

## **LES MOBILISATIONS JUDICIAIRES CONTRE LES PROJETS DE PLANIFICATION SPATIALE; UNE PERSPECTIVE DE SOCIOLOGIE DU DROIT**

Romain MELOT, INRA-Sadapt

### *Résumé*

A partir des réformes de décentralisation opérées en France au début des années 1980, les municipalités se sont vues attribuer de nouveaux pouvoirs en matière de planification de l'espace. Ces nouvelles compétences se sont traduites par une nouvelle forme de responsabilité politique, corollaire que les élus locaux ont dû assumer avec plus ou moins de réticences et de difficultés. Devenus, à la place de l'Etat, autorités administratives de décision et responsables des actes réglementaires à portée individuelle (permis de construire) ou collectif (politique de zonage de la commune, définis dans le document d'urbanisme), les maires et conseils municipaux sont de ce fait même devenus également porteurs de projets susceptibles de contestations s'exprimant dans le cadre de procédures de concertation ou d'enquêtes publiques, mais aussi dans l'arène judiciaire des juridictions administratives par le biais des requêtes en annulation pour excès de pouvoir.

### *Abstract*

Since the decentralisation reforms in the early 80ies in France, local district have increased their legal capacities to organize planning. As a consequence, local officials would have to face increasing political responsibilities, and difficulties to deal efficiently with this new situation. In place of state administration, mayors and local councils became responsible for individual authorisations (like building licenses) and for collective projects (planning policy at the district level, as determined by local plans). In the same time, contestations against local plans were more likely to be expressed in concertation procedures, and also in the judicial arenas through resort to administrative courts.

En France, depuis les réformes de décentralisation du début des années 1980, les municipalités se sont vues attribuer de nouveaux pouvoirs en matière d'urbanisme. En parallèle au transfert des compétences d'urbanisme aux élus municipaux, l'évolution du droit est marquée à partir des années 80, par le passage d'une dimension strictement foncière à une dimension plurisectorielle de la planification locale, qui conduit à renforcer la prise en compte dans les documents d'urbanisme d'objectifs diversifiés, et susceptibles de contrôle par les services de l'Etat. Cette évolution est moins la conséquence du processus de décentralisation en lui-même que de l'apparition sur l'agenda politique national de questions relevant de plusieurs domaines d'action publique et nécessitant l'intervention conjointe de plusieurs niveaux d'action : émergence sur le devant de la scène des préoccupations environnementales, enjeux liés à la gestion des risques, mise en place d'une politique de la ville suivant une logique de projet. Si le processus de décentralisation n'est pas le moteur initial de ces évolutions, il en illustre cependant les conséquences dans la mesure où le mécanisme d'enchèvement des politiques tend à remettre en cause l'assignation de compétences délimitées aux collectivités locales. La traduction juridique de ces superpositions d'agenda est la multiplication, - fortement accélérée dans les années 1990 -, de référents normatifs ayant un impact direct sur l'architecture des documents d'urbanisme, et ressortissant à des domaines aussi divers que la préservation de l'environnement et des ressources naturelles<sup>1</sup>, le soutien et la préservation des activités agricoles<sup>2</sup>, la prévention des risques et la lutte contre les pollutions et nuisances<sup>3</sup>, ou encore les actions en faveur de l'habitat<sup>4</sup>.

## **1. LES DOCUMENTS D'URBANISME AU COEUR D'UNE ACTION PUBLIQUE INTEGREE**

La refonte de l'économie des outils de planification locale opérée par la loi SRU consacre ce passage d'une logique sectorielle de simple gestion foncière à une logique intégrée. Le renvoi des outils de planification à des objectifs politiques généraux est opéré par la loi SRU sous la forme de principes juridiques fortement imbriqués au sein d'une architecture à plusieurs niveaux, qui par un mécanisme de références complexes, associe des normes primaires à des normes secondaires<sup>5</sup>. Un premier principe d'équilibre entre développement (extension et densification urbaine) et préservation (appliqué aux espaces agricoles et naturels) vise à intégrer dans les plans locaux d'urbanisme la prise en compte de la notion de développement durable. Il s'agit d'une première remise en cause de la logique fonctionnelle, dans la mesure où est jugée insuffisante la technique du zonage négatif à visée protectrice (interdiction ou limitation des droits de construction dans les zones à protéger). Un second principe dit de « mixité urbaine » est plus explicitement critique vis-à-vis de la planification spatiale réduite au simple zonage fonctionnel. La notion de projet urbain intégré est ainsi présentée comme un outil de lutte contre les formes de ségrégation spatiale et sociale associée à des usages mono-fonctionnels de l'espace. Au principe primaire de mixité urbaine sont donc subordonnés des principes secondaires de nature polymorphe : équilibre entre emploi et habitat, organisation rationnelle des déplacements et de la mobilité, gestion des ressources en eau. Face à cette complexité croissante des référentiels juridiques, la construction des documents d'urbanisme est soumise à un double cohérence : une cohérence *externe* entre des objectifs politiques relevant de prescriptions supra-communales et qui peuvent se révéler contradictoires (comme la préservation des espaces naturels et la satisfaction des besoins en logement) d'une part, et d'autre part, une cohérence *interne* entre les volets prospectifs du document d'urbanisme (le plan d'aménagement et de développement durable, le rapport de présentation) et le volet proprement réglementaire relatif aux droits d'usages des sols dans les différentes

---

<sup>1</sup> Loi du 3 janvier 1992 sur l'eau (obligation de justifier des dispositions prises pour préserver les ressources futures en eau) ; loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages (intégration de la préservation des paysages dans la définition des choix d'aménagement) ; loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (prise en compte des nuisances causées par les axes routiers sur l'environnement) ; directive européenne du 27 juin 2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (évaluation obligatoire de l'impact sur l'environnement dans les communes où se trouve un site Natura 2000).

<sup>2</sup> Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (préservation des milieux naturels et soutien aux activités agricoles).

<sup>3</sup> Loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets (prise en compte des plans départementaux d'élimination des déchets) ; loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (prévision de mesures visant à réduire les pollutions atmosphériques et prise en compte des plans de déplacements urbains).

<sup>4</sup> Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat (évaluation des besoins en matière de logement social et des mesures proposées) ; loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (création d'aires d'accueil pour les gens du voyage en fonction du schéma départemental) ; loi relative à l'engagement national pour le logement du 13 juillet 2005 (obligation de détailler dans le rapport de présentation du PLU un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation).

zones délimitées. C'est précisément cet impératif de cohérence renforcé qui contribue, en même temps qu'il place le pouvoir communal à l'intersection d'agendas politiques multiples, à aménager un *espace d'appréciation* élargi pour les services de l'Etat, qui s'appuient largement sur la qualification (naturellement sujette à controverses) du caractère *juridiquement* cohérent du plan local, à défaut d'être juge du choix politique (le « parti pris d'aménagement »).

## **2. DECENTRALISATION DES COMPETENCES D'URBANISME ET CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

Les conséquences du processus de décentralisation ne se sont pas limitées à une redistribution des compétences entre les acteurs du système politico-administratif local. L'attribution de nouveaux pouvoirs s'est en effet traduite par la définition de nouvelles formes de responsabilité politique, corollaire que les élus locaux ont dû assumer avec plus ou moins de réticences et de difficultés. Devenus autorités administratives de décision en matière d'urbanisme, responsables des actes réglementaires exécutoires et opposables, les maires et conseils municipaux sont de ce fait même devenus également porteurs de projets susceptibles de contestations et de controverses s'exprimant dans le cadre de procédures de concertation ou d'enquêtes publiques, mais aussi dans l'arène judiciaire des juridictions administratives par le biais des requêtes en annulation pour excès de pouvoir.

La place déterminante jouée par les maires dans le personnel politique, et les puissants relais institutionnels dont ils disposent (à l'Assemblée nationale, par le biais du cumul des mandats, et surtout au Sénat, dont la vocation est de représenter les collectivités locales), a ainsi favorisé de manière récurrente la mise à l'agenda parlementaire de réformes visant à limiter le rôle joué par la justice administrative dans les affaires d'urbanisme, soit en jouant directement sur l'étendue des droits d'action des résidents et associations (limitation des conditions de recours des tiers<sup>6</sup>), soit en restreignant le pouvoir d'appréciation des juges (concernant le contrôle des modalités d'extension de l'urbanisation). Le discours tenu sur la place du juge comme acteur des controverses locales assimile par ailleurs fréquemment l'intervention de la justice dans les choix d'aménagement à une réintroduction déguisée d'une tutelle étatique sur la gestion des collectivités locales. La mobilisation des élus locaux sur ce point est la résultante de deux traits majeurs de la production réglementaire par les communes en matière d'aménagement. En premier lieu, les actes d'urbanisme (autorisations individuelles d'occupation des sols comme les permis de construire), compétence phare des communes et symbole de la décentralisation, correspondent à une activité bureaucratique de masse, contrairement à l'application de réglementations visant des professionnels (en matière environnementale notamment). De ce fait, le caractère massif des recours en justice (10% des affaires traitées par les tribunaux administratifs) est à l'échelle de l'activité de routine administrative accomplie en la matière par les communes, et renforce chez les élus l'impression d'une menace contentieuse permanente. La rhétorique de l'insécurité juridique tend ainsi à effacer le constat que l'intensité du recours au juge est la traduction logique de l'intensité d'une activité réglementaire à grande échelle.

En second lieu, comme le montrent les recherches statistiques menées au niveau national sur le contentieux administratif (Aubusson de Cavarlay et alii, 2005), les recours en justice en la matière se caractérisent par une importante concentration géographique dans les régions où la pression foncière est importante, que ce soit en raison de la proximité d'une grande agglomération (Ile de France) ou d'espaces recherchés pour leur qualité paysagère et leur cadre de vie (régions méditerranéennes et alpines), lesquels sont justement soumis à des prescriptions particulières visant leur préservation (lois littoral et montagne). Cette concentration, qui fait des questions d'aménagement et de planification, et plus généralement des enjeux fonciers, un enjeu majeur de la politique locale dans ces régions, contribue à mobiliser les élus concernés, comme en témoigne le rôle déterminant joué par les relais politiques que constituent les associations d'élus du littoral et de la montagne dans la libéralisation des règles d'urbanisme consacrée par la loi Urbanisme et habitat en 2003.

Le cadre de l'arène judiciaire constitue en outre un espace de controverses d'autant plus difficile à appréhender pour les élus locaux que celui-ci échappe aux routines de négociation politique auxquelles ils sont accoutumés avec les services de l'Etat. Comme nous l'indiquons plus haut, l'expertise de l'administration tend à se concentrer en amont du processus (réunion de personnes publiques associées ou avis sur projet arrêté avant enquête publique), et les services instructeurs de l'équipement restent généralement réticents à l'exercice d'un contrôle de légalité a posteriori, le jugeant « *inadéquat dans la mesure où l'instruction correspond souvent à un processus complexe au cours duquel beaucoup de contacts*

ont été établis, de points délicats négociés, rendant de fait un contrôle ineffectif si la procédure d'instruction n'est pas reconsidérée dans son ensemble » (Duran, Hérault, 1988, 23). De fait, ce contrôle a posteriori, réduit dans sa fréquence et sa substance à des cas problématiques, débouche très rarement à des recours en justice suivant la procédure du déféré préfectoral (GRIDAUH, 2004). A l'inverse, les associations agissant en justice dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement, en particulier les associations agréées disposant d'une expertise juridique, se révèlent particulièrement combattives (Kirat, Melot, 2005).

### **3. LA PLANIFICATION CONTESTEE EN JUSTICE: PREMIERS RESULTATS D'UNE ETUDE SUR LES RECOURS VISANT LES DOCUMENTS D'URBANISME**

Dans ce contexte d'affirmation des prérogatives politiques du pouvoir local en matière de planification, et du primat du politique sur le juge, l'intégration dans le droit de l'aménagement de pans entiers issus d'autres législations, consacrée par l'assignation d'objectifs généraux multiples aux documents d'urbanisme, apparaît comme un phénomène ambivalent. D'une part, il constitue une contrainte pour le pouvoir municipal responsable de l'élaboration des projets, dans la mesure où la difficulté de la mise en cohérence des objectifs l'expose à des controverses, et élargit le *cadre d'argumentation juridique* mobilisé devant les tribunaux. A l'inverse, la multiplicité des objectifs à concilier peut également être interprétée comme créatrice d'un *espace d'interprétation* pour les élus et les bénéficiaires des zonages, puisque l'éclatement des référents normatifs peut aussi bien se traduire par leur neutralisation mutuelle: la pluralité des objectifs politiques pris en compte dans les dispositifs de planification par le biais des principes généraux d'aménagement peut ainsi favoriser l'ambivalence des *registres d'argumentation*.

L'analyse des demandes portées devant les tribunaux administratifs visant l'annulation des documents d'urbanisme votés par les conseils municipaux, permet d'avoir une image des logiques de recours au tribunal en la matière. Nous présentons ici les premiers résultats issus d'une étude en cours au niveau national sur le sujet (cf. encadré méthodologique). Le contentieux des documents d'urbanisme, est quantitativement beaucoup plus restreint que celui des autorisations individuelles: il représente en moyenne 10% de l'ensemble du contentieux de l'urbanisme. Un des premiers enseignements est de confirmer les tendances statistiques observées au niveau de l'ensemble du contentieux de l'urbanisme en termes de répartition géographique, à savoir la concentration des affaires dans les zones littorales et les périphéries de grandes agglomérations. Ce contentieux confronte en grande majorité des particuliers, et dans une moindre mesure des associations, aux municipalités dont ils contestent les choix opérés en matière d'extension ou de limitation de l'urbanisation. Cette forte implication des particuliers a des conséquences sur le profil des demandes adressées aux tribunaux: celles-ci portent sur des aspects ciblés du document d'urbanisme (zonage d'un terrain en particulier, point du règlement): seules 20 % des affaires étudiées concernent l'annulation d'un document d'urbanisme ayant fait l'objet d'une élaboration nouvelle.

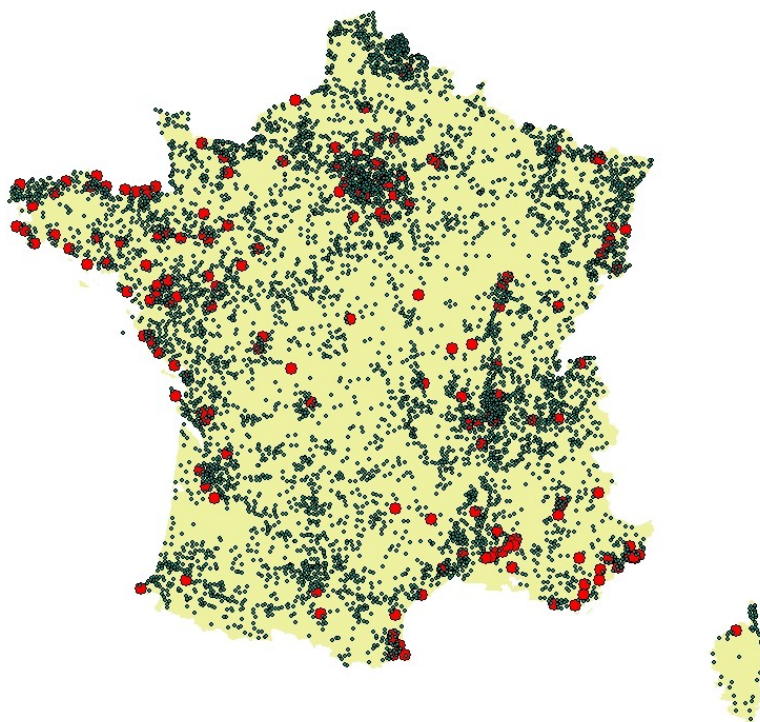
Ce caractère "focalisé" des demandes est également la conséquence du profil des décisions en matière de planification adoptées par les conseils municipaux: les délibérations des communes portent bien plus souvent sur des révisions ou modifications (qui ont un caractère partiel) que sur des élaborations nouvelles<sup>9</sup>. La focalisation des demandes expliquent également la fréquence des annulations seulement partielles. Lorsque les juges donnent satisfaction aux demandeurs, les annulations qu'ils prononcent s'en tiennent ainsi aux seuls points litigieux que leurs soumettent les requérants - comme le veut le principe général de procédure suivant lequel le juge est tenu par l'objet du litige qui lui est soumis. Cette observation permet de relativiser le discours sur "l'insécurité juridique" parfois porté par des élus locaux: si le taux de contestation des documents d'urbanisme peut être parfois important<sup>10</sup>, ce constat doit en effet être doublement nuancé. D'une part le taux de rejet des demandes reste très élevé (dans 63% des affaires de notre échantillon), et d'autre part, les juges prononcent davantage d'annulations partielles (dont la portée est parfois très limitée) que d'annulations totales. Dans cette configuration, les associations obtiennent des résultats plus satisfaisants que les particuliers: leur taux de réussite oscille autour de 50%, contre 33% pour les particuliers. De plus, elles distancent encore plus nettement ces derniers lorsque l'on compare les taux d'annulation totale. Ce relatif succès des associations tient sans doute dans le fait que ces dernières ont une approche sélective et stratégique du recours au tribunal. Alors qu'un particulier correspond à ce qu'on appelle, en sociologie du droit, un "joueur occasionnel" dont le seul contact avec le tribunal se limitera à la défense ponctuelle de ses intérêts particuliers dans le cadre d'un litige unique et ciblé, les associations sont des "joueurs récurrents" (Galanter, 1974) qui ne s'engagent dans la voie contentieuse que pour certains litiges, alors qu'elles traitent

d'autres par voie non contentieuse, au terme d'un arbitrage préférentiel. C'est donc essentiellement sur les enjeux fonciers du zonage et de l'allocation des droits à bâtir que se cristallisent l'objet principal des requêtes, qu'elles soient initiées dans une visée de préservation des espaces naturels ou dans la perspective d'une extension des surfaces urbanisées.

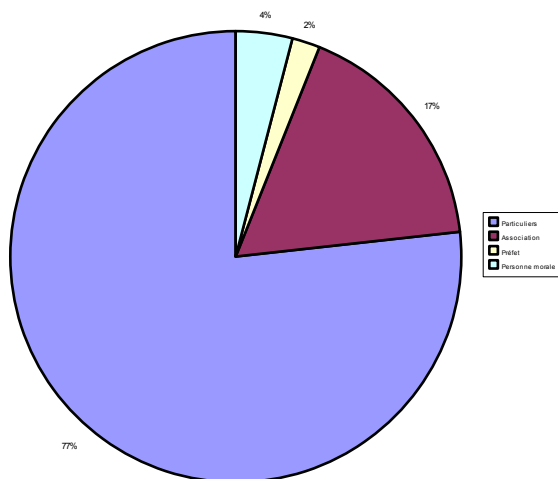
Cependant, sur un plan plus qualitatif, on peut souligner que c'est précisément sur la base de ces enjeux fonciers (correspondant à l'intérêt particulier d'un résident lésé ou à l'intérêt collectif défendu par une association) que sont susceptibles de se développer des registres d'argumentation ciblés sur le respect des divers principes généraux d'aménagement. Ainsi, pour réclamer l'annulation du document d'urbanisme qui classe ses terrains en zone inconstructible, un résident pourra opposer à la nécessité de protéger les espaces naturels l'objectif de maintenir une superficie de zones constructibles suffisante afin d'assurer le principe concurrent de « satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat ». A l'inverse, face à une association locale souhaitant s'opposer à un zonage autorisant une zone d'activité, un tribunal pourra soutenir la nécessité de prendre en compte, à côté de l'impératif de « protection et d'intégration paysagère », le principe d'équilibre entre emploi et habitat (et donc de prévision d'espaces pour les activités économiques) afin de justifier le projet de « développer le secteur d'activités et de trouver un équilibre définitif ... objectif qui n'est pas incompatible avec ceux relatifs à la préservation des sites ».

La diversité des registres d'argumentation développés dans le cadre judiciaire apparaît ainsi comme la traduction dans les dispositifs juridiques de la conception maximaliste du droit de l'aménagement consacrée par la loi SRU. Or, cette conception peut être considérée tout autant comme une exigence ambitieuse de mise en cohérence des politiques que comme « l'ajustement, plus ou moins stable, d'intérêts sociaux divergents, et parfois contradictoires, sous l'arbitrage de l'autorité publique » propre à tout système juridique, et qui peut être rapprochée des ambivalences qui caractérisent le droit de l'environnement, « ensemble de normes juridiques combinant, avec plus ou moins de bonheur, la défense d'intérêts sociaux (...) distincts voire contraires (défense de la propriété individuelle, de la liberté d'entreprendre, du développement industriel, agricole, scientifique ou touristique, de l'aménagement du territoire, etc...) » (Lascoumes, 1994, 12).

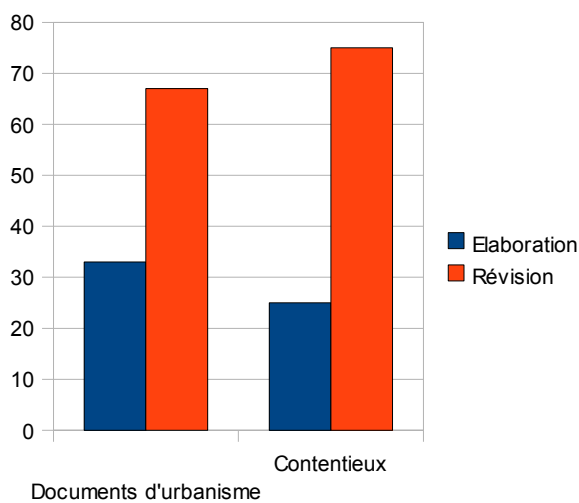
**Carte. Comparaison de la répartition des décisions en matière de documents d'urbanisme (2002-2004) et du contentieux relatif à ces décisions (2005).**



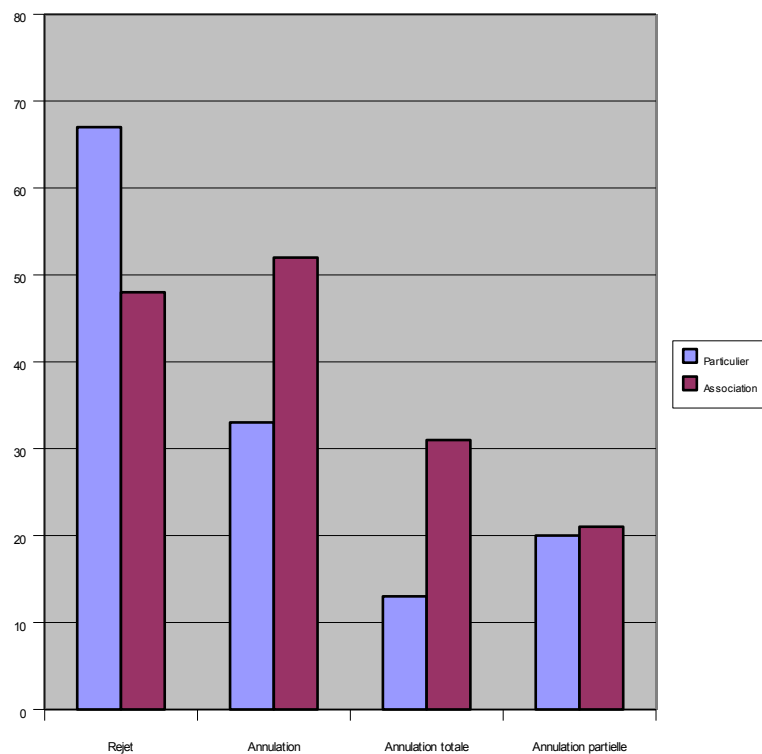
**Graphe 1. Répartition par catégories des requérants dans les affaires de l'échantillon.**



**Graphe 2. Répartition par catégorie des décisions en matière d'urbanisme: comparaison entre les décisions votées par les conseils municipaux et les décisions de l'échantillon de l'étude (contentieux en 2005).**



**Grphe 3. Taux de russite compar des associations et des particuliers devant les tribunaux administratifs.**



## **ANNEXES.**

### **ENCADRE METHODOLOGIQUE**

La méthode utilisée pour la présente étude est celle de l'analyse statistique de décisions de justice (analyse quantitative effectuée sans enregistrement de données à caractère personnel), telle qu'elle est couramment employée dans les enquêtes de sociologie du droit. L'échantillon d'affaires étudié a été constitué via l'interrogation en texte intégral de la base documentaire des juridictions administratives, suite à une autorisation d'accès dans le cadre d'une convention de recherche avec la mission GIP Justice. Cette base recense en texte intégral et de manière exhaustive les décisions des juridictions administratives, à l'exception des décisions classées "D" par le recueil Lebon (publication officielle du Conseil d'Etat). Ces décisions classées "D" recouvrent les affaires pour lesquelles un "faible niveau de complexité" est présumé (désistement, incompétence, non lieu à statuer, irrecevabilité manifeste, décisions sur les frais et dépens, renvois au Conseil d'Etat<sup>13</sup>...). Ont été également exclus du corpus les cas de référé (procédure d'urgence). Au final, les décisions non prises en compte dans le corpus recouvrent, sur le plan de la procédure du contentieux administrative, le champ des décisions rendues par ordonnances<sup>14</sup>. L'analyse a porté sur les demandes relatives aux délibérations des conseils municipaux en matière de documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols, devenus plans locaux d'urbanisme, cartes communales – les schémas directeurs, devenus schémas de cohérence territoriale, n'ont pas été pris en compte dans le corpus, leur part dans le contentieux étant de toute façon quantitativement très faible). Pour constituer cet échantillon, un corpus de décisions comprenant le mot-clef "urbanisme" a d'abord été constitué (afin d'isoler les affaires renvoyant au visa général du "code de l'urbanisme"), puis a fait l'objet d'un tri détaillé pour écarter les occurrences non pertinentes (affaires ne relevant pas du contentieux de l'urbanisme, affaires du contentieux de l'urbanisme ne relevant pas du contentieux des documents d'urbanisme, comme les demandes relatives aux autorisations d'occupation du sols – permis de construire, certificats d'urbanisme, ... -, les préemptions, les lotissements, ...).

L'objectif de cette recherche est d'appliquer aux textes des jugements étudiés une grille de codage permettant de cerner le profil des parties dans les instances, les argumentaires qu'elles développent (moyens) et leur appréciation par les juges (motifs). Un corpus est en cours de constitution sur une période de trois années (2005, 2006, 2007). Les éléments présentés ici correspondent aux premiers résultats de notre étude. Ils sont partiels à double titre, puisqu'ils ne portent que sur l'année 2005, et sur un nombre restreint de variables (nature des décisions contestées, profil des parties).



- BIBLIOGRAPHIE -

- Aubusson de Cavarlay B., Barré M.-D., Zimolag M. (2005), *Dynamiques du contentieux administratif: analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004)*, Rapport au GIP Mission de recherche Droit et justice.
- Auby J.-B., (2006), *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ.
- Auroux J., (1998), *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française.
- Conseil d'Etat, (1992), *L'Urbanisme: pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation française.
- Duran P., Hérault B., (1988), *L'application du droit des sols entre l'Etat et le marché*, Ministère de l'Equipement.
- Galanter, (1974), « Why the 'Haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change », *Law and society review*, n°9, p.95-160.
- Gaudin J.-P., (1985), *L'avenir en plan : technique et politique dans l'histoire de la prévision urbaine*, Seyssel, Champ Vallon.
- Gaudin J.-P., (1995), « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, février, 31-56.
- GRIDAUH, (2004), *Etat de droit et urbanisme*, Cahiers du Gridauh, n°11.
- Jégouzo Y., (2001), « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence en droit de l'urbanisme*, n°4, 226-237.
- Lascoumes P., (1995), « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°5, juin, 396-419.
- Kirat T., Melot R., (2006), « Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux », *Développement durable et territoire*, <http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>.
- Bourdin A., Lefeuvre M.-P., Melé P.(dir.), (2006), *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris: Descartes et Cie.
- Melot R., Paoli J.-C., (2006), « Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux », *Colloque de l'Association de science régionale de langue française*, Sfax, 4-6 septembre.