

# L'intégration des préoccupations d'environnement dans les projets de construction, d'aménagement et d'urbanisme, en France

André-Hubert Mesnard

Volume 28, numéro 4, décembre 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1035616ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1035616ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

## Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

## ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

## Citer cet article

Mesnard, A.-H. (1997). L'intégration des préoccupations d'environnement dans les projets de construction, d'aménagement et d'urbanisme, en France. *Revue générale de droit*, 28(4), 449–466. <https://doi.org/10.7202/1035616ar>

## Résumé de l'article

La prise en compte de l'environnement s'impose de plus en plus en France, pour des raisons de sécurité, de qualité de vie et de développement durable dans un contexte d'urbanisation forte, dans des zones localisées et souvent sensibles sur le plan écologique. La législation et le droit reflètent cette généralisation des préoccupations d'environnement depuis la loi du 10 juillet 1976 qui fait de la protection du patrimoine naturel un objectif « d'intérêt général », c'est-à-dire un objectif général, tant public que privé, individuel que collectif.

Cette obligation concerne aussi bien les contractants de droit privé (propriétaires, exploitants) que les industries et les pouvoirs publics (permis de construire, plans d'urbanisme...). Tous les projets doivent intégrer les préoccupations d'environnement, et le droit de l'urbanisme les impose d'une façon expresse, autant dans le contenu de la planification de l'occupation du territoire, que lors de la délivrance des autorisations d'occupation des sols... Les études d'environnement (dont les études d'impact) sont de plus en plus exigeantes et nombreuses. Enfin la jurisprudence des tribunaux, administratifs, ou pénaux, « responsabilise » de plus en plus les acteurs publics de la construction et de l'urbanisme, en matière de défense de l'environnement.

## **L'intégration des préoccupations d'environnement dans les projets de construction, d'aménagement et d'urbanisme, en France**

**ANDRÉ-HUBERT MESNARD**

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences politiques de Nantes C.R.U.A.R.A.P.

### **RÉSUMÉ**

*La prise en compte de l'environnement s'impose de plus en plus en France, pour des raisons de sécurité, de qualité de vie et de développement durable dans un contexte d'urbanisation forte, dans des zones localisées et souvent sensibles sur le plan écologique. La législation et le droit reflètent cette généralisation des préoccupations d'environnement depuis la loi du 10 juillet 1976 qui fait de la protection du patrimoine naturel un objectif « d'intérêt général », c'est-à-dire un objectif général, tant public que privé, individuel que collectif.*

*Cette obligation concerne aussi bien les contractants de droit privé (propriétaires, exploitants) que les industries et les pouvoirs publics (permis de construire, plans d'urbanisme...). Tous les projets doivent intégrer les préoccupations d'environnement, et le droit de l'urbanisme les impose d'une façon expresse, autant dans le contenu de la planification de l'occupation du territoire, que lors de la délivrance des autorisations d'occupation des sols... Les études d'environnement (dont les études d'impact) sont de plus en plus exigeantes et*

### **ABSTRACT**

*Environment awareness has become essential in France for reasons of security, quality of life and durable development in a context of strong urbanization, in localized zones, often sensitive on an ecological level.*

*Legislation and law has reflected this generalization of environmental preoccupations ever since the advent of the July 10<sup>th</sup>, 1976 Act. This Act considers the protection of natural patrimony a "general interest" objective, both a public and private objective and both, an individual and collective objective.*

*This obligation concerns contracting parties of private law (owners and developers), industrials and public authorities (building permits, urban planning...). All projects have to integrate environmental preoccupations, now expressly imposed. Environmental studies are increasing in numbers and are becoming more and more demanding. Jurisprudence of administrative and penal tribunals are making public actors of the construction and urban sectors more aware of their responsibility to protect the environment.*

*nombreuses. Enfin la jurisprudence des tribunaux, administratifs, ou pénaux, « responsabilise » de plus en plus les acteurs publics de la construction et de l'urbanisme, en matière de défense de l'environnement.*

---

## SOMMAIRE

Introduction .....	450
I. La généralisation des préoccupations d'environnement.....	452
II. L'obligation matérielle d'intégrer les préoccupations d'environnement.....	455
A. Une évolution continue du droit de l'urbanisme .....	456
B. L'obligation, de nature plus procédurale, de faire des études d'environnement ..	458
III. La recherche de l'intégration volontaire des préoccupations d'environnement dans les projets de construction : la responsabilisation des acteurs.....	460
IV. Autres aspects, plus récents et plus nouveaux de la jurisprudence et de la réglementation.....	462

---

## INTRODUCTION

Voilà bien longtemps que le sage se soucie de son environnement. Après Platon, Aristote dans le livre VII du « politique » (Chapitre V) pensant aux règles d'édification de la cité, réfléchit au choix du lieu, mais aussi aux vertus de tempérance qui doivent habiter l'homme libre devenu citoyen. L'environnement dont nous nous soucions doit de plus en plus être défini largement, le plus largement possible. Au sens anglo-saxon du terme un environnement est autant bâti que naturel. Il comprend même, de plus en plus l'environnement humain, tout simplement, tant il est évident pour tous que rien n'est plus polluant pour l'homme qu'un mauvais voisin, celui qui ne vous connaît pas, et que l'on ne reconnaît pas, et qui ne veut pas vous connaître : les bruits familiers de l'ami-voisin sont tout à fait supportables, pas celui d'un nouveau chantier ou d'une nouvelle activité arrivée sans crier gare. On est ainsi passé d'une politique de protection de la nature à une défense de l'environnement urbain, et même à une politique de la ville, de plus en plus globale (cf. circulaire du 27 septembre 1993 du ministère de l'Environnement). De bonnes études récentes<sup>1</sup> ont fortement souligné le rapprochement du droit de l'environnement, du droit de l'urbanisme et du droit de la construction. Ces législations spécifiques traditionnellement distinctes et appliquées par des administrations dif-

---

1. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 1996.

férentes se croisent de plus en plus et le droit de l'urbanisme va désormais au-delà du strict contrôle de l'occupation des sols. Il protège ainsi la qualité du patrimoine et des espaces naturels, de l'architecture, des paysages, de l'environnement, et prend en compte l'archéologie ainsi que les risques naturels et technologiques (cf. circulaire du 27 septembre 1993 du ministère de l'Environnement).

L'intégration des préoccupations d'environnement s'impose donc désormais à tous les niveaux de décisions, publiques et individuelles. L'idéal étant de prévenir plutôt que de contrôler et de contraindre, le législateur souhaite de plus en plus favoriser la prise en compte de l'environnement le plus en amont possible dans le processus d'élaboration et d'adoption du projet.

Ainsi conçue, la préoccupation d'environnement ressemble de très près à la vertu de sociabilité, au souci très humaniste de ménager autrui, d'économiser le sol, de ménager les conditions d'un développement durable et d'avoir un environnement agréable et sain.

Cela suppose très logiquement une étude poussée du terrain (et c'est l'étude d'impact du projet sur le site et le paysage), une concertation avec les habitants, les voisins et les diverses parties concernées par un projet et attachées à leur environnement actuel. Cela suppose aussi que l'on consulte les experts et administrations spécialisées qui ont une connaissance particulière du lieu, du patrimoine naturel et culturel et de leur évolution, ainsi que des répercussions notables d'un projet sur l'environnement. Il y a là autant de procédures favorables, voire indispensables, facultatives ou obligatoires dont le bon déroulement garantira la réussite du projet, c'est-à-dire sa qualité, son acceptation et son insertion, son bon achèvement sans imprévu, ainsi que sa durée.

Tout plaide donc pour une bonne intégration des préoccupations d'environnement dans les projets de construction.

Mais de plus en plus le souhaitable est devenu nécessaire et même urgent. Le souhait devient donc obligation, pour les pouvoirs publics dans notre droit positif.

De même que le droit de l'urbanisme est venu au lendemain de la Première Guerre mondiale organiser le développement et l'« embellissement des villes », bien au-delà des soucis traditionnels d'hygiène, de voirie et de sécurité, le droit de l'environnement vient de plus en plus prolonger cette recherche ou cette volonté de maintien de la qualité de vie. C'est un même effort. Il y a urgence en France comme dans le monde entier : de 1950 à 1990 le taux d'urbanisation a doublé en Afrique, doublé en Asie et en Amérique latine, mais il est aussi passé en France en 30 ans (de 1954 à 1985) de 57 % de la population à plus de 80 % ; c'est-à-dire que la population urbaine a doublé (de 24 à 48 millions de personnes à peu près). Or de plus en plus, cette population — mondiale et même française — se situe en position limite du territoire et tout particulièrement sur la frange littorale ou à proximité de l'eau ou dans d'autres sites, attractifs et restreints au plan mondial (40 % dans une frange de 50 à 60 km). Cette extension de l'urbanisme sur certains sites privilégiés, associée à l'industrialisation, au développement des transports, à l'intensification et à l'industrialisation de l'agriculture ont modifié les pollutions de toutes sortes (air, eau, terre) et accru la dangerosité et l'impact des risques naturels (inondation) et technologiques, chez nous comme ailleurs. Tout ceci appelle donc, depuis deux décennies des interventions croissantes des pouvoirs publics nationaux et locaux.

Pour la France une suite de catastrophes ont marqué l'opinion publique et poussé à l'intervention accrue du législateur et des pouvoirs publics : rupture du

barrage de Malpasset (1959), incendie de la raffinerie de Feyzin (1966), incendie du « cinq sept » à Saint-Laurent du Pont (1970), avalanche de Val d'Isère (même année), inondation du terrain de camping du Grand Bornan (1987), inondation de Vaison la Romaine (1992) et du midi de la France (1993). Les risques naturels sont aggravés par les constructions humaines et même, plus grave encore, les risques naturels ou technologiques ne sont toujours pas proportionnels à l'importance de la construction (le cas du terrain de camping le prouve amplement) : des aménagements légers peuvent avoir des répercussions importantes. D'où la nécessité de faire de l'environnement une préoccupation de tous et de tous les instants.

## I. LA GÉNÉRALISATION DES PRÉOCCUPATIONS D'ENVIRONNEMENT

Face à ces risques croissants la réaction des pouvoirs publics sous la pression de l'opinion (et particulièrement des écologistes) a d'abord été de produire du droit et surtout du droit public en multipliant les réglementations spécifiques (établissements classés, régime des forêts, des monuments et sites archéologiques, règles d'environnement contre les diverses pollutions, réglementation sur l'eau, le bruit, les déchets, l'air). De plus, les droits communs de l'urbanisme et de la construction ont été progressivement et fortement « environnementalisés », c'est-à-dire qu'on y a intégré depuis les années 70 de plus en plus de préoccupations d'environnement (espaces naturels, risques naturels et technologiques, archéologie, littoral, montagne). Mais la démarche des pouvoirs publics a évolué. Certes, il y a de plus en plus de règles matérielles spécifiques (interdictions et obligations de faire) qui limitent d'autant la liberté des maîtres d'ouvrage ainsi que la portée du droit à la propriété, et l'autonomie des collectivités locales : la loi « littoral » et les divers modes de protection des abords des monuments historiques ou des sites archéologiques en sont de bons exemples (à présent la loi « paysage » et ses directives).

Mais, il y a de plus en plus d'obligations de comportement, imposant certaines procédures en vue d'amener les acteurs à un certain comportement. Ce sont les études d'impact, les enquêtes d'utilité publique, les rapports de présentation préalables aux documents d'urbanisme, les obligations de concertation préalables aux grandes décisions d'urbanisme, les consultations obligatoires des associations agréées et leur participation par ce biais aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme et des opérations d'urbanisme. Il en va de même du recours obligatoire à l'architecte, ou du volet « paysage » dans le dossier de permis de construire.

Toutes ces procédures ont un double but : permettre l'intrusion éventuelle des préoccupations d'environnement dans les procédures décisionnelles. Mais en faisant remonter progressivement ces interventions en aval des procédures de décision on leur permet de jouer un rôle utile, plus préventif et pédagogique et l'on parvient ainsi à mieux intégrer les préoccupations d'environnement dans les démarches des décideurs et dans les décisions elles-mêmes. En même temps qu'on prévient leurs erreurs on les responsabilise et on leur évite bien des désagréments futurs en les mettant à l'abri de recours et en évitant la mise en cause de leur responsabilité.

Tout ceci vaut d'ailleurs pour tous les décideurs, acteurs, promoteurs, tant publics que privés d'ailleurs, très liés les uns aux autres (en termes de responsabilité par exemple).

Il est de plus en plus clair que la protection de l'environnement est l'affaire de tous et que ce n'est pas la mission des seuls pouvoirs publics. Le législateur l'a proclamé à plusieurs reprises, le secteur privé le reconnaît de mieux en mieux<sup>2</sup>.

Les rapports de droit privé sont donc bien concernés par les préoccupations d'environnement.

Les préoccupations d'environnement sont donc générales, elles sont « d'intérêt général » selon l'expression législative répétée. Elles transcendent les clivages trop traditionnels entre droit public et droit privé :

Article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976 sur l'environnement :

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 [ni public, ni privé, mais général].

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine dans lequel il vit. Les activités publiques et privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes urgences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux.

Il s'agit là d'une directive générale étonnement claire, dont on retrouve la formulation dans d'autres textes de la même époque : article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture : « la création architecturale, la qualité de la construction, l'insertion harmonieuse dans le milieu environnant sont d'intérêt public ».

Puisque les particuliers et les associations sont autant concernés que les pouvoirs publics, leur information fut de mieux en mieux organisée par la procédure déjà citée (enquête publique, concertation, etc.) et, en matière de risque, par la loi 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 de risques majeurs. « Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Le droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. » Le décret 94-614 du 13 juillet 1994 permettant d'assurer la sécurité des occupants de terrains de camping et de caravanes soumis à un risque naturel ou technologique abonde dans le même sens.

Dans les rapports de droit privé, on trouve le même souci d'information.

Les notaires sont bien placés pour expliquer à leurs clients porteurs d'un projet immobilier que le respect des préoccupations d'environnement ne vient pas renverser, abolir, le droit de propriété, mais peut-être l'accomplir pleinement. On peut à juste titre prolonger les analyses classiques (et profondes) sur la fonction

---

2. C'est ainsi que les notaires, officiers ministériels situés au cœur de contrat immobilier de droit privé, en ont fait en 1994 l'objet de leur congrès national si bien préparé et si riche en apports : « protection de l'environnement, de la contrainte au contrat ».

sociale du droit de propriété en parlant comme certains<sup>3</sup> de la « socialisation environnementale » du droit de propriété.

Dans cette perspective le contrat joue un rôle essentiel, bien au-delà de la réglementation, et pour la prolonger. Le droit privé est un instrument essentiel du « lien social », en organisant théoriquement au mieux les rapports juridiques entre usagers concurrents de l'environnement (par exemple entre le défenseur de l'environnement, préexistant au projet, et l'aménageur qui veut réaliser au mieux de ses critères le meilleur nouveau projet, ou entre le propriétaire foncier et l'exploitant agricole). Pour cela il existe des standards, des principes traditionnels comme ceux de « bonne foi », de « gestion en bon père de famille » ou encore la prohibition de vices cachés « qui visent à l'harmonie environnementale ».

Ainsi le contrat est source d'information sur les contraintes environnementales pesant sur la propriété, comme il peut être la source même de certaines limitations du droit de propriété. Le législateur est d'ailleurs venu préciser lui-même ces rapports de droit privé sur ces points : article 8-1 de la loi du 19 juillet 1976 (introduit par la loi du 13 juillet 1992) : le vendeur d'un terrain est tenu d'informer l'acheteur de ce qu'une installation soumise à autorisation a été exploitée sur ce terrain ainsi que des dangers — pour autant qu'il les connaisse — ou inconvénients importants résultant de cette exploitation. Le législateur est aussi intervenu en maître des troubles de voisinage provoqués par des activités agricoles, industrielles, artisanales ou commerciales avec l'article L-112-16 du *Code de la construction*, dans sa rédaction découlant de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 (on ne peut se plaindre d'une activité préexistante à un permis ou une installation, si cette activité se déroule selon les règles de la profession).

Mais l'unité du sujet que nous avons à traiter n'est qu'apparente car il y a multiplicité des préoccupations d'environnement et multiplicité des projets. Si l'environnement est de plus en plus une préoccupation globale, il est traduit par la législation de toutes les façons possibles : d'une part il vient investir, subvertir le droit commun de l'urbanisme, le droit de la construction, le droit rural et les autres branches du droit, mais d'autre part il distingue par des réglementations spécifiques les diverses interventions de l'homme, en particulier : les divers types de construction (projets), les divers milieux concernés et les divers risques.

Pour les divers types de construction : habitats, locaux recevant du public, établissements classés, urbanisme commercial, camping et accueil de caravanes font l'objet de règles spécifiques et souvent d'autorisations spécifiques.

Pour les divers milieux : le littoral, la montagne, la forêt, les espaces naturels protégés ont leurs propres caractéristiques.

Il y a enfin une approche par type de pollutions et risques de pollutions, de l'eau, de l'air, par le bruit, les déchets, les incendies. Divers types de risques naturels et technologiques viennent ajouter des contraintes complémentaires et aboutir à des « schémas » pris en compte par l'urbanisme.

---

3. R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 1997; et aussi R. ROMI et F. COLLART-DUTILLEUL, « Propriété privée et protection de l'environnement », *A.J.D.A.* sept. 1994, pp. 511 et ss.

Cette multiplicité pose indiscutablement des problèmes de coordination et d'intégration de toutes ces politiques publiques à propos de projets concrets uniques, situés en un lieu donné avec des caractéristiques propres. La multiplicité des réglementations indépendantes (et leur coordination) pose en elle-même un problème qui pourrait faire l'objet d'études spécifiques. Elle complique la connaissance et la conception d'un projet. On le sait, le permis de construire ne permet pas d'unifier tous les contrôles préalables du respect de toutes ces règles, en vue de la réalisation d'un même projet concret de construction, particulièrement en matière d'établissements classés et en matière d'urbanisme commercial<sup>4</sup>.

C'est que plusieurs administrations sont en cause (Urbanisme et Équipement, Environnement, Culture) et aussi plusieurs milieux politiques, depuis la décentralisation : État et collectivités locales. La seule issue, dirait Prieur, serait bien d'unifier la procédure au profit du maire (mais peut-on décentraliser le contrôle des établissements classés) ou au profit du préfet (recentralisation, dans ce cas, des contrôles d'urbanisme). Ce serait pourtant la meilleure façon d'intégrer solennellement les préoccupations d'urbanisme et d'environnement.

Pour prendre exemple des installations classées, il est indéniable que le principe traditionnel de « l'indépendance de législation » a vu ses conséquences réduites ces dernières années, mais il pourrait voir sa portée encore plus restreinte si l'on suivait les propositions du professeur Prieur<sup>5</sup>. Il y a certainement deux administrations distinctes délivrant deux autorisations distinctes mais le droit de l'urbanisme contient de plus en plus de règles d'environnement dont le permis de construire doit tenir compte. Aussi la légalité de l'ouverture d'un établissement classé peut s'apprécier au regard du P.O.S. (plan d'occupation des sols), (cf. 9 février 1968, Cheret, Leb., p. 928), et ainsi la légalité d'un P.O.S. peut être appréciée par voie d'exception à l'occasion d'un recours contre une installation classée (cf. 7 février 1986, Colombes, Leb., p. 25). Le juge des installations classées en apprécie la légalité par rapport aux règles d'urbanisme applicables à la date du jugement (cf. 22 mai 1992, Lebrun, req. n° 101605, Prieur). Ainsi la soi-disant indépendance des législations ne concerne que la procédure d'instruction des autorisations et la légalité du permis de construire qui ne peut s'apprécier qu'au regard du droit de l'urbanisme; on ne peut soulever l'exception d'illégalité de l'autorisation d'ouverture d'une installation classée à l'occasion d'un recours contre son permis de construire. La jurisprudence n'applique donc pas la théorie des opérations complexes comme elle le pourrait peut-être.

Dernière en date des dispositions coordonnant les deux procédures, la loi du 13 juillet 1992 sur les organismes génétiquement modifiés, qui interdit de délivrer le permis de construire pour une installation classée concernée, avant la clôture de l'enquête publique. Mais il faut être encore plus précis sur l'évolution du droit positif.

## II. L'OBLIGATION MATÉRIELLE D'INTÉGRER LES PRÉOCCUPATIONS D'ENVIRONNEMENT

L'obligation d'intégration des préoccupations d'environnement dans les projets d'urbanisme, d'aménagement et de construction s'est considérablement

4. Cf. M. PRIEUR, *op. cit.*, note 1; et H. JACQUOT, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz 1996.

5. M. PRIEUR, « Urbanisme et environnement », *A.J.D.A.*, mai 1993.



développée (sans que l'on puisse ici remonter trop loin dans le temps). Elle est surtout le fait du droit public de l'urbanisme, essentiellement dans le cadre d'une évolution continue.

#### A. UNE ÉVOLUTION CONTINUE DU DROIT DE L'URBANISME

Au niveau des institutions les nouvelles D.I.R.E.N.<sup>6</sup> mises à la disposition du ministère de l'Équipement « contribuent à la prise en considération de l'environnement dans les documents de planification locale » et sont chargées de promouvoir un urbanisme et une architecture de qualité s'intégrant harmonieusement dans le milieu environnant » (art. 4, 6 et 8 du décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991). Elles sont associées à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Au niveau des règles de fond il est hors de question ici de rappeler la liste fort longue des règles d'urbanisme protégeant de plus en plus l'environnement, tant pour les communes sans plan d'occupation des sols (P.O.S.) qui sont soumises aux règles générales d'urbanisme en totalité (R. 111-2, du *Code d'urbanisme*), depuis fort longtemps, (R. 111-3, R. 111-3-1, R. 111-3-2, R. 111-14-2, R. 111-21) que pour les autres communes d'abord soumises à la plupart de ces dernières règles (*cf.* R. 111-1) et, en plus, aux règles spécifiques applicables aux P.O.S. et à d'autres documents d'urbanisme en tenant lieu<sup>7</sup>.

En application de l'article 35, de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 plusieurs fois modifiée (art. L. 110 du *Code de l'urbanisme* (C.U.) : « Les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace »; c'est-à-dire leurs projets globaux et ponctuels et ceci dans le cadre d'une politique d'environnement comprise de plus en plus largement au fil des ans (avec les lois du 22 juillet 1987 et du 13 juillet 1991 amenant la prise en compte des risques, puis de la politique de la ville)). Ceci « afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discriminations aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publique et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ».

Des lois d'aménagement et d'urbanisme viennent, sur le fondement de l'article L. 111-1-1 du C.U., encadrer schémas directeurs, schémas de secteur, plans d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu, qui eux-mêmes réglementent les projets individuels. Ces prescriptions sont de plus en plus nombreuses depuis l'article L. 121-10, d'une rédaction trop générale, encore complétée par la loi sur la ville du 13 juillet 1991 jusqu'aux dispositions fort précises et spécifiques de la loi montagne (L. du 9 janvier 1985, art. L. 145-1 et s. du Code), de la loi littoral (L. du 3 janvier 1986, L. 146-1 et s.) ainsi qu'aux dispositions par-

6. Directions régionales de l'environnement, dont le rôle s'est encore développé au fur et à mesure des changements de gouvernements et des majorités.

7. Abréviations utilisées dans cet article : C.A.A. : Cour administrative d'appel; C.E. : Conseil d'État; C.U. : *Code de l'urbanisme*; D. : Décret; L. : Loi et partie législative d'un Code; R. : Règlement et partie réglementaire d'un Code; Leb. : Recueil Lebon, des arrêts du Conseil d'État; P.O.S. : Plan d'occupation des sols; T.A. : Tribunal administratif; *J.O.* : *Journal officiel de la République française*; *B.O.* : *Bulletin officiel* (des divers ministères); *A.J.D.A.* : *Actualité juridique – Droit administratif*; *E.F.* : *Études foncières*.

ticulières aux zones de bruits des aérodromes (Loi du 11 juillet 1985, L. 147-1 et s.). Plus récemment une loi du 8 janvier 1993 (art. 1) introduit fortement le paysage dans le droit de l'urbanisme. Appliquées désormais par le décret du 11 avril 1994 (et la circulaire 94-38 du 22 avril 1994) ces dispositions prévoient la définition « en concertation avec les collectivités territoriales concernées », et sur des « territoires remarquables par leurs [...] paysages » de « directives de protection et de mise en valeur des paysages » élaborées en concertation avec les collectivités et avec les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées et approuvées par décret en Conseil d'État. En l'absence de P.O.S., ou en cas de P.O.S. contraire avec leur contenu, ces directives sont opposables aux demandes d'occupation et d'utilisation du sol, et de défrichement.

Le décret 94-258 du 11 avril 1994 pris pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la *Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993*, sur la protection et la mise en valeur des paysages ... et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages, précise en son article premier de quels paysages remarquables il peut s'agir, et (articles 2 et 5) ce que sera la directive de protection et de mise en valeur de ces paysages.

Les paysages remarquables sont ceux dont l'intérêt est établi :

- soit par leurs richesses particulières en matière de patrimoine, ou comme témoins de mode de vie et d'habitat ou d'activités et de traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières.

Ces directives directement applicables dans toute une série d'hypothèses aux projets individuels (absence de P.O.S. ou P.O.S. contraire à leur contenu) ont un contenu fort intéressant. Élaborée de façon concertée avec pour le moins, les communes, les associations agréées, les organisations professionnelles concernées par le projet et d'autres personnes publiques ou privées choisies par le préfet, chaque directive de protection et de mise en valeur comprend, outre les documents graphiques qui lui sont annexés, un rapport de présentation, des « orientations et principes fondamentaux de protection et de mise en valeur » et éventuellement un « cahier de recommandations » (art. 6). Le rapport de présentation à partir de l'état initial du paysage protégé expose les objectifs poursuivis. Les « orientations et principes » (art. 4) ont valeur réglementaire. Le cahier de recommandations comme son nom l'indique, a valeur pédagogique (art. 6). Les documents graphiques (art. 5) « font apparaître » le périmètre et « éclairent » les orientations et principes fondamentaux.

On a donc affaire à un document tantôt réglementaire et tantôt pédagogique, qui semble bien de nature à aider les acteurs — publics et privés — de l'aménagement à bien intégrer ce type de préoccupations d'environnement.

- La loi du 9 février 1994 (portant diverses mesures en matière d'urbanisme et de construction, art. 6-II) précise le contenu du P.O.S. en matière de paysage par une nouvelle rédaction de l'article L. 123-1-7 du *Code de l'urbanisme*. Ainsi, désormais (7<sup>e</sup>) « les P.O.S. [...] peuvent identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prospections de nature à assurer leur protection ».
- La circulaire du 22 avril 1994 (1-3) donne quelques éléments complémentaires : les paysages pouvant être difficiles à « délimiter », le P.O.S. peut donc les « identifier et localiser », ce qui est moins précis, et introduit donc une certaine souplesse dans l'application de ces dispositions. Elle explicite également ce que

« peuvent être », à titre d'exemples, ces éléments de paysages à protéger : « des espaces (voir espaces urbains par exemple), des structures paysagères (trames végétales, terrasses, murets, modes spécifiques d'implantation, des constructions...), des matériaux particuliers ou une utilisation particulière de matériaux (toits de Lauzes par exemple). Tous les travaux ayant pour effet de détruire un élément du paysage identifié sur cette base doivent faire l'objet d'une autorisation préalable au titre des installations et travaux divers (L. 442-2).

Le respect de la directive paysage par les demandes d'autorisation de projets, ou permis de construire, devait être facilité par le fameux « volet paysage » du permis de construire (art. 4-1 de la loi du 8 janvier 1993 et article 6.1.A. de la loi du 9 février 1994).

« Le projet architectural (joint à la demande de permis de construire) précise par des documents graphiques ou photographiques l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel de bâtiments ainsi que le traitement de leur accès et de leurs abords (selon des modalités à intervenir dans un décret en C.E.) compte tenu de la localisation, de la nature ou de l'importance des constructions ou travaux envisagés. »

Mais un deuxième aspect de la réglementation doit être souligné :

#### **B. L'OBLIGATION, DE NATURE PLUS PROCÉDURALE, DE FAIRE DES ÉTUDES D'ENVIRONNEMENT**

Le rapport du schéma directeur (R. 122-25 du C.U.) doit comprendre (art. R. 122-25-1 et s.) « L'analyse de l'état initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de sa préservation » et ainsi (c) « le parti d'aménagement adopté et sa justification [...] compte tenu [...] notamment [...] de l'analyse de l'état initial de l'environnement [...] de la gestion des eaux, de la protection des sites et des paysages, et de la prévention des risques naturels et technologiques [...] » et il doit comprendre enfin « la justification de la compatibilité des schémas directeurs avec les lois d'aménagement et d'urbanisme [...] ».

Le rapport de présentation du plan d'occupation des sols (P.O.S.) comprend une pareille analyse de l'environnement (R. 123-17) fort détaillée. En particulier, ce rapport de présentation (R. 123-17-2) « analyse en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site, et de l'environnement et les incidences de la mise en œuvre du plan d'occupation des sols sur leur évolution ainsi que les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur ».

Par ce biais, le P.O.S. pouvait devenir un instrument essentiel de la politique d'environnement, et c'est ce qui justifiait — en théorie — la dispense d'étude d'impact pour les travaux et ouvrages dans les communes ayant un P.O.S. (loi du 10 juillet 1976) ce qui aboutissait à réduire le nombre d'études d'impact au fur et à mesure à la sortie du P.O.S. En pratique le juge administratif sanctionne bien le non-respect de l'obligation de rédiger un rapport de présentation suffisant. Mais il ne l'impose pas pour autant dans le cas d'une simple modification du P.O.S. (T.A. Dijon 14 octobre 1989, madame Puisser, Lebon, tables p. 988 cité par Prieur) à condition qu'il s'agisse bien d'une modification de faible ampleur (ce ne saurait être le cas pour implanter une usine d'incinération en zone naturelle : C.E. janvier 1991. Commune de la Rochefoucault, Leb., p. 4).

Il faut cependant rappeler que les permis de construire délivrés sur la base d'un P.O.S. annulé pour absence d'une étude suffisante de l'environnement, ne sont pas pour autant automatiquement annulés par le Conseil d'État, pas plus qu'une autorisation de lotir dans la même hypothèse; ce qui est donc très préjudiciable à la prise en compte de préoccupations d'environnement. Cela justifierait que l'on remette en cause les dispenses d'étude d'impact dans les communes ayant un P.O.S., et que l'on impose une véritable étude d'impact pour les P.O.S. eux-mêmes (au lieu d'un simple rapport de présentation sur l'état de l'environnement).

C'est désormais chose en partie faite avec la réforme de l'étude d'impact (Décret du 25 février 1993 — circulaire 93-73 du 27 septembre 1993-1-2.2) : Si le décret 1977 dispensait d'étude d'impact la totalité des aménagements soumis à l'autorisation des installations à travaux divers ainsi que la totalité des constructions soumises au permis de construire, réalisées dans les communes dotées d'un P.O.S., ces dispenses, qui couvraient parfois des opérations lourdes, sont partiellement levées. Dans les communes avec P.O.S. sont soumises désormais à étude d'impact, les constructions soumises à permis de construire, ayant fait l'objet d'une enquête publique. Sont (en effet) désormais assujettis à l'étude d'impact : la construction d'immeubles à usage d'habitations ou de bureaux, de plus de 50 mètres de hauteur, la création de surfaces « hors œuvre nettes » de commerce supérieures à 10 000 mètres carrés, la construction d'équipements culturels, sportifs ou de loisirs susceptibles d'accueillir plus de 5 000 personnes ...

- les gares ferroviaires;
- les installations et travaux divers soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 442-1 du C.U. : sont (aussi dans cette catégorie) désormais assujettis à l'étude d'impact l'aménagement de golfs lorsque leur coût est égal ou supérieur à 12 M.F. (nouveau seuil financier de droit commun pour les études d'impact) ou lorsqu'ils sont accompagnés de construction d'une surface « hors œuvre » égale ou supérieure à 100 mètres carrés;
- l'aménagement d'aires de plein air et de loisirs d'un montant de 12 M.F. et plus;
- l'aménagement de terrains pour la pratique de sports et loisirs motorisés lorsque leur emprise totale est supérieure à 4 hectares.

Enfin, le même décret du 25 février 1993 apporte toute une série de modifications et ajustements de seuils et de critères en matière d'étude d'impact (cf. circulaire du 27 septembre 1993 point 1-2-3).

Ainsi désormais, depuis cette réforme de l'étude d'impact, la présence d'un P.O.S. ayant fait l'objet d'une enquête publique ne dispense plus les principaux équipements publics ou privés d'une étude d'impact dont le contenu, précisé par la loi et les règlements, a pour but de garantir le respect de la préoccupation d'environnement par les promoteurs des principaux projets — publics et privés — ce qui n'était pas toujours le cas des P.O.S.

Avec le volet paysage du permis de construire (Décret 94-408 du 18 mai 1994 et circulaire 95-54 du 30 juin 1994 (B.O. équipement 94-19), désormais exigible à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1994, tous les dossiers de demande de permis de construire doivent ainsi préciser par des documents graphiques ou photographiques l'insertion du projet de construction dans l'environnement, et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords. Ceci prolonge l'obligation du recours à l'architecte. C'est ainsi en toute connaissance de cause

que les maîtres d'ouvrage lanceront un projet et que les pouvoirs publics en autoriseront la réalisation.

Ce dossier est plus ou moins fourni selon que le projet comporte, ou pas, une modification du volume extérieur ou un changement de la destination et selon qu'il est — ou pas — situé en zone urbaine ou en zone de protection au titre des monuments historiques, des paysages, des sites, ou de la protection du patrimoine architectural urbain. Mais au-delà des règles de fond et de procédure il est préférable de responsabiliser les acteurs.

### III. LA RECHERCHE DE L'INTÉGRATION VOLONTAIRE DES PRÉOCCUPATIONS D'ENVIRONNEMENT DANS LES PROJETS DE CONSTRUCTION : LA RESPONSABILISATION DES ACTEURS

C'est l'intérêt des constructeurs et des maîtres d'ouvrages publics ou privés que d'intégrer le mieux possible et le plus tôt possible ces préoccupations dans leurs décisions.

On l'a vu, l'étude d'impact doit être comprise comme une aide à la bonne décision : Sa réalité et sa qualité sont susceptibles d'être contrôlées par l'administration de l'environnement et par le juge, mais elle reste à la charge du maître d'ouvrage. Seulement, elle est jointe au dossier d'enquête publique lorsqu'il y a enquête publique, et peut être donc, si elle est négligée servir aux recours de toute personne physique ou morale (association) contre le projet.

Toute la réglementation récente tend en effet à la fois à la responsabilisation du maître d'ouvrage et à la transparence des décisions à travers une meilleure information et une meilleure participation de tous les intéressés.

— La responsabilisation a été déjà mise en évidence dans les rapports de droit privé avec l'obligation d'informer tout acheteur d'un immeuble qu'une installation classée soumise à autorisation a été exploitée sur le terrain (loi du 3 juillet 1992). Il a également été vu que la réglementation des troubles du voisinage, par l'article L. 112-16 du code de la construction, aboutit à la non-indemnisation des troubles « normaux », découlant d'une activité qui existait antérieurement à la construction ou à la transaction. Il y a ici responsabilisation de l'acheteur.

Il y a aussi responsabilisation du maître d'ouvrage par le biais des « plans d'exposition aux risques » dont le respect conditionne la mise en œuvre des garanties d'assurance offertes par la loi du 13 juillet 1982 en cas de survenance d'une catastrophe naturelle, et aussi une responsabilisation des pouvoirs publics dans certaines hypothèses pour délivrance d'autorisation d'occupation des sols dans des zones à risques.

La jurisprudence administrative en matière de responsabilité consécutive à la survenance de risques naturels va dans le même sens. Il existe à la charge de l'administration une véritable obligation d'agir : la jurisprudence consacre en effet la responsabilité du fait des activités de police administrative et la responsabilité des services chargés de l'urbanisme. Nous ajouterons que la force majeure est de moins en moins exonératrice de responsabilité. Une calamité naturelle pour être vue de la sorte, comme cas de force majeure, doit avoir un rythme de production au moins séculaire (plusieurs décisions en ce sens : cf. concl. Lasserresous, C.E. 16-3-86, *Commune de Val d'Isère c. Mme Bosry et autres*, J.C.P. 1986, 19-20-670/concl.

Frydman, sur C.E. 16-6-1989, Ass. le ski alpin ...). Ainsi, le juge incita les communes à se prémunir contre les risques naturels et à en tenir compte davantage.

Précisons les deux cas de responsabilité administrative :

- pour les responsabilités du fait des activités de la police administrative, c'est un effacement progressif de la condition de la faute lourde, dans la prise en compte de la carence des autorités de police en matière de prévention des risques, ou d'insuffisance des travaux préventifs (sur ce dernier point les responsabilités de la commune sont fonction de ses ressources et de son développement).
- pour les responsabilités au titre de l'urbanisme : le juge lie la responsabilité à l'urgence, selon une sorte de proportionnalité entre l'intensité du risque potentiel d'un côté et l'importante démographique et les perspectives de développement de la commune de l'autre : c'est donc bien l'irresponsabilité des pouvoirs publics qui est sanctionnée, lorsque, par exemple, n'ont pas été délimitées les zones d'avalanches dans une commune en plein développement touristique (ou les zones d'inondation le long de torrents en zone touristique (de camping).

Ainsi, les risques sont aux nombres des préoccupations dont les élus locaux et l'ensemble des responsables de la planification urbaine doivent tenir compte. Par exemple lorsqu'ils élaborent ou révisent un P.O.S. ainsi que vient de le décider le Conseil d'État dans l'affaire de *Villefranche sur Mer* (zone d'éboulement) (C.E. 29 mai 1991 – MTPB (Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment), 29 septembre 1991).

Ainsi, les plans doivent répertorier les zones à risques et éventuellement interdire la construction.

De même, une erreur manifeste d'appréciation dans la délivrance du permis pourra aboutir à l'annulation du permis et à la mise en cause de la responsabilité de l'administration.

En l'absence de plans d'exposition aux risques (P.E.R.), ou de plans de prévention des risques (P.P.R.), encore peu nombreux, cette jurisprudence pourrait faire réfléchir les autorités publiques.

La loi du 13 juillet 1993 pour les déchets, celle du 4 janvier 1993 sur les carrières ne prévoient d'autorisation que si des garanties financières ont été fournies pour la remise en état des sites.

Une attitude responsable et « transparente » est également exigée de la part des exploitants de terrain de camping et de stationnement de caravane situés dans des zones, délimitées par le projet, et soumises à un risque naturel ou technologique prévisibles (D. du 13 juillet 1994) : il s'agit d'obligations très précises d'affichage et de distribution de consignes de sécurité à mettre en œuvre en cas d'alerte (prescriptions d'informations, d'alerte et d'évacuation). D'autres exemples de ce type pourraient être ajoutés.

C'est aux entreprises réalisant certaines installations classées au titre de l'environnement (D. du 9 juin 1994) à fournir en plus d'une étude d'impact suffisante (4<sup>e</sup>, du premier alinéa de l'art. 3 du D. du 21 septembre 1977), une étude de danger (5<sup>e</sup>, du premier alinéa art. ci-dessus) élaborée à ses frais, exposant les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accidents, que leur cause soit d'origine interne ou externe. Le préfet peut lorsque l'importance des dangers ou inconvénients de l'installation le justifie, exiger la production aux frais du demandeur d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières par un organisme extérieur choisi en accord avec l'administration.

Sans doute faut-il mettre enfin sur le compte de la responsabilisation ou simplement de l'information des tiers intéressés (éventuels auxiliaires des pouvoirs publics) d'autres mesures, d'autres dispositions telles que :

- la concertation préalable aux grandes décisions d'urbanisme (art. L. 300-2 et L. 300-3);
- l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs (D. 90-918 du 11 octobre 1990, modifié par D. 91-461 du 14 mai 1994, art. 8);
- le D. du 29 déc. 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets (*J.O.* 31-12-94).

La circulaire 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures a été reprise par la Loi Barnier du 2 février 1995<sup>8</sup>, bien ambitieuse, puisqu'elle organise une phase de débat sur l'intérêt économique et social d'un grand projet. Préalable à l'enquête publique, elle intègre les études de tracé dans une perspective d'aménagement du territoire concerné et prévoit d'afficher les engagements de l'État et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre : c'est tout un bilan économique, social et environnemental de l'infrastructure qui sera établi par le maître d'ouvrage.

Jamais les pouvoirs publics n'étaient allés aussi loin dans leur volonté de prise en compte de l'environnement des grands projets : qu'en reste-t-il en réalité? Un bilan mériterait d'être fait.

Tout ceci paraît intéresser les réalisations et les constructions d'une certaine importance : grandes opérations, entreprises réalisant des établissements classés, grandes infrastructures.

Qu'en est-il vraiment pour les constructions plus ordinaires?

Pour celles-ci le souci devrait être surtout de mener de bons projets à bonne fin, et pour cela de prévoir les recours possibles, les contrôles des juges — aux résultats parfois imprévisibles — et de pallier d'éventuelles insuffisances des administrations locales ou nationales, parfois défailtantes.

Une bonne étude de la jurisprudence est sur ce point très instructive.

#### IV. AUTRES ASPECTS, PLUS RÉCENTS ET PLUS NOUVEAUX DE LA JURISPRUDENCE ET DE LA RÉGLEMENTATION

En droit européen, et toujours au chapitre de la responsabilisation, on peut inscrire la mise en place d'un « système communautaire de management environnemental » et d'audit, par un règlement C.E. (Conseil Européen, n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 prévoyant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel).

Signalons de plus la réécriture du *Code pénal*, lorsqu'il parle de crime contre les intérêts fondamentaux de la nation (art. 910-1), en particulier contre l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement<sup>9</sup>.

8. *Loi n° 95-101 du 2 février 1995*, *J.O.* 3 février 1995; commentée par J. MORAND-DEVILLER, « Renforcement de la protection de l'Environnement », *A.J.D.A.*, 20 juillet 1995.

9. J.-H. ROBERT, « Incidence du nouveau Code pénal sur le droit de l'environnement », *Droit de l'Environnement*, (*D.E.*), n° 20, juillet-août 1993; et du même, « Responsabilité pénale des maires », *Notes sous trois jugements du Tribunal correctionnel de Rennes*, 9 février 1994, *D.E.*, n° 26, août-septembre 1994.

Par dérogation à l'alinéa 2 de l'article 121-3 du nouveau *Code pénal* tous les délits non intentionnels, non réprimés par des textes antérieurs (à la loi du 1<sup>er</sup> mars 1994), sont pris en considération en cas d'imprudance, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui, même lorsque la loi ne le prévoit pas expressément. En matière d'environnement, la négligence est de nature à justifier la poursuite. La loi du 12 décembre 1992 enfin prévoit que certaines infractions pourront être imputées aux personnes morales « pour le compte de qui elles auront été commises » (en matière de pollution de l'air, de déchets, d'installations classées et d'eau) : les peines encourues peuvent être lourdes (certaines interdictions d'activité, et des amendes du type de celles qui sont prévues pour les personnes physiques). Sur la responsabilité pénale des maires, par négligence ou inertie (stations communales d'épuration) la preuve est faite par les trois jugements du tribunal correctionnel de Rennes, du 9 février 1994, commentés par Jacques Henri Robert, en application de l'article L. 232-2 du Code rural<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les liens entre l'urbanisme et l'environnement, s'impose désormais un certain principe de proportionnalité, mis en évidence par l'étude de la jurisprudence administrative récente : par exemple la chronique de B. Lamorlette dans *Étude foncière* (n° 62, mars 1994, n° 63 juin 1994) donne de bons exemples de non-intégration de projets d'aménagements dans un site, et d'une façon générale de non-intégration des préoccupations d'environnement dans un projet. La responsabilité des pouvoirs publics est parfois mise en cause dans ces affaires. On peut ajouter qu'il s'agit peut-être de non-intégration « manifeste », ce qui amènera à quelques considérations sur ce type de contrôle. Ainsi le principe de proportionnalité et d'adaptation au site transparaît dans les décisions suivantes : Une centrale thermique dans un espace proche du littoral corse (1000 à 1500 m) n'est pas une « extension limitée » de l'urbanisation (à propos d'un projet de 25 hectares employant 300 personnes), (C.E. avis du 12 oct. 1993).

Mais en même temps le Tribunal administratif (T.A.) de Bastia admet la licéité d'un lotissement à 500 m du rivage et à proximité d'un site, après une étude poussée du terrain, auquel n'est pas reconnu le caractère de « site remarquable » (est-ce si évident?) (T.A. Bastia, 8 oct. 1993, *SCI-SCS c. Préfet de la Corse du Sud*). Dans une autre affaire, le juge s'appuie évidemment pour sanctionner l'erreur manifeste des maires, sur une étude des ZNIEFF, qui permettent ainsi d'encadrer l'application des articles L. 146-6 et R. 146-1 de la loi littoral<sup>11</sup>. Est ainsi sanctionné le permis de réaliser un « village » de vacances de 750 villas, sur trente hectares, en zone littorale de dunes et de landes côtières (C.A.A. Nancy, 27 mai 1993, *Commune de Saint Étienne de Mont et autre, E.F. n° 62, 1994, p. 47*). Ils sont également exigeants sur l'ampleur de l'étude d'impact qui doit être proportionnée à l'importance du projet (T.A. Strasbourg, 7 oct. 1993, *Ville de Kehl et autres*).

Il y a bien, sous-jacent dans tout cela un principe de proportionnalité.

---

10. *Ibid.*

11. Les ZNIEFF où zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique sont étudiées scientifiquement sous la responsabilité officielle du Muséum national d'Histoire naturelle, mais n'ont pas de valeur réglementaire, ce qui ne les empêche pas de servir d'élément d'argument pour les parties et pour les juges.



Il y a également responsabilité de la puissance publique pour des projets excessifs anticipant sur le droit. À plusieurs reprises est mise en cause la responsabilité des pouvoirs publics pour avoir encouragé des projets excessifs non réalisables à priori dans l'état initial des règles d'urbanisme (il y a ici une certaine sanction d'un comportement administratif douteux) (T.A. Versailles, 8 février 1994, *M. Sille c. Commune de Maurepas*); la commune, ici avait incité un constructeur à réaliser prématurément un dossier de demande de p.c., avant la modification, ou la révision, nécessaire du P.O.S., révision à laquelle elle avait dû renoncer ensuite. Le promoteur connaissait l'aléa mais la commune avait exigé des plans explicites, elle est condamnée à partager les charges de frais d'étude et d'architecte.

Dans le même sens : T.A. de Lyon, 30 mars 1994, *M. Zaabri* (req. 90.01.170 E.F. n° 63, p. 45) : la promesse inconsidérée de modifier un P.O.S. pour permettre de réaliser une construction, alors même que certains aléas politiques et administratifs étaient probables, engage la responsabilité partielle de la commune (pour le tiers, ici).

Commet un agissement fautif une commune qui négocie la révision de son P.O.S. avec une entreprise contre une promesse de financement d'une voie communale (T.A. de Versailles, 9 novembre 1993, *Société Reosc. c. Commune de Ballanvilliers*, E.F., n° 62, p. 49). En cas d'abandon du projet ainsi négocié par suite de refus du conseil municipal, il y a indemnisation de la société pour frais, honoraires d'études, et surcoût résultant du transfert du projet dans une autre commune.

Il découle de toute cette jurisprudence que les promoteurs d'un projet de construction n'ont pas intérêt à trop solliciter les pouvoirs publics locaux ni eux à trop les encourager. Le droit existant est plus sûr que la future révision hypothétique, et il vaudrait mieux faire des projets proportionnés au droit présent et aux possibilités actuelles de construire. C'est plus conforme à l'environnement (et à la moralité).

Ceci nous amène à l'étude de l'erreur manifeste, troisième point de la jurisprudence actuelle méritant quelques commentaires.

La non-intégration manifeste des préoccupations d'environnement aboutit aisément à « l'erreur manifeste » ainsi que le montre, par exemple, l'étude de la jurisprudence administrative, par B. Lamorlette et Jean-Pierre Demouveau (*E.F.* n° 62, mars 94, p. 20; « Réflexion sur l'utilisation de l'erreur manifeste d'appréciation dans le contentieux du P.O.S. »).

L'article de B. Lamorlette pose une vraie question : ce contrôle « minimum » est de plus en plus « nombreux » et « contesté » dit-il. Ce qui amène à s'interroger : « Ambition excessive et erreur manifeste tendent à devenir synonyme ». Cela veut-il dire que tout projet d'une certaine importance est présumé erroné ? Car disproportionné ? Surtout s'il vient d'une collectivité locale de petite dimension ?

Cela semble vraiment inspirer la jurisprudence sur le littoral, déjà étudiée (centrale thermique corse, village de vacances en ZNIEFF sur le littoral, etc.), ou encore la jurisprudence concernant l'application des règles générales d'urbanisme par les pouvoirs publics locaux.

On sait que la sanction de l'erreur manifeste s'est développée avec la décentralisation. Cela veut bien dire que les collectivités locales paraissent facilement trop ambitieuses dans leurs projets de développement, car elles sont soupçonnées de céder trop facilement aux sollicitations de constructeurs, voire d'aller les encourager.

S'il en est vraiment ainsi, puisque l'on soupçonne le pouvoir discrétionnaire de l'autorité décentralisée il faut songer à l'encadrer, autrement que par des interventions tardives du juge administratif sur le fondement de l'erreur manifeste. Car ces interventions sont coûteuses pour la collectivité. Pour que l'erreur manifeste ne soit pas manifeste aux seuls yeux du juge administratif et corresponde bien à des doctrines largement consensuelles et non pas à des « sensibilités personnelles », il convient de donner de la portée (juridique) et du corps (contenu) aux grands équilibres, aux grands objectifs fort bien énoncés dans les articles L. 110 et L. 121-10 du *Code de l'urbanisme*.

Pourquoi effectivement ne pas réfléchir dans ce cadre à l'élaboration d'un règlement national d'aménagement qui viendrait préciser ces principes d'équilibre, de proportionnalité, de protection du patrimoine, et qui encadrerait l'élaboration des documents d'urbanisme et les décisions en matière d'urbanisme opérationnel. Le législateur s'était déjà partiellement orienté dans cette direction en prévoyant des lois d'aménagement et d'urbanisme (L.A.U. littoral, montagne et autre), ainsi que des directives prises en application de la loi paysage du 8 janvier 1993 (il reste à l'élaborer). Mais ces règles ne concernent que certains territoires seulement. Ce sont désormais des directives générales, « d'aménagement » qu'il faudrait.

Cette attente a été comprise par le législateur et semble-t-il comblée par la grande loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire (L. n° 95-115 du 4 février 1995, article 4). En effet sont désormais prévues, outre les lois d'aménagement et d'urbanisme, sectorielles (littoral, montagne ...) déjà citées, des « directives territoriales d'aménagement » qui « 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 ». Élaborées « sous la responsabilité de l'État et à son initiative », en association avec les collectivités, elles sont approuvées par décret en Conseil d'État. Fixant les principaux objectifs, en matière d'équipement et d'infrastructures nécessaires au développement, mais aussi en matière de « préservation des espaces naturels, des sites et des paysages », ces directives doivent s'appliquer aux documents d'urbanisme, qu'elles encadrent et donc, indirectement aux décisions d'urbanisme des collectivités qui les appliquent. (Elles s'appliquent même directement aux personnes et opérations des zones de montagne et des zones littorales, lorsqu'elles précisent dans ces zones, les modalités d'application de ces lois d'aménagement et d'urbanisme les concernant.) Grâce à cette loi de 1995, la France est ainsi en train de se doter de directives territoriales d'aménagement. Cinq sont présentement en cours d'élaboration dans des zones particulièrement sensibles, parce qu'elles sont tout à la fois essentielles au développement national et régional, et aussi parce qu'elles représentent néanmoins des espaces d'une très grande richesse écologique. Il s'agit tout spécialement des principaux estuaires, ceux de la Seine et de la Loire, abritant à la fois ports, zones industrielles et zones humides, particulièrement protégées par les directives européennes « oiseaux » et « habitats »<sup>12</sup>, la côte d'Azur, la zone de Fos-Marseille-Etang de Berre, et une zone de montagne dans les Alpes.

---

12. Directives européennes, n° 79/409 du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages; et 92/143 du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore.

Avec ces « directives territoriales d'aménagement », comme avec les « directives paysages », et les « Schémas de mise en valeur de la mer », eux aussi en cours d'élaboration (article 57 de la loi de décentralisation, du 7 janvier 1983, modifié par la loi littoral du 3 janvier 1986), il semble bien que l'intégration des préoccupations d'environnement, d'aménagement et d'urbanisme soit en bonne voie. La place respective de chacune de ces préoccupations dans les décisions et les pratiques suivies sera désormais une question de volonté politique<sup>13</sup>. Tout particulièrement des gouvernements face aux élus locaux, parfois plus soucieux de développement que d'environnement.

André-Hubert Mesnard  
Faculté de Droit et des  
Sciences politiques de Nantes  
Université de Nantes  
B.P. 81307  
44313 NANTES Cedex 3  
Tél. : (33) 02.40.14.15.63  
Télec. : (33) 02.40.15.15.00

---

13. Celle-ci a certainement manqué en matière de Schémas de mise en valeur de la mer, dont un seul avait été achevé et adopté par l'État, sur la douzaine en cours d'élaboration. Cf. A.H. MESNARD, « L'intégration des politiques du littoral », *Annuaire de droit maritime et océanique*, tome XIV, Nantes, 1996; voir aussi A.H. MESNARD et R. RÉZENTHEL, *Le droit du littoral et des ports*, Paris-Lyon, Juris-service, 1995.