockage de Mange-Garri, et rédigé comme suit :

Avant le 1er janvier 2021, l'exploitant procède à deux mesures, espacées de six mois, à partir d'un échantillon prélevé sur 24 heures proportionnellement au débit, des substances nocives pour l'environnement contenues dans les produits encroûtant utilisés sur le site de l'usine de Gardanne et sur le site de stockage de Mange-Garri, à savoir l'isotridécanol éthoxylé et l'alcool C12 – C14 éthoxylé, dans son effluent avant son rejet vers la mer.

Les résultats de cette campagne de mesure sont transmis à l'inspection de l'environnement.

En cas de changement de produit encroûtant composé d'une ou plusieurs substances nocives pour l'environnement aquatique différentes des deux visées par le présent article, sur le site de l'usine, sur le site de Mange-Garri ou les deux, l'exploitant réalise une nouvelle campagne, avec deux mesures espacées de six mois sur ces nouvelles substances, à partir d'un échantillon prélevé sur 24 heures proportionnellement au débit, des substances nocives pour l'environnement contenu dans ces produits, dans son effluent aqueux avant son rejet vers la mer.

Les résultats d'une telle campagne de mesure sont transmis à l'inspection de l'environnement.

.../...

Article 5 Rapport Annuel :

L'article 9.7.2 de l'arrêté préfectoral 166-2014 A du 28 décembre 2015 est remplacé par ce qui suit :

Une fois par an, et avant le 30 juin de l'année N+1, l'exploitant adresse au préfet un rapport d'activité de l'année N, comportant :

- une synthèse des informations prévues dans le présent arrêté (notamment ceux récapitulés au chapitre 2.7), dont notamment :
 - évolution des installations et de l'organisation
 - rejets atmosphériques et aqueux au cours de l'année et évolutions constatées
 - surveillance de l'environnement (qualité de l'air, émissions atmosphériques diffuses / canalisées, eaux de surface, eaux souterraines, bruits, sols)
 - consommation de matières et d'énergie
 - production et gestion des déchets
 - valorisation des déchets, en particulier des résidus de bauxite (à ce titre, l'exploitant y présente l'état des lieux de ses recherches en termes de valorisation de ces résidus)
 - bilan des accidents et incidents liés à la maîtrise de l'impact environnemental
- le programme de mesures envisagées pour l'année en cours (année N+1) pour supprimer ou réduire les nuisances environnementales et sanitaires
- un tableau de bord de suivi des indicateurs pertinents permettant de suivre les progrès réalisés ;
- tout élément d'information pertinent sur l'exploitation des installations dans l'année écoulée.

Ce rapport comprend un bilan relatif à l'exploitation et à la surveillance des canalisations terrestres et marines notamment :

- la mise en œuvre du PSM,
- les incidents et accidents incluant les mesures prises pour en limiter les conséquences ou pour en éviter le renouvellement
- les exercices de mise en œuvre du Plan de Sécurité et d'Intervention (PSI)
- les travaux tiers à proximité de la canalisation
- les travaux de réparation de la canalisation

Ce rapport peut être commun au rapport demandé à l'article 9.4.1 de l'arrêté préfectoral 41-2016-PC du 21 juin 2016.

Une copie de ce bilan et de ce rapport d'activité est transmise à la mairie de Gardanne.

Une synthèse de ce rapport est adressée à la commission de suivi de site.

Article 6 Études des risques sanitaires :

Après le chapitre 9.6 de l'arrêté préfectoral 166-2014 A du 28 décembre 2015, il est ajouté un article 9.6.1 intitulé « Mises à jour des évaluations des risques sanitaires », et rédigé comme suit :

Pour tenir compte des améliorations et des modifications intervenues, une mise à jour de l'interprétation de l'état des milieux couplée à l'évaluation des risques sanitaires sur l'usine de Gardanne sera remise au préfet au plus tard le 30 avril 2020. Cette mise à jour tient compte des effets cumulés des émissions atmosphériques des activités du site de Mange-Garri et de l'usine de Gardanne.

.../...

Article 7 :

Conformément à l'article R.181-50 du code de l'environnement, cette décision peut être déférée devant le tribunal administratif de Marseille par voie postale ou par l'application Télérecours citoyens accessible à partir du site: www.telerecours.fr

- 1° par l'exploitant, dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision lui a été notifiée ;
2° par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L.181-3, dans un délai de quatre mois à compter de :
- a) l'affichage en mairie dans les conditions prévues au 2° de l'article R.181-44 ;
 - b) la publication de la décision sur le site internet de la préfecture prévue au 4° du même article.

Le délai court à compter de la dernière formalité accomplie. Si l'affichage constitue cette dernière formalité, le délai court à compter du premier jour d'affichage de la décision.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours gracieux ou hiérarchique dans le délai de deux mois. Ce recours administratif prolonge de deux mois les délais mentionnés aux 1° et 2°.

Article 8 :

En cas de non-respect de l'une des dispositions qui précèdent, il pourra être fait application des sanctions prévues par des dispositions de l'article L.171-8 du code de l'environnement, sans préjudice des condamnations qui pourraient être prononcées par les tribunaux compétents.

Article 9 :

Une copie du présent arrêté devra être tenue au siège de l'exploitation à la disposition des autorités chargées d'en contrôler l'exécution.

Un extrait du présent arrêté restera affiché en permanence de façon visible dans l'établissement.

Article 10 :

Les droits des tiers sont et demeurent expressément réservés.

Article 11 Exécution :

- La Secrétaire Générale de la Préfecture des Bouches-du-Rhône,
- Le Sous-Préfet d'Aix-en-Provence,
- Le Maire d'Aix-en-Provence,
- Le Maire d'Allauch,
- Le Maire d'Aubagne,
- Le Maire d'Auriol,
- Le Maire de Belcodène,
- Le Maire de Bouc-Bel-Air,
- Le Maire de Cadolive,
- La Maire de Cassis,
- Le Maire de Carnoux,
- Le Maire de Ceyreste,
- Le Maire de Fuveau,
- Le Maire de Gardanne,
- Le Maire de Gémenos,
- Le Maire de Gréasque,
- Le Maire de La Bouilladisse,
- Le Maire de La Ciotat,
- Le Maire de La Destrousse,
- Le Maire de La Penne sur Huveaune,
- Le Maire de Marseille,

.../...

- Le Maire de Meyreuil,
- Le Maire de Mimet,
- Le Maire de Peypin,
- Le Maire de Peynier,
- Le Maire de Roquefort-La-Bédoule,
- Le Maire de Roquevaire,
- Le Maire de Saint-Savournin,
- Le Maire de Simiane-Collongue,
- La Directrice Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement,

et toutes autorités de police et de gendarmerie, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Marseille le, 31 MARS 2020

Pour le Préfet
La Secrétaire Générale

Juliette TRIGNAT