

La protection de l'environnement et les collectivités territoriales en France*

Alain Boyer**

SOMMARIO: I : Les règles législatives d'articulation des compétences environnementales des collectivités territoriales. – A : Les collectivités territoriales, chefs de file en matière environnementale. – 1 : La notion de chef de file. – 2 : La conférence territoriale de l'action publique. – 3 : La convention territoriale d'exercice concerté des compétences. – B : Les rapports normatifs entre les actes des collectivités territoriales. – II : Les compétences de réglementation et de planification des collectivités territoriales en matière environnementale. – A : La réglementation. – B : La planification. – 1 : La région. – 2 : L'échelon communal. – III. La gestion d'espace naturel. – A : La Région. – B : Les départements

« Les communes, les départements et les régions ... concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire ... ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. » Cette disposition¹ du code général des collectivités territoriales consacre ainsi à côté de l'Etat le rôle des collectivités territoriales dans la protection de l'environnement.

La fixation des règles relatives à la préservation de l'environnement par les collectivités territoriales relève du législateur national a un double titre : d'une part au titre de l'article 34 de la Constitution qui dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement » et d'autre part de l'article 72 de la Constitution qui pré-

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Il presente scritto rielabora la relazione tenuta dall'Autore ad Alessandria il 10 maggio 2019, in occasione dell'XI Settimana di studi sulle autonomie locali, dedicata a "Regioni, enti locali e ambiente" e promossa dal Dottorato di ricerca in Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza dell'Università del Piemonte Orientale.

** Maître de conférences-HDR, Université de Toulon, Centre de Droit et de Politique comparés Jean-Claude Escarras; Avocat au barreau de Toulon; alain.boyer@univ-tln.fr.

¹ Article L 1111-2 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales.

voit que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'extension de leurs compétences. »

Le droit de l'environnement émerge en France dans les années 1970. Il est créé par un décret du 27 janvier 1971 un ministère dit de « La Protection de la Nature et de l'Environnement »². A côté de l'émergence d'une structure administrative centrale, cette période est marquée par l'adoption de la 1^{ère} loi consacrée spécifiquement à la protection de l'environnement. La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dont l'article 1^{er} énonce le principe selon lequel la protection de l'environnement est d'intérêt général³. L'émergence dans les années 1970 de la protection de l'environnement en tant que politique publique autonome ne doit pas faire oublier que dès avant cette consécration certains aspects environnementaux étaient pris en compte par les pouvoirs publics. On peut à cet égard évoquer la compétence de l'Etat pour autoriser les établissements incommode et insalubre⁴ qui est à l'origine de la réglementation actuelle des installations classées pour l'environnement⁵ ou encore évoquer pour les collectivités territoriales le rôle important tenu pendant longtemps par les communes dans la lutte contre les incendies notamment de forêt.

L'apport majeur des années 70 consiste dans la prise de conscience par le législateur de la nécessité de protéger l'environnement dans ses différentes composantes. Toujours est-il que si le droit de l'environnement émerge dans les années 70 en France, très rapidement le législateur décide de la nécessité d'opérer une certaine décentralisation. La loi du 7 janvier 1983 reconnaît le rôle des collectivités territoriales en matière environnementale⁶. Il est intéressant de relever que la décentralisation en matière environnementale a été plus rapide qu'en matière d'urbanisme. En effet, on considère traditionnellement que le droit de l'urbanisme apparaît en France avec la loi du 14 mars 1919 dite loi Cornudet. Il faudra attendre 1983 pour que la décentralisation soit effective en la matière.

Cette décentralisation très rapide du droit de l'environnement s'explique parce que dès avant l'émergence du droit de l'environnement certaines collectivités territoriales exerçaient des compétences qui relèveront désormais du champ du droit de l'environnement. Les communes exercent traditionnellement des compétences en matière de ramassage des ordures ménagères qui vont désormais s'intégrer dans le domaine plus large de la gestion des déchets. De même, les communes par les services des pompiers assuraient tradition-

² R. POUJADE, *Le ministère de l'impossible*, Calman Levy, 1975.

³ L'article 1^{er} de la loi 76-629 du 10 juillet 1976 dispose 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».

⁴ Décret le 15 octobre 1810.

⁵ Article L511 et suivants du code de l'environnement.

⁶ M. PRIEUR, *Les compétences locales en matière d'environnement*, in *Les nouvelles compétences locales*, Economica, 1985 p. 179.

nellement la protection des populations contre certains risques ce qui relève désormais plus largement d'une politique de lutte contre les risques naturels.

Décentralisation rapide mais décentralisation parcellaire du droit de l'environnement en ce sens que les collectivités ne se voient reconnaître un rôle qu'en certaines matières⁷. De ce point de vue, la décentralisation du droit de l'environnement est beaucoup moins large que celle opérée en droit de l'urbanisme, matière dans laquelle l'essentiel de la fixation des règles applicables a été confié à l'échelon communal au moyen de la planification d'urbanisme de même qu'il appartient aux communes d'autoriser les différentes utilisations des sols.

On doit relever que l'Etat conserve une compétence exclusive dans de très nombreux domaines relevant de la protection de l'environnement. L'Etat dispose d'une compétence exclusive qu'il exerce directement ou indirectement par l'intermédiaire d'autorité administrative indépendante ou d'agence dans les matières suivantes : milieux marins, police de la chasse, police de la pêche, installation classée pour l'environnement, produits chimiques biocides et substances à l'état de nanoparticules, organisme génétiquement modifié, prévention des risques naturels, prévention des nuisances sonores, sécurité nucléaire.

Ainsi, l'administration étatique conserve la main sur une part non négligeable de ce qui concerne l'environnement. Mais il n'en demeure pas moins vrai aussi que les collectivités territoriales se sont vues progressivement reconnaître un rôle important en la matière. Il convient d'abord de relever que les compétences des collectivités territoriales en la matière sont fixées certes par le code de l'environnement mais aussi par d'autres codes tels que le code général des collectivités territoriales, le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation, le code forestier ou encore le code rural. La diversité des sources rend l'établissement d'une synthèse assez délicate. Par ailleurs, les modes d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'environnement sont eux-mêmes fort divers. Il peut s'agir d'un pouvoir de planification, d'un pouvoir de réglementation, d'un pouvoir d'autorisation, d'un pouvoir de gestion.

Enfin, un dernier élément de complexification est fourni par l'article 72 de la Constitution qui pose le principe de l'interdiction d'établir une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. En effet, contrairement aux présentations rapides qui sont généralement faites de l'administration territoriale française, cette dernière ne se caractérise pas par 5 niveaux d'administration (commune, intercommunalité, département, région, Etat) mais par deux niveaux (collectivités territoriales, Etat). Si le mode de relation entre l'Etat et les collectivités territoriales peut être qualifié de hiérarchique dans la mesure où l'Etat dispose des moyens juridiques d'imposer sa volonté sous réserve bien entendu de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales, les relations entre collectivités

⁷ R. ROMI, *La répartition des compétences en matière d'environnement : une décentralisation très retenue et trop orientée*, in *Cahiers du CNFPT* 1992-6.

territoriales sont quant à elles, fondées sur un principe d'égalité c'est-à-dire qu'aucune collectivité territoriale ne dispose des moyens juridiques d'imposer sa volonté à une autre. Autrement dit, la région ne dispose pas des moyens juridiques d'imposer sa volonté à un département ou à une commune.

En conséquence nous traiterons de trois points :

Les règles législatives d'articulation des compétences environnementales des collectivités territoriales ;

Les compétences environnementales des collectivités territoriales en matière de planification et de réglementation ;

Les compétences environnementales des collectivités territoriales en matière de parc et de réserves naturelles.

I : Les règles législatives d'articulation des compétences environnementales des collectivités territoriales

A : Les collectivités territoriales, chefs de file en matière environnementale

1 : La notion de chef de file

Les compétences des collectivités territoriales françaises sont très largement entremêlées ce qui soulève des difficultés tant au plan politique car il est délicat pour un électeur de connaître le rôle exact de telle ou telle assemblée délibérante qu'au plan financier du fait de l'existence des financements croisés. Depuis de nombreuses années, le législateur national tente d'apporter des solutions à ces difficultés.

En 2003, le législateur constituant a révisé l'article 72 de la Constitution. Tout en maintenant, le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, il a ouvert la faculté au législateur national d'autoriser une collectivité territoriale d'organiser les modalités de leur action commune⁸.

Mettant en œuvre cette nouvelle possibilité, le législateur a consacré la notion de chef de file⁹ dont l'objet est d'assurer la cohérence des actions des collectivités territoriales tout en ne sacrifiant pas le principe d'interdiction de tutelle de l'une sur l'autre. La loi du 27 janvier

⁸ L'article 72 alinéa 5 de la Constitution dispose qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

⁹ L. JANICOT, *La fonction de chef de file*, in *Revue française de droit administratif*, 2014 p. 472 ; L. GÉLIN-RACINOUX, *La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004*, *Actualité juridique Droit administratif*, 2007, p. 283 ; B.FLAMAND-LEVY, *Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'Etat*, in *Revue française de droit administratif*, 2004, p. 59.

2014 codifiée à l'article 1111-9 du code général des collectivités territoriales institue deux chefs de file en matière environnementales.

La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie, à l'inter modalité et à la complémentarité des modes de transport. La commune est quant à elle chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales relatives à la mobilité durable, à l'aménagement de l'espace, au développement durable.

Le champ ouvert par la loi aux régions et aux communes pour exercer leur rôle de chef de file se recoupe très largement. Comment distinguer aménagement et développement durable du territoire dévolu à la région, de l'aménagement de l'espace et du développement local dévolu à la commune ? Comment distinguer l'inter modalité et la complémentarité des modes de transport attribuée à la région de la mobilité durable attribuée à la commune ? Ainsi, la notion de chef de file, devant faciliter l'exercice des compétences partagées entre les collectivités territoriales, crée elle-même des difficultés en raison de l'existence de domaine partagé entre collectivités. En outre, l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales disposent que les collectivités territoriales « concourent avec l'Etat ... à l'aménagement du territoire ... ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie » consacrant ainsi un système de compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales alors même que l'Etat n'est pas partie prenante du mécanisme de chef de file.

En définitive, la notion de chef de file soulève des difficultés d'ordre pratique dont la résolution repose sur la bonne volonté des acteurs à s'entendre en vue de la satisfaction de l'intérêt général.

2 : La conférence territoriale de l'action publique

Conscient de la nécessité d'un lieu de concertation relatif à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, le législateur a institué, par la loi du 27 janvier 2014 codifiée à l'article L1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, la Conférence territoriale de l'action publique¹⁰.

Installée dans chaque région, la Conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et, à ce titre, la Conférence peut « débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des

¹⁰ J.F. BRISSON, *Décentralisation et contractualisation, Actualité juridique Droit administratif*, 2019, p. 2435; M.C. DE MONTECLER, *La recomposition des coopérations territoriales est à l'œuvre, Actualité juridique Droit administratif*, 2017, p. 1392; M. BAUBONNE, *Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale*, RFDA 2017 p. 715 ; B. FAURE, *Le droit des collectivités territoriales malade de ses normes, Revue française de droit administratif*, 2014, p. 467; M. VERPAUX, *La jupe-culotte et le chemin de croix, Actualité juridique Droit administratif*, 2013, p. 1321.

compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences. » Présidée par le Président du Conseil régional, la Conférence territoriale de l'action publique est composée de représentants des collectivités territoriales désignés dans des conditions déterminées par la loi.

La loi a chargé la Conférence territoriale de l'action publique de la mission d'élaborer la convention territoriale d'exercice concerté des compétences

3 : La convention territoriale d'exercice concerté des compétences

La loi du 27 janvier 2014 (art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales) a institué la convention territoriale d'exercice concerté des compétences¹¹. Il s'agit d'offrir aux collectivités territoriales chef de file l'instrument juridique leur permettant de mettre en œuvre leur rôle de chef de file.

L'initiative de la convention revient à la collectivité territoriale chef de file. En matière d'environnement il s'agira à titre principal de la région et à titre secondaire de la commune qui dispose de la possibilité d'intervenir en qualité de chef de file dans le domaine environnemental.

Le projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence est examiné par la conférence territoriale de l'action publique.

La collectivité territoriale auteur du projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence peut prendre en compte les observations formulées lors des débats de la conférence territoriale de l'action publique pour modifier le projet présenté.

Le projet de convention est transmis au représentant de l'Etat dans la région, ainsi qu'aux collectivités territoriales concernées.

Les organes délibérants des collectivités territoriales disposent d'un délai de trois mois pour approuver la convention, qui est signée par le maire ou par le président de la région. Les stipulations de la convention sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée. Elles les engagent pour une durée de 6 ans à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

Au moins une fois par an, la collectivité territoriale chef de file adresse à l'organe délibérant des collectivités territoriales un rapport détaillant les actions menées dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté de la compétence. Ce rapport fait l'objet d'un débat.

B : Les rapports normatifs entre les actes des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont appelées à prendre dans l'exercice de leur compétence des actes normatifs qui conditionneront la validité d'actes normatifs pris par une autre collectivité territoriale. Cette question s'est tout d'abord posée en matière d'urbanisme avant

¹¹ F. BOTTINI, *L'impact du New public management sur la réforme territoriale*, *Revue française de droit administratif*, 2015, p. 717; J.F. BRISSON, *Clarification des compétences et coordination des acteurs*, *Actualité juridique Droit administratif*, 2014, p. 605.

de se poser dans les relations entre les documents d'urbanisme et des actes pris au titre du droit de l'environnement.

Le législateur doit ici concilier le principe de libre administration des collectivités territoriales qui impose de reconnaître aux collectivités territoriales une certaine autonomie de décision et le principe de sécurité juridique qui impose qu'une décision administrative prise en application de la loi trouve à s'appliquer.

Le législateur a recours à trois rapports normatifs¹² qui ont été précisées par la doctrine et la jurisprudence.

Le rapport de *conformité* traduit un état de soumission et suppose le strict respect de la norme imposant une solution, une orientation précise, une obligation de faire ou de s'abstenir¹³. L'autorité devant s'assurer de la conformité ne dispose d'aucune marge d'appréciation et doit intégrer à l'identique dans sa décision la norme en cause, sans possibilités d'adaptation.

Le rapport de *compatibilité* se veut « plus souple » que celle de conformité. Définie de manière négative, la compatibilité sera regardée comme une obligation de non-contrariété¹⁴. La compatibilité admet une marge de manœuvre dont l'expression ne peut cependant conduire à ce que l'acte inférieur compromette l'application de la norme supérieure avec laquelle il doit être compatible¹⁵.

Le rapport de *prise en compte* implique de ne pas ignorer la norme supérieure et interdit de « *s'écarter des orientations fondamentales* » de cette norme sauf à justifier d'un motif suffisant¹⁶.

II : Les compétences de réglementation et de planification des collectivités territoriales en matière environnementale

A : La réglementation

L'article 72 alinéa 3 de la Constitution issu de la révision du 28 mars 2003 énonce que les collectivités territoriales disposent, dans les conditions prévues par la loi, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence.

¹² J.P. LEBRETON, *Des degrés de normativité en urbanisme, Actualité juridique Droit administratif*, 2004, p. 830.

¹³ CE 10 juin 1998 SA Leroy Merlin req.n°176920, BJDU 4/1998 p. 242 concl. H. Savoie.

¹⁴ CE 10 février 1997 Association pour la défense de Théoule req. n. 125534.

¹⁵ A. VAN LANG, *Les incertitudes de la notion de compatibilité en droit de l'environnement, Revue française de droit administratif*, 2019, p. 509.

¹⁶ CE 17 mars 2010 Ministre de l'écologie c. FRAPNA req. n. 311443.

En matière environnementale, la collectivité territoriale dotée d'un véritable pouvoir réglementaire est la commune qui l'exerce par l'intermédiaire du maire. Le pouvoir réglementaire du maire, dont il est question ici, lui est confié au titre de l'exercice de compétence de police administrative que la loi lui attribue. Cette compétence de police administrative du maire est un pouvoir propre qu'il exerce en dehors du contrôle du conseil municipal et sous le seul contrôle de légalité du préfet du département¹⁷.

Le maire dispose d'un pouvoir réglementaire en matière de police administrative générale sur le fondement de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales. Il peut en application de ce texte prendre des mesures au titre de la sécurité publique ou de la salubrité publique. Au titre de la sécurité publique, le maire peut par exemple prendre des mesures réglementaires concernant les animaux nuisibles ou dangereux. Il y a toute une jurisprudence *administrative* consacrée aux animaux errants, aux chiens¹⁸, aux loups¹⁹, aux ours²⁰, aux pigeons²¹ ou encore aux cochons. De même la protection de la salubrité publique peut conduire le maire à édicter une réglementation concernant les déchets, les ordures et autres pollutions²².

Certains maires ont tenté d'étendre le champ du pouvoir réglementaire que la loi leur confie en s'appuyant sur la charte de l'environnement et singulièrement sur le principe de précaution²³. Cette tentative d'extension s'est produite à propos de l'implantation d'antennes de téléphonie mobile et de la culture d'organisme génétiquement modifié en plein champ. Dans les deux cas, il existe une police administrative spéciale confiée à l'Etat. Le problème juridique posé au Conseil d'Etat était celui de savoir si un maire pouvait par l'exercice de son pouvoir de police administrative générale aggraver une mesure prise par

¹⁷ V. CHIU, *La police de l'eau et des milieux aquatiques*, in *Actualité juridique Collectivités territoriales*, 2019, p. 378; A.S. DENOLLE, *Concours de police en matière environnementale: quelle place pour le maire?*, in *Actualité juridique Collectivités territoriales*, 2019, p. 370; M. MOLINER-DUBOST, *La police de la circulation aux services de l'environnement*, *Actualité juridique Collectivités territoriales*, 2019, p. 382.

¹⁸ CE 27 avril 1962 De La Bernardie rec.p.281.

¹⁹ CE 30 décembre 1998 Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes et Centre départemental des jeunes agriculteurs des Alpes Maritimes req. n. 188159 rec. p. 516.

²⁰ CE Avis 29 juillet 2008 req. n. 381725.

²¹ CE 4 décembre 1995 Delevallade req. n. 133880.

²² CE 15 nov. 2017, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, req. n. 403275 ; CE 18 nov. 1998, Jaeger req. n. 161612; Lebon T. 1063; Dr. envir. 1999, n. 67, p. 6, note Fontbonne ; CE 11 janv. 2007, Min. de l'Écologie et du Développement durable c/ Sté Barbazanges Tri ouest, req. n. 287674: Envir. 2007, n. 45, note Billet; JCP Adm. 2007, n. 2106, note Billet; JCP E 2007, n 1715, note Billet; Rev. jur. envir. 2007. 347, note Billet; ACL 2008, n 112.

²³ Y. JEGOUZO, *Le maire ne peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour interdire les cultures en plein champ des espèces génétiquement protégées*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2002, p. 1351; E. UNTERMAIER, *L'interdiction les règlements municipaux «anti OGM» par le Conseil d'Etat*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2012, p. 2122; J. PETIT, *Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales*, *Revue française de droit administratif*, 2013, p. 1187; A.VAN LANG, *Police municipale et antennes relais : l'incompatibilité se confirme*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2013, p. 1292

la police administrative spéciale en se fondant sur le principe de précaution. Le Conseil d'Etat a répondu par la négative à cette question²⁴.

En définitive, on peut considérer que le pouvoir réglementaire confié aux collectivités territoriales en matière environnementale demeure restreint et recouvre pour une large part l'exercice par les maires de leur pouvoir de police administrative générale.

Les compétences reconnues aux collectivités territoriales en matière de planification sont plus substantielles.

B : La planification

La planification par les collectivités territoriales en matière environnementale est importante et vient très largement suppléer l'apparente faiblesse des collectivités en matière réglementaire stricto sensu car certains éléments de cette planification auront valeur réglementaire. C'est ainsi qu'en matière d'urbanisme le plan local d'urbanisme est un document complexe composé de plusieurs éléments dont un règlement²⁵.

1 : La région

Le rôle de la région, en matière de planification environnementale, a été récemment notablement renforcé par une ordonnance du 23 septembre 2015.

La région, à l'exception de la région d'Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région, élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires²⁶.

Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'inter modalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. Ces itinéraires sont pris en compte par le département, dans le cadre de ses interventions, pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers.

Le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de

²⁴ CE Ass.26 octobre 2011 Commune de Saint-Denis req. n. 326492 ; CE Ass.26 octobre 2011 Commune des Pennes-Mirabeau req. n. 329904 ; CE 24 septembre 2012 Commune de Valence req. n. 342990.

²⁵ F. PRIET, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme*, *Revue française de droit administratif*, 2016, p. 863.

²⁶ J.M. PONTIER, *Les schémas dans l'ordonnancement juridique*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2018, p. 957; M.C. DE MONTECLER, *Publication du décret sur le schéma régional d'aménagement*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2016, p. 1605; B. FAURE, *Le leadership régional: une nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales?*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2015, p. 1878.

l'exercer dans le cadre de ce schéma, par délibération prévue à l'article L. 4251-4 du Code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est adopté par délibération du conseil régional dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de l'ordonnance du 27 juillet 2016, soit avant le 27 juillet 2019. Il est ensuite approuvé par arrêté du Préfet de région.

Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux : prennent en compte les objectifs du schéma régional *d'a,ménagement*, de développement durable et d'égalité des territoires ;

sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

La Région dispose ainsi désormais d'un véritable pouvoir décisionnel qui devrait à terme lui permettre de faire évoluer les documents d'urbanisme locaux en fonction des objectifs politiques arrêtés au niveau régional²⁷.

2 : L'échelon communal

J'évoque l'échelon communal plutôt que la commune car en la matière les communes sont appelées à intervenir par l'intermédiaire de structures intercommunales²⁸. Deux documents élaborés et adoptés à l'échelon communal présentent de l'intérêt en matière environnementale. Il s'agit du schéma de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.

Le schéma de cohérence territoriale²⁹ a un champ d'application plus large qu'un plan local d'urbanisme. Il doit assurer la cohérence entre les différents plans locaux d'urbanisme concernant les communes de son ressort.

Le schéma de cohérence fait l'objet d'une évaluation environnementale obligatoire lors de la procédure d'élaboration³⁰. Par ailleurs, ce schéma a un contenu qui intéresse directement différents aspects environnementaux. Le rapport de présentation du schéma « ex-

²⁷ M. BAUBONNE, *Les schémas régionaux et les risques de tutelle régionale*, in *Revue française de droit administratif*, 2017, p. 715; L. JANICOT, *Le pouvoir normatif des régions*, in *Revue française de droit administratif*, 2016, p. 664.

²⁸ M. LETANOUX, *Bloc communal: quelles sont les compétences en matière environnementale?*, in *Actualité juridique Collectivités territoriales*, 2019, p. 374.

²⁹ F. ROLIN, *Supprimons les schémas de cohérence territoriale*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2014, p. 1177; P. SOLER-COTEAX, *L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2003, p. 1528.

³⁰ J.F. STRUILLLOU, *L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine*, in *Revue française de droit administratif*, 2012, p. 872; J.P. FERRAND, *Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale*, in *Revue française de droit administratif*, 2008, p. 629 ; V. GAUDRON, *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme français*, in *Revue française de droit administratif*, 2008, p. 659.

plique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques, notamment au regard du vieillissement de la population et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. » (L141-3 du code de l'urbanisme.)

Le schéma de cohérence territoriale comporte un second élément appelé plan d'aménagement et de développement durable qui « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement. » (L141-4 code de l'urbanisme).

Le schéma de cohérence territoriale comporte enfin un troisième élément qui est le document d'orientation et d'objectifs dont l'objet est de déterminer :

« 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;
2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;
3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers. » (L141-5 code de l'urbanisme).

On constate ainsi que le schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme très largement porteur de préoccupation environnementale ce qui en fait un élément de planification environnementale très important.

Le plan local d'urbanisme qui doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale est lui aussi profondément marqué par l'exigence environnementale. Contrairement au schéma de cohérence territoriale, il ne fait pas l'objet de façon obligatoire d'une évaluation environnementale lors de son élaboration. En revanche, il comporte plusieurs éléments tels que le rapport de présentation, le plan d'aménagement et de développement durable ainsi que des orientations d'aménagement et de programmation qui reprennent les préoccupations environnementales du schéma de cohérence territoriale. Mais de plus le plan local d'urbanisme comporte un règlement qui définit différentes zones dans lesquelles le droit de construire et le droit d'aménager varieront.

III. La gestion d'espace naturel

A : La Région

La Région dispose de deux instruments lui permettant d'entreprendre la gestion d'espace naturel. Il s'agit d'une part des parcs naturels régionaux³¹ et d'autre part des réserves naturelles régionales³².

Il existe en 2019 cinquante-quatre parcs naturels régionaux. L'objet d'un parc naturel régional est de protéger les paysages ainsi que le patrimoine naturel et culturel. A cette fin une charte est élaborée comprenant un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et un plan indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en parc naturel régional, pour une durée de quinze ans, du territoire des communes comprises dans le périmètre de classement ou de renouvellement de classement approuvé par la région. L'Etat et les collectivités territoriales ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes. (art. L333-1 code de l'environnement). Le rapport de compatibilité établi entre la Charte d'un parc naturel régional et les documents régionaux en fait un document intéressant aux mains des régions pour peser sur les choix environnementaux faits au niveau des documents d'urbanisme locaux.

Il existe en 2019 cent quatre-vingt une réserves naturelles régionales. L'objet d'une réserve naturelle est quant à elle d'assurer la préservation d'un milieu naturel présentant une importance particulière. A côté de l'Etat, la Région peut prendre l'initiative d'une réserve naturelle régionale. La procédure de création est complexe, le pouvoir de décision appartenant en définitive soit au conseil régional soit au premier ministre selon l'accord des propriétaires concernées (L. 332-2-1 code de l'environnement). Le classement en réserve naturelle régionale peut entraîner la réglementation ou l'interdiction sur le territoire concerné de la chasse, la pêche, ainsi que 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 véhi-

³¹ C. CANS, *Parcs naturels régionaux*, in *Droit de l'aménagement Le Moniteur*, 2014, VII, 1300; Y. JEGOUZO, *Simplification du régime des parcs naturels régionaux*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2007, p. 941; X. BRAUD, *Parc naturel régional: outil de protection?*, in *Droit de l'Environnement*, n. 38, 1996, p. 11.

³² P. BILLET, *Du temps, de la propriété et quelques autres considérations sur le classement en réserve naturelle*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2003, n. 4, p. 473; C. CANS, *La fausse décentralisation des réserves naturelles*, in *Droit de l'Environnement*, n. 78, 2002, p. 113

cules et des animaux. (L. 332-3 code de l'environnement). En revanche, contrairement aux réserves naturelles nationales, les activités minières ainsi que le survol ne peuvent être réglementés ou interdits dans une réserve naturelle régionale.

B : Les départements

Le département est habilité par le code de l'urbanisme à conduire deux politiques publiques de protection de l'environnement : la politique des espaces naturels sensibles d'une part et la politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

La politique des espaces naturels sensibles est prévue aux articles L. 113-8 et suivants du code de l'urbanisme³³. Son objet est de préserver la qualité des sites, des paysages, et des milieux naturels. Cette politique est destinée aux petites communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme. Le président du conseil départemental peut, par arrêté pris sur proposition du conseil départemental, après délibération des communes concernées, déterminer les bois, forêts et parcs, relevant ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations, dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés.

Cet arrêté peut édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages et prévoir notamment l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

La liberté d'action du département est relative dans la mesure où non seulement cette politique doit être compatible avec différentes réglementation étatique (dispositions spécifiques du code de l'urbanisme relatives au littoral et à la montagne ou encore directive territoriale d'aménagement) mais de plus cette politique doit être compatible avec une planification édictée à l'échelon intercommunal (le schéma de cohérence territoriale).

La politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains prévue aux articles L. 113-15 et suivants du code de l'urbanisme est conçue comme un instrument de lutte contre l'étalement urbain³⁴. Dans ce cadre le département peut délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action avec l'accord de la ou des communes, après avis de la chambre départementale d'agriculture et enquête publique.

Les périmètres d'intervention ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible dé-

³³ P. BILLET, *Droit de préemption et protection de l'environnement*, in *Construction-Urbanisme*, 2009, Etude, p. 14 ; M. PRIEUR, *Pour une véritable politique du département de protection et de gestion des espaces naturels*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1997, p. 171.

³⁴ J. MACKOWIAK, *Les espaces ruraux et naturels à l'épreuve du développement durable*, in *Actualité juridique Droit administratif*, 2005, p. 1268.

limité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.

Inversement, dès lors que le périmètre est institué, les terrains compris dans un périmètre d'intervention ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale.

Le département élabore, en accord avec la ou les communes concernées un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre d'intervention.

Le projet de programme est également adressé à la chambre départementale d'agriculture ainsi qu'à l'Office national des forêts si le périmètre comprend des parcelles soumises au régime forestier.

A l'intérieur d'un périmètre d'intervention, les terrains peuvent être acquis par le département ou, avec l'accord de celui-ci, par une autre collectivité territoriale à l'amiable ou par expropriation voire même par préemption.

Les acquisitions se font en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Les biens acquis sont intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale. Ils ne peuvent être utilisés qu'en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action.

Les biens acquis peuvent être cédés de gré à gré, loués conformément aux dispositions du titre Ier du livre IV du code rural et de la pêche maritime ou concédés temporairement à des personnes publiques ou privées à la condition que ces personnes les utilisent aux fins prescrites par le cahier des charges, dont les clauses types sont approuvées par décret en Conseil d'Etat et qui est annexé à l'acte de vente, de location ou de concession temporaire. Les cahiers des charges précisent notamment les conditions selon lesquelles les cessions, locations ou concessions temporaires sont consenties et résolues en cas d'inexécution des obligations du cocontractant.