



HAL
open science

Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques

Oriane Sulpice

► To cite this version:

Oriane Sulpice. Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. Entre rationalités juridiques et intérêts politiques. Droit. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2020. Français. NNT : 2020GRALD007 . tel-03098229v1

HAL Id: tel-03098229

<https://hal.science/tel-03098229v1>

Submitted on 19 Mar 2021 (v1), last revised 25 Mar 2022 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Oriane Sulpice

Thèse dirigée par **Jean-Charles Froment, Sciences Po Grenoble**
préparée au sein du **Laboratoire CERDAP²**
dans l'**École Doctorale de Sciences Juridiques**

Le contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme fabrique de la jurisprudence. *Entre rationalités juridiques et intérêts politiques*

Thèse soutenue publiquement le **10 décembre 2020**

devant le jury composé de :

Madame Marie-Julie BERNARD

Maîtresse de conférences en Droit public, Sciences Po Grenoble,
Examinatrice

Madame Elise CARPENTIER

Professeure de Droit public, Université, d'Aix-Marseille, Rapporteuse

Monsieur Jean-Charles FROMENT

Professeur de Droit public, Sciences Po Grenoble, Directeur de
Thèse

Monsieur, Jean-François JOYE

Professeur de Droit public, Université Savoie-Mont-Blanc,
Rapporteur

Monsieur Gilles PINSON

Professeur de Science Politique, Sciences Po Bordeaux,
Examineur

Monsieur Philippe YOLKA

Professeur de Droit public, Université Grenoble Alpes, Président du
jury



REMERCIEMENTS

Je remercie mon directeur de thèse, Jean-Charles Froment d'avoir accepté de diriger ce travail et de m'avoir accompagnée sans pour autant m'imposer une direction. Il a posé un regard bienveillant et exigeant sur ce travail. Je le remercie encore pour tous ses conseils, relectures, corrections, annotations, et pour son sens de la formule. Il a aussi permis la renaissance du laboratoire CERDAP², sans quoi les conditions de réalisation de cette thèse auraient été bien différentes.

Je remercie la Région Auvergne-Rhône-Alpes d'avoir financé mon travail de 2016 à 2019 par le dispositif ARC.

Mille remerciements à mon laboratoire, le CERDAP² qui m'a permis de rédiger cette thèse et de trouver ma place au sein d'un collectif joyeux et stimulant. Bénédicte Fischer et Jérôme Ferrand ont sût créer les conditions de réels échanges intellectuels, dans un laboratoire interdisciplinaire et soudé. Faire vivre cette équipe leur réclame de constants efforts, iels doivent en être pleinement remerciés. La personnalité de notre laboratoire tient aussi à celle de Bigué, avec qui j'ai partagé le bureau, les bons moments et les angoisses de la période au fil des jours. Sans son travail et son énergie, le laboratoire serait tout autre. De même, merci à Bénédicte Fischer de m'avoir écoutée, soutenue, encouragée. Les doctorant.e.s du CERDAP² lui doivent beaucoup pour l'énergie qu'elle déploie. Merci à Bénédicte et Bigué pour tout ce qu'elles réalisent chaque jour.

Merci à Marie-Julie Bernard de m'avoir conseillée tout au long de mes études, d'avoir dirigé mon mémoire, et d'avoir été présente tout au long de ma thèse. Merci à celles et ceux qui ont accepté le dialogue et grâce à qui j'ai beaucoup appris et lu, particulièrement Jérôme Ferrand, Albane Geslin, Dorian Guinard, Martine Kaluszynski, Michel Miaille, et Richard Monvoisin.

Un immense merci à celles et ceux qui m'ont accueillie dans leurs services et qui ont accepté les entretiens que j'ai menés. Sans leur accord et leur collaboration, ce travail aurait été impossible. Merci tout particulièrement aux différents agents responsables des archives, que ce soit dans les DDT et au tribunal administratif de Grenoble.

Merci aux ami.e.s jeunes enseignant.e.s chercheu.r.se.s. Mathilde sait combien nos échanges sont importants. Quel régal d'être ensemble et quel honneur d'avoir pu partager un dialogue avec Michel Miaille. Guillaume était là aussi au début et a participé à nos échanges. Linda et Carolina qui arrivent, et envahissent le bureau de leur bonne humeur. Pierre-André, qui passe parfois et laisse la marque de son esprit et de son humour. Lison, avec son esprit scientifique et combatif. Thomas pour ses longues discussions et ses conseils. Marine pour ses apparitions discrètes.

Merci à mes parents et à mon frère, à défaut de trouver les mots, s'ils existent, pour remercier une famille. Mes proches, ma famille et mes ami.e.s, ont toujours été présent.e.s. Le temps de cette thèse a été un temps de vie, marqué et bouleversé par tous les moments que nous avons vécus ensemble. Ils m'ont procuré joie et force chaque jour qu'a nécessité ce travail de thèse. Ils et elles savent tout ce que je leur dois.

Merci à tou.te.s celles et ceux qui se reconnaîtront pour leur camaraderie rebelle.

Merci à Wanda, qui sait que la transparence de ma parole ne peut s'épancher sur de telles pages pour lui adresser des remerciements qui ne nous ressembleraient pas.

Principales abréviations

AJCT : Actualité juridique des collectivités territoriales

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

ANEM : Association nationale des élus de la Montagne

ANMSM : Association Nationale des Maires des Stations de Montagne

CAA : Cour administrative d'appel

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CE : Conseil d'Etat

CIAM : Commission Interministérielle pour l'Aménagement de la Montagne

CM : conseil municipal

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DDT : Direction départementale des territoires

EMA : erreur manifeste d'appréciation

ERC : « éviter, réduire, compenser »

Fasc. : Fascicule Lexis-Nexis

FNE : France Nature Environnement

FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature

IRSTEA : L'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

Ibid. : *ibidem* dans le même ouvrage ou article

in : dans

JCP : Juris-Classeur Périodique

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

MW : Mountain Wilderness

n° : numéro

OAP : orientations d'aménagement et de programmation

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

POS : plan d'occupation des sols

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PPRNP : Plan de prévention des risques naturels prévisibles

PUF : Presses universitaires de France

RDI : Revue de droit immobilier

RDP : Revue du droit public

RFDA : Revue française de droit administratif

RFSP : Revue française de science politique

RJE : Revue Juridique de l'environnement

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

TA : Tribunal administratif

UTN : Unité touristique nouvelle

UTNL : Unité touristique nouvelle locale

UTNS : Unité touristique nouvelle structurante

Sommaire

Principales abréviations.....	4
Sommaire	6
Introduction	8
Partie 1 Une démarche juridique antiformaliste pour une requalification du droit de l'urbanisme : un droit au service de l'expansion urbaine	29
<i>Chapitre I Une réflexion épistémologique et théorique sur le droit ancrée dans l'antiformalisme juridique</i>	31
<i>Chapitre II L'expansion urbaine comme paradigme dominant des politiques d'aménagement de la montagne</i>	65
<i>Chapitre III De la décision de justice à la fabrication de la jurisprudence en droit administratif : le contentieux de l'urbanisme dans le droit de l'expansion urbaine</i>	116
Partie 2 Le cadre juridique des plans locaux d'urbanisme : un terrain propice au développement d'une jurisprudence de plus en plus structurante des politiques d'aménagement de la montagne.....	142
<i>Chapitre I L'irruption du juge administratif dans la production du droit encadrant les plans locaux d'urbanisme</i>	144
<i>Chapitre II Le juge administratif comme acteur tardif d'un territoire montagnard lentement saisi par le droit</i>	198
<i>Chapitre III Le contentieux facteur de transformation des plans locaux d'urbanisme en station de ski</i>	260
Partie 3 Les usages stratégiques de la jurisprudence dans la rédaction et la contestation des plans locaux d'urbanisme : logiques d'acteurs et intérêts politiques	357
<i>Chapitre I La fabrique d'une contrainte juridique par les luttes d'intérêts autour de la jurisprudence</i>	358
<i>Chapitre II Les stratégies de résistance aux décisions du juge comme moyens de faire changer la contrainte juridique</i>	390
<i>Chapitre III La jurisprudence comme produit et vecteur de changement des politiques publiques d'urbanisme</i>	459
Conclusion finale	489
Bibliographie.....	492
Table des entretiens.....	518
Index	521
Table des matières.....	524
Résumé de la thèse.....	533

Introduction

Chamonix, Courchevel, Tignes, Val d'Isère, Huez... Bien qu'ayant une histoire différente, les stations de ski des Alpes du Nord partagent des objectifs et problématiques communes. Comment faire en sorte de diminuer le nombre de « lits froids » ? Comment arriver à capter une clientèle touristique tant hivernale qu'estivale ? Les politiques d'urbanisme sont l'occasion de formuler des réponses à ces questions. A cette fin, les communes élaborent des plans locaux d'urbanisme (PLU)¹. Ces documents de planification servent à impulser les politiques d'aménagement des communes. Le contentieux des plans locaux d'urbanisme est du ressort du juge administratif. Si un plan local est annulé, la municipalité ne peut plus l'appliquer et doit élaborer un nouveau document². Entre l'annulation et l'élaboration d'un nouveau plan plusieurs scénarios sont envisageables. Soit la commune dispose d'un plan local d'urbanisme antérieur qui est remis en vigueur. Soit elle n'avait pas de document antérieur, dans ce cas c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique³. En Isère, Haute-Savoie et Savoie, se trouve la plus grande concentration de très grandes stations de ski en France, voire en Europe. Ces stations ont en commun d'être dans le ressort territorial du même tribunal administratif. Ainsi, si le plan local d'urbanisme de leur commune est attaqué, le contentieux sera traité par le Tribunal Administratif de Grenoble. En appel il ira devant la Cour Administrative d'Appel de Lyon, puis en cassation devant le Conseil d'Etat.

Ce travail de thèse cherche à comprendre l'influence des décisions contentieuses du juge administratif sur l'élaboration et l'évolution des plans locaux d'urbanisme des douze communes supports des plus grandes stations de ski en France. Elles se situent en Isère, Haute-Savoie et Savoie. La période étudiée est celle allant de 2000, l'année de la naissance des plans locaux d'urbanisme⁴, à mars 2017, le moment où la compétence pour l'élaboration de ces plans passe aux intercommunalités⁵. Au regard des conséquences potentielles ou avérées de décisions du juge administratif en matière de plan local d'urbanisme, notre interrogation porte sur l'influence exercée par les décisions du juge administratif sur les plans locaux d'urbanisme des stations de ski. Nous nous interrogerons aussi sur la façon dont les usages des décisions de justice par les acteurs de l'urbanisme en façonnent la signification et l'effectivité.

¹ Articles L.151-1 et suivant du Code de l'urbanisme.

² Article L.153-7 du Code de l'urbanisme.

³ Articles L.111-1 et suivant, Articles R.111-1 et suivant, et Articles A. 111-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

La visée de ce travail est double. Elle démontre qu'une approche antiformaliste⁶ du droit est possible pour les juristes⁷. Notre travail n'est donc ni une thèse de « *technologie jurisprudentielle* »⁸, ni une thèse de « *dogmatique juridique* »⁹. Elle se situe dans une « *démarche proprement scientifique* »¹⁰, dont le projet est de pointer la différence entre une décision de justice et une jurisprudence. Il s'agit de comprendre comment à travers les relations de pouvoir et d'influence entre divers acteurs entourant l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, des décisions de justice se sont mues en jurisprudences. Cette différence sera explicitée tout au long de ce travail, avec l'idée selon laquelle la jurisprudence n'est pas l'œuvre seule du juge. Deuxièmement, il s'agit de s'inscrire dans la continuité des différentes recherches sur l'analyse des aspects juridiques des politiques publiques¹¹ ainsi que des politiques d'aménagement de la montagne¹².

⁶ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

⁷ Voir par exemple les revues *Droit et Société* ou encore *Empirical Legal Studies*.

⁸ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

⁹ Ibid. p.337.

¹⁰ Ibid. p.337.

¹¹ BOURDIEU, Pierre, « Droit et passe-droit : Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 81, n° 1, 1990, pp. 86-96 ; LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, pp. 51-73 ; LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018 ; LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004 ; LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018 ; LASCOUMES, Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-87.

¹² KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978 ; BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979 ; KNAFOU Rémy, *Les Alpes*, Paris, Presses universitaires de France, 1994 ; GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; JOYE Jean-François, *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013 ; JOYE Jean-François, YOLKA Philippe, *Les remontées mécaniques et le droit*, Chambéry, Pôle Editions, 2019 ; YOLKA Philippe, sous la dir., *Les loisirs de montagne sous Vichy*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2017 ; FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement, le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015 ; JOYE Jean-François, « Montagne, Droit et organisation administrative », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1175-10, (25 février 2018) ; JOYE Jean-François, « Montagne, Urbanisme-Foncier », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1175-20, (25 février 2018) ; JOYE Jean-François, « Montagne, Unité touristique nouvelle », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1175-30, (25 février 2018) ; YOLKA Philippe, « Protection de la montagne », *JurisClasseur Rural*, LexisNexis, Fasc. 3 (20 novembre 2018).

I. Le cadre juridique des politiques d'aménagement de la montagne, source de contentieux

Pour les communes de montagne, le cadre législatif repose sur trois grands types de lois relatives à trois grands domaines : la décentralisation, la politique de la montagne et la politique d'urbanisme. Concernant la décentralisation, la compétence urbanisme, notamment celle d'élaborer des plans locaux d'urbanisme est une compétence décentralisée, issue des lois de décentralisation à partir de 1982¹³. Concernant les politiques de la montagne, les principes d'aménagement en montagne ont été introduits dans la loi relative au développement et à la protection de la montagne datant de 1985¹⁴. Enfin concernant les politiques d'urbanisme, en 2000 les plans locaux d'urbanisme ont remplacé les plans d'occupations des sols de 1967¹⁵. Si ces lois ont subi plusieurs modifications et réformes jusqu'à aujourd'hui, elles constituent bien le cadre législatif auquel sont soumises les communes. Ainsi, nous serons attentifs aux compétences de communes en matière d'urbanisme, qui leur sont conférées par les lois de décentralisation, au contexte montagnard encadré par la loi montagne et à la réglementation d'urbanisme contenues dans les lois relatives à l'urbanisme et à l'aménagement. En outre, la multiplication des lois concernant l'urbanisme a pu être qualifiée de « *désordre normatif* » provoquant une « *instabilité législative* »¹⁶.

Les contentieux de la légalité des actes d'urbanisme et des documents d'urbanisme relèvent du juge administratif. Ce contentieux est en augmentation constante. Hugues Périnet Marquet s'interrogeait en 1991 sur les conséquences de l'augmentation des recours en droit de l'urbanisme : « *Le droit de l'urbanisme fait-il encore partie de l'Etat de droit ? Une telle question peut paraître saugrenue, voire déplacée. Elle ne peut toutefois être évitée tant se manifestent de manière de plus en plus criante certaines difficultés d'application d'un droit qui, il est vrai, n'a jamais été réputé pour sa simplicité. L'accroissement des recours est manifeste. Le nombre des décisions d'urbanisme contestées est passé de 2 729 en 1978 à 6 780 en*

¹³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et Voir notamment la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

¹⁴ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

¹⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁶ NOGUELLOU Rozen, « Instabilité législative, mesures et comparaisons à travers l'exemple du droit de l'urbanisme », *RDP*, 2017, p.71.

1988. »¹⁷. L'augmentation des recours en urbanisme s'est accentuée depuis, elle a provoqué une plus grande attention envers la sécurité juridique, surtout concernant les autorisations d'urbanisme¹⁸ et un rôle et une place renouvelés du juge administratif¹⁹. Elle a provoqué de nombreuses réactions législatives²⁰, qui ont consisté à restreindre les possibilités de recours pour excès de pouvoir contre les autorisations d'urbanisme²¹, à des possibilités de régularisation élargies pour le juge²² et à la suppression de l'appel dans certains contentieux²³. Au regard des chiffres disponibles, il n'est pas possible de distinguer le contentieux de l'aménagement en montagne du contentieux de l'urbanisme en général. De plus, dans leurs comptes rendus d'activité, le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs regroupent sous les mêmes chiffres les affaires relatives à l'urbanisme et celles relatives au droit de l'environnement. Quoi qu'il en soit, le contentieux de l'urbanisme est l'un des principaux contentieux présentés devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat²⁴. En effet devant le Conseil d'Etat, ce contentieux est en constante augmentation depuis l'année 2000. En 2000, à peine 1,5% des affaires traitées par le Conseil d'Etat relevaient du contentieux de l'urbanisme. Ce pourcentage culmine à plus de 9% en 2013²⁵. Ainsi, en 2000, sur 12 236 décisions rendues par le Conseil d'Etat, 179 concernaient le contentieux de l'urbanisme. En 2015, sur 9 607 décisions qu'il a rendues, 681 concernaient le contentieux de l'urbanisme.

¹⁷ PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37.

¹⁸ NOGUELLOU Rozen « Le contentieux de l'urbanisme », *AJDA*, 2020, pp.230-233.

¹⁹ NOGUELLOU Rozen « Le contentieux de l'urbanisme », *AJDA*, 2020, pp.230-233 ; DELESALLE Hubert, « La place nouvelle du juge administratif dans le droit de l'urbanisme », *RDP*, 2016, pp.1759-1782.

²⁰ NOGUELLOU Rozen, « Instabilité législative, mesures et comparaisons à travers l'exemple du droit de l'urbanisme », *RDP*, 2017, p.71.

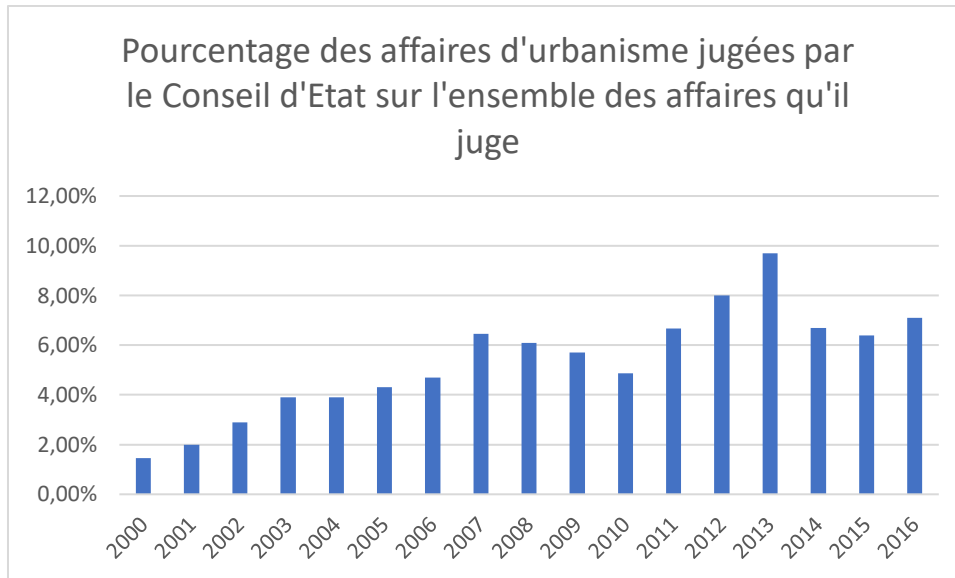
²¹ CARPENTIER Elise, « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme », *RDP*, 2020, p.605-620.

²² MARTIN Julien, « Existe-t-il une limite à la régularisation des autorisations d'urbanisme », *RDP*, 2020, pp.55-68.

²³ RENAUDIE Olivier, « Accès au juge et contentieux de l'urbanisme, la question délicate de la suppression de l'appel », *RDP*, n°1, 2020, pp.5-16.

²⁴ Le contentieux le plus important devant toutes les juridictions reste le contentieux des étrangers.

²⁵ Le Conseil d'Etat ayant changé la forme de ses rapports annuels, les chiffres concernant le contentieux sont indisponibles, au moment de la rédaction de ce travail, à partir de 2012.



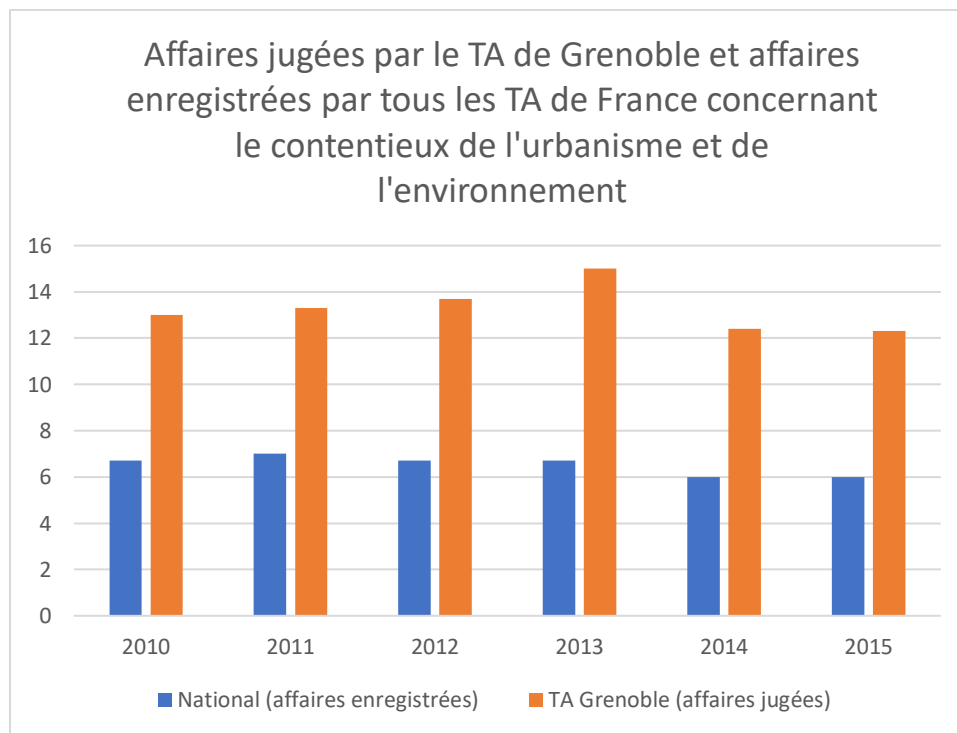
Graphique 1 : Pourcentage des décisions rendues par le Conseil d'Etat en matière d'urbanisme sur l'ensemble des affaires qu'il juge (Chiffres issus des Rapports d'activité du Conseil d'Etat entre 2000 et 2016)

Le ressort territorial des tribunaux administratifs est défini par les articles R. 312-1 et suivant du code de justice administrative. En l'occurrence, le ressort du tribunal administratif de Grenoble couvre les départements de la Drôme, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie. Dans la Drôme, 200 communes sont situées totalement ou partiellement en zone de montagne, 229 en Isère, 241 en Haute-Savoie et 238 en Savoie. Comme le montre le *Graphique 2*, en 2013, 15% des affaires traitées par le tribunal administratif de Grenoble relevaient du contentieux de l'urbanisme. Ce chiffre redescend à 10% en 2015²⁶. Ces chiffres placent le tribunal administratif de Grenoble parmi ceux qui traitent le plus grand nombre de contentieux en droit de l'urbanisme. Le tribunal est fortement conscient de cette spécificité, et a même dédié une page spécifique de son site internet à la présentation du contentieux lié aux zones de montagne : « *La situation privilégiée du tribunal administratif de Grenoble au cœur des Alpes françaises explique l'existence d'un contentieux important lié à la montagne. Les affaires traitées à ce titre ont des implications non seulement juridiques, mais également économiques, sociologiques ou encore architecturales. Les dossiers portés à la connaissance du tribunal reflètent la multiplicité de ces aspects.* »²⁷

²⁶ Il est à noter toutefois que le tribunal administratif de Bastia est celui qui rend le plus de décisions en matière d'urbanisme. En 2017, ce contentieux a représenté 22,6% des décisions qu'il a rendues.

²⁷ A voir sur : <http://grenoble.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Contentieux-specifique> [consulté le 12 avril 2017]

Cependant, il ne faut pas confondre les affaires qui sont enregistrées par les tribunaux administratifs, c'est-à-dire les contentieux à traiter, et les affaires jugées. En effet, les rapports d'activité du Conseil d'Etat détaillent les chiffres des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs, tandis que chaque tribunal administratif produit un rapport d'activité sur les affaires qu'il a jugées au cours d'une année. C'est pour cela que les chiffres du Graphique 2 ne sont pas comparables, car ils ne réfèrent pas à la même chose. Aussi, ces chiffres ne disent pas si le contentieux concernait une zone de montagne. Néanmoins, il sert à appuyer le fait que le tribunal administratif de Grenoble traite un grand nombre d'affaires liées au droit de l'urbanisme. D'ailleurs deux chambres traitent spécifiquement le contentieux de l'urbanisme.



Graphique 2 : Affaires jugées par le TA de Grenoble et affaires enregistrées par tous les TA de France en urbanisme et environnement (Chiffres tirés des rapports d'activité du TA de Grenoble disponibles sur son site internet depuis 2010)

Le contentieux de l'urbanisme connaît des règles spécifiques²⁸. Elles ont émergé suite au constat d'une forte judiciarisation conduisant à une forte instabilité des projets de construction

²⁸ Ces règles se trouvent dans le code de l'urbanisme à partir des articles L.600-1 et suivants du code de l'urbanisme et R.600-1 et suivants du code de l'urbanisme.

et d'aménagement²⁹. Les projets d'aménagement se trouvent fortement ralentis ou même abandonnés du fait des contentieux dont ils font l'objet. Les règles du contentieux de l'urbanisme consistent notamment à restreindre l'accès au juge pour certains requérants³⁰. Elles encadrent aussi les possibilités pour le juge d'annuler un acte³¹.

De nombreuses recherches ont déjà pointé la spécificité des enjeux liés aux zones de montagne. La recherche sur les politiques publiques en montagne a déjà démontré que la politique de la montagne « n'est pas le seul fait d'une élite centrale mais le résultat d'une interaction constante entre toute une série d'acteurs périphériques : administration, professionnels, associations. Le résultat de l'intervention publique est alors le fruit d'arbitrages entre les représentations de plusieurs acteurs concernés et interdépendants. »³². Face à ces enjeux, le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire a connu une forte juridicisation qui a conduit à une judiciarisation de ces enjeux³³. En effet, les zones soumises à des prescriptions particulières visant à leur préservation concentrent un important contentieux, telles que les zones soumises à la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi Montagne³⁴. De plus, les tribunaux judiciaires ont acquis une influence considérable dans les politiques de gestion des risques en montagne³⁵. Par ailleurs, Pierre Lascoumes démontre que

²⁹ PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37 ; CARPENTIER Elise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité », *Revue de droit immobilier*, n° 1, 2020, p.20-27.

³⁰ Articles L.600-1 et suivant du Code de l'urbanisme.

³¹ Voir notamment les articles L.600-1, L.600-9, L.600-11, et L.600-12-1 du Code de l'urbanisme.

³² GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994, p.9.

³³ JEANNEAUX Philippe, KIRAT Thierry « Proximité, droit et conflits d'usage, Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? » *Économie et institutions*, n° 6-7, 1 décembre 2005, pp. 221-248 ; PHAM Hai Vu, KIRAT Thierry, « Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif, Le cas de la région Ile-de-France, Land-Use Conflicts and Administrative Law Litigation, The case of the Ile-de-France area », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 5, 2008, pp. 671-700 ; PHILIPPE Jeanneaux, SABAU Clovis, « Conflits environnementaux et décisions juridictionnelles, que nous apprend l'analyse du contentieux judiciaire dans un département français ? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 n°1, 7 mai 2009 ; MELOT Romain, PELISSE Jérôme, « Prendre la mesure du droit, enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique », *Droit et société*, n° 69-70, 20 janvier 2009, pp.331-346 ; MELOT Romain, PHAM Hai-Vu, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses, Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société* volume 82, n° 3 14 décembre 2012, pp.621-641 ; MELOT Romain, PAOLI Jean-Christophe, « Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? Conflits autour de la loi littoral en Corse », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 332, 30 novembre 2012, pp. 60-73 ; LEVESQUE Robert, « La valeur en procès, expropriation et stratégies judiciaires », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 343, 15 septembre 2014, pp. 111-112 ; MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, pp. 115-24.

³⁴ MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, pp. 115-24.

³⁵ CAILLE Frédéric, « L'action des magistrats dans la régulation des risques collectifs, l'exemple des sports de montagne », *Droit et Société*, volume 44, n° 1, 2000, pp.179-197.

la loi Montagne constitue un cas pertinent d'étude des politiques publiques par le prisme du droit³⁶. En effet, Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis avancent que dans le cas de la loi Montagne « *La diffusion des jurisprudences nouvelles contribue à orienter de façon décisive les décisions locales [...] différentes notions, plus proches d'un standard que d'une catégorie juridique précise, ont reçu des contenus spécifiques à l'occasion du règlement de litiges judiciaires [...]. C'est la jurisprudence qui a stabilisé le contenu de ces notions.* »³⁷. Les plans locaux d'urbanisme des stations de ski nous paraissent donc un terrain intéressant à explorer pour comprendre comment les décisions de justice influencent leur élaboration.

II. Le questionnement de recherche : parcourir le chemin entre la décision de justice et sa transformation en jurisprudence

Le contentieux de l'urbanisme des stations de ski est un relatif angle mort du droit administratif. En France, les travaux des juristes portant sur le juge administratif ont majoritairement porté sur l'analyse du processus d'extension du contrôle juridictionnel de l'administration, sans en mesurer nécessairement les incidences politiques³⁸. Régulièrement, les travaux analysent la jurisprudence sans s'intéresser à la question de la mise en œuvre des décisions du juge administratif par leur destinataire. C'est-à-dire que la question de l'effectivité et de l'efficacité des décisions de justice est souvent laissée de côté pour en étudier seulement les principes qui en ressortent, sans se soucier de la manière dont ceux qui sont censés les appliquer s'en saisissent.

³⁶ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71 ; LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; LASCOUMES, Pierre, *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999.

³⁷ LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.167.

³⁸ GAUDEMET Yves, *Les Méthodes du juge administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972 ; TROPER Michel, PFERSMANN Otto, « Existe-t-il un gouvernement des juges? » in BRONDEL Séverine, FOULQUIER Norbert, HEUSCHLING Luc, *Gouvernement des juges et démocratie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, pp. 21-62 ; LAMBERT Edouard, *Le gouvernement des juges*, réédition, Paris, Dalloz, 2005 ; CHEVALLIER Jacques, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », *Pouvoirs*, n°123, 2007, pp.5-17 ; LOCHAK Danièle, « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, pp.19-32 ; CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, 13ème édition, Montchrestien, 2008 ; OTERO Christophe, *Les rébellions du juge administratif, Recherches sur les décisions juridictionnelles subversives*, Issy-les-Moulineaux, Institut Universitaire de Varenne, 2014 ; BAILLEUL David, *Le procès administratif*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014 ; LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

C'est plutôt du côté des travaux en sciences politiques³⁹ et en sociologie de l'action publique qu'il faut se tourner pour trouver des théories analytiques. Ces travaux nous aident à formuler une question de recherche. Quelle est l'influence des décisions contentieuses du juge administratif sur les plans locaux d'urbanisme des stations de ski ? Notre interrogation est donc : quelle est l'influence de la jurisprudence du juge administratif sur l'élaboration et la conduite des plans locaux d'urbanisme en station de ski ?

Nous cherchons donc à comprendre quelle est l'influence du juge administratif sur les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski des Alpes du Nord. Dans cette perspective nous développerons ici deux hypothèses pour répondre à notre question de recherche.

- La définition du cadre juridique du droit de l'urbanisme en montagne a lieu dans un espace juridico-politique, un champ stratégique, marqué par le rapport de force entre les collectivités décentralisées, l'Etat central et ses services déconcentrés. Au sein de cet espace, le juge administratif occupe une place centrale par l'interprétation et la définition de nouvelles normes par le biais de ses décisions. Ses décisions font jurisprudence dans la mesure où elles infléchissent les positions des acteurs étatiques et des collectivités territoriales lors de la rédaction des plans locaux d'urbanisme et de leur cadre juridique.

- La jurisprudence constitue une réserve d'interprétation pour la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Elle constitue non seulement une contrainte relative, mais aussi une ressource pour l'action. Son influence est conditionnée par les usages stratégiques des acteurs de l'urbanisme en montagne. Ils peuvent même chercher à la faire changer, en utilisant tous les moyens de rétroaction à leur portée, que ce soit en essayant de faire changer le cadre législatif

³⁹ GROSSMAN Joël B., WELLS. Richard S., *Constitutional law and judicial policy making*, New York, John Wiley & Sons Inc, 1980 ; GARRET Geoffrey, WEINGAST Barry R., « Ideas, Interests and Institutions : Constructing the EC's Internal Market », in *The Role of Ideas in Foreign Policy*, Cornell University Press, 1993, pp.173-204 ; STONE SWEET Alec, *Governing with Judges , Constitutional Politics in Europe*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 2000 ; ALTER Karen J, *The European Court's Political Power : Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; HURL Ryan, *Judicial Power and Institutional Constraints : A Comparison of Canadian and American Courts*, El Paso, LFB Scholarly Publishing LLC, 2010 ; LANGER, Laura, *Judicial Review in State Supreme Courts : A Comparative Study*, Albany, State University of New York Press, 2002 ; ROSENBERG Gerald, *The hollow hope , can courts bring about social change ?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008 ; SHAPIRO, Martin, *The Supreme Court and administrative agencies*, New York, Free Press, 1968 ; TAYLOR Matthew, *Judging Policy , Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*, Redwood City, Stanford University Press, 2014.

ou lors des contentieux. En ce sens, la jurisprudence est fabriquée par les pratiques des acteurs qui participent à la rédaction des plans locaux d'urbanisme.

Il faudra définir notre positionnement épistémologique et théorique en sciences juridique. Cette démarche de clarification permettra « d'entretenir *de manière intelligible* » le lecteur⁴⁰. Pour cela, nous tenterons de « *penser, à la manière d'un événement nouveau, sans le déplorer ou le célébrer, un droit en train de se faire et qu'on ne sait pas toujours qualifier* »⁴¹. Nous qualifierons notre approche du droit de l'urbanisme en montagne et pour cela nous préciserons notre objet de recherche. Cet objet, nous le nommerons « *droit de l'expansion urbaine* », car ce droit envisage le territoire comme un espace à développer, l'expansion urbaine étant un phénomène à contrôler et orienter en vue de la croissance économique. Ce qui permet de replacer le droit de l'urbanisme en lien avec les impératifs économiques auxquels il fait écho, entre le développement urbain nécessaire à la croissance économique, la concurrence territoriale à laquelle se trouvent soumis les territoires et les contestations auxquelles ces logiques font face. Ce droit s'élabore au sein d'un champ stratégique donnant lieu à des rapports de force pour son édicition et son application. Il faudra comprendre les usages stratégiques du droit et les multiples potentialités d'action qu'il contient. Le juge administratif s'inscrit dans ce champ, et ses décisions sont à la fois structurantes pour cet espace, et structurées par lui. Nous postulons que pour passer d'une décision de justice à une jurisprudence, de nombreuses pratiques juridiques entrent en scène. Ces pratiques conditionnent l'interprétation qui sera donnée au texte de la décision de justice et l'application qu'il recevra. Nous verrons donc comment les décisions de justice deviennent des jurisprudences par le biais de la pratique des acteurs qui s'en saisissent lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme en station de ski. Ces éléments seront explicités tout au long de ce travail.

⁴⁰ « *il m'apparaît, en effet, nécessaire, en introduction à mon sujet, d'opérer préalablement quelques clarifications relatives à la science d'une part, au droit lui-même d'autre part, car il s'agit de choses sur lesquelles nos idées manquent singulièrement de netteté. Qu'est-ce que la science? Qu'est-ce que le droit? C'est après avoir répondu au moins succinctement à ces deux questions et avoir ainsi établi une indispensable connivence entre nous sur ces points – une indispensable « entente » comme dirait le philosophe du langage Gadamer – que je serai en mesure de vous entretenir de manière intelligible* » AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39, 1997, p.337.

⁴¹ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p.228.

III. La sélection des cas : les très grandes stations de ski des Alpes du Nord

Nous utiliserons la méthode de l'étude de cas⁴². Nous proposons de nous focaliser sur les très grandes stations car nous supposons que les enjeux économiques, environnementaux, agricoles et touristiques atteignent leur paroxysme. Le fait d'étudier des cas paroxystiques placés dans des conditions similaires a déjà été mené pour les communes situées sur le littoral et dans des espaces protégés⁴³, mais pas à notre connaissance dans le cadre montagnard français. Ces études prenaient comme référence des territoires situés dans le ressort des mêmes tribunaux administratifs, notamment celui de Bastia⁴⁴. De même, pour notre travail, nous avons sélectionné des communes supportant des stations de ski soumises aux mêmes juridictions, c'est-à-dire le tribunal administratif de Grenoble, la Cour Administrative d'Appel de Lyon et le Conseil d'Etat. Elles doivent donc se situer dans le ressort territorial du tribunal administratif de Grenoble, car c'est le tribunal qui juge le plus d'affaires en lien avec la loi montagne⁴⁵. Le ressort territorial d'un tribunal administratif est défini par les articles R. 312-1 et suivant du code de justice administrative. En l'occurrence, le ressort du tribunal administratif de Grenoble couvre les départements de la Drôme, de l'Isère, de la Savoie et de la Haute-Savoie.

Les stations de ski en France sont également nombreuses, et leur définition est peu aisée⁴⁶. Les communes supportant des stations de ski sont classées en zone de montagne conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de

⁴² YIN, Robert, *Case Study Research, Design and Methods*, 5ème édition, Los Angeles ; London ; New Delhi, Sage, 2014 ; WOODS, Patricia J., HILBINK Lisa, « Comparative Sources of Judicial Empowerment, Ideas and Interests », *Political Research Quarterly* 62, n° 4, 2009, pp.745-752.

⁴³ MELOT Romain, PELISSE Jérôme, « Prendre la mesure du droit, enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique », *Droit et société*, n° 69-70, 20 janvier 2009, pp.331-346 ; MELOT Romain, PAOLI Jean-Christophe, « Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? Conflits autour de la loi littoral en Corse », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 332, 30 novembre 2012, pp. 60-73 ; MELOT Romain, PHAM Hai-Vu, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses, Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, volume 82, n° 3 14 décembre 2012, pp.621-641 ; MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, pp. 115-24.

⁴⁴ Le tribunal administratif de Bastia est aussi largement occupé par le contentieux lié à la « loi montagne », mais aussi en grande partie par la « loi littoral » comme il l'indique sur son site internet « *Le contentieux le plus marqué au tribunal administratif de Bastia est celui de l'urbanisme, compte tenu de l'importance des espaces concernés par la loi "littoral" et la loi "montagne", ainsi que de la beauté des paysages, qui suscitent une pression foncière particulièrement importante.* » [<http://bastia.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Histoire-du-tribunal>] [consulté le 1er septembre 2020]. Et ce tribunal ne comporte pas de très grandes stations de ski dans son ressort. Nous l'avons donc écarté de notre étude.

⁴⁵ Comme l'indique le tribunal administratif de Grenoble lui-même sur son site internet, où une page est dédiée à ce contentieux spécifique aux zones de montagne : <http://grenoble.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Contentieux-specifique> [consulté le 1er septembre 2020].

⁴⁶ IRSTEA Atlas des stations du massif des Alpes : http://www.observatoire-stations.fr/to_download/atlas_alpes_nov2012_version-web.pdf [consulté le 5 mai 2017].

la montagne, dite loi Montagne. Il faut par ailleurs noter qu'en France, 15% des communes sont concernées, soit près de 6227 communes⁴⁷. Nous proposons de sélectionner des communes selon les critères avancés par l'Institut National de Recherches en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture⁴⁸. L'IRSTEA utilise notamment l'« *indicateur du moment de puissance* » des remontées mécaniques. Il se définit comme le produit du débit (personne / heure) par de dénivelé parcouru (en kilomètres)⁴⁹. Cet indicateur permet de mesurer l'activité des remontées mécaniques sur un domaine skiable fondamental, c'est à dire « *le périmètre du domaine skiable, unité à laquelle s'organise concrètement l'offre commerciale* »⁵⁰. Avec cet indicateur, Domaines Skiabiles de France classe les stations en quatre catégories : les petites stations, les stations moyennes, les grandes stations et les très grandes stations. Cette typologie est reprise par l'IRSTEA pour analyser les stations de ski⁵¹. L'IRSTEA avise le lecteur à propos de cet indicateur « *Cet indicateur est couramment utilisé dans la gestion des domaines skiabiles. Il est d'ailleurs à la base de la classification des stations par Domaines Skiabiles de France des stations, petites, moyennes, grandes ou très grandes [...]. Cette dernière nous montre bien la disparité des stations de sports d'hiver en termes d'équipements. Si elles sont nombreuses (45 % de la population), les petites stations représentent une part très faible du moment de puissance alpin (seulement 6 %). A l'opposé, les très grandes stations, fortes d'un moment de puissance individuel élevé, ne représentent que 10 % des stations mais près de 46 % du moment de puissance. Ce constat se vérifie également, mais dans une moindre mesure, au niveau des deux classes intermédiaires. Au niveau du massif, cela signifie tout de même qu'un peu plus du tiers des stations (37%) représentent plus des 4/5ème du moment de puissance total (85%). Toutefois, ces constats doivent être relativisés notamment par rapport à la classe des grandes stations qui représente une plage de moment de puissance très large.* »⁵².

Si on ne retient que les très grandes stations de ski situées dans le ressort du tribunal administratif de Grenoble, cela nous donne douze stations de ski occupant le territoire de dix-sept communes réparties dans trois départements. Nous retiendrons pour chaque station la

⁴⁷ JACQUOT Henri (sous la direction de), *La dimension juridique de l'écriture des plans locaux d'urbanisme*, La Documentation Française, Les cahiers du GRIDAUH, Cahiers n°23-2012 Série Droit de l'urbanisme, 2012.

⁴⁸ IRSTEA Atlas des stations du massif des Alpes : http://www.observatoire-stations.fr/to_download/atlas_alpes_nov2012_version-web.pdf [consulté le 5 mai 2017].

⁴⁹ Ibid. p.15.

⁵⁰ Ibid. p. 9.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid. p.17.

commune qui présente le plus grand nombre de lits touristiques. Ainsi, si l'on retient l'ensemble de ces critères, c'est-à-dire, les communes supportant des très grandes stations de ski, comportant le plus grand nombre de lits touristiques, situées dans le ressort du tribunal administratif de Grenoble, pour la période allant de l'année 2000 à mars 2017, nous obtenons les douze communes suivantes (en gras).

SAVOIE

Les Arcs

Courchevel

Les Menuires

Val Thorens

Méribel

La Plagne

Tignes

Val d'Isère

Bourg-Saint-Maurice**Saint-Bon-Tarentaise / (Courchevel)**Les Bellevilles (commune nouvelle née en 2017 qui regroupe **Saint Martin de Belleville** et Villarlurin)**Les Allues****Mâcot-la-Plagne****Tignes****Val d'Isère**

HAUTE SAVOIE

Avoriaz-Morzine

Chamonix

Megève

Morzine**Chamonix****Megève**

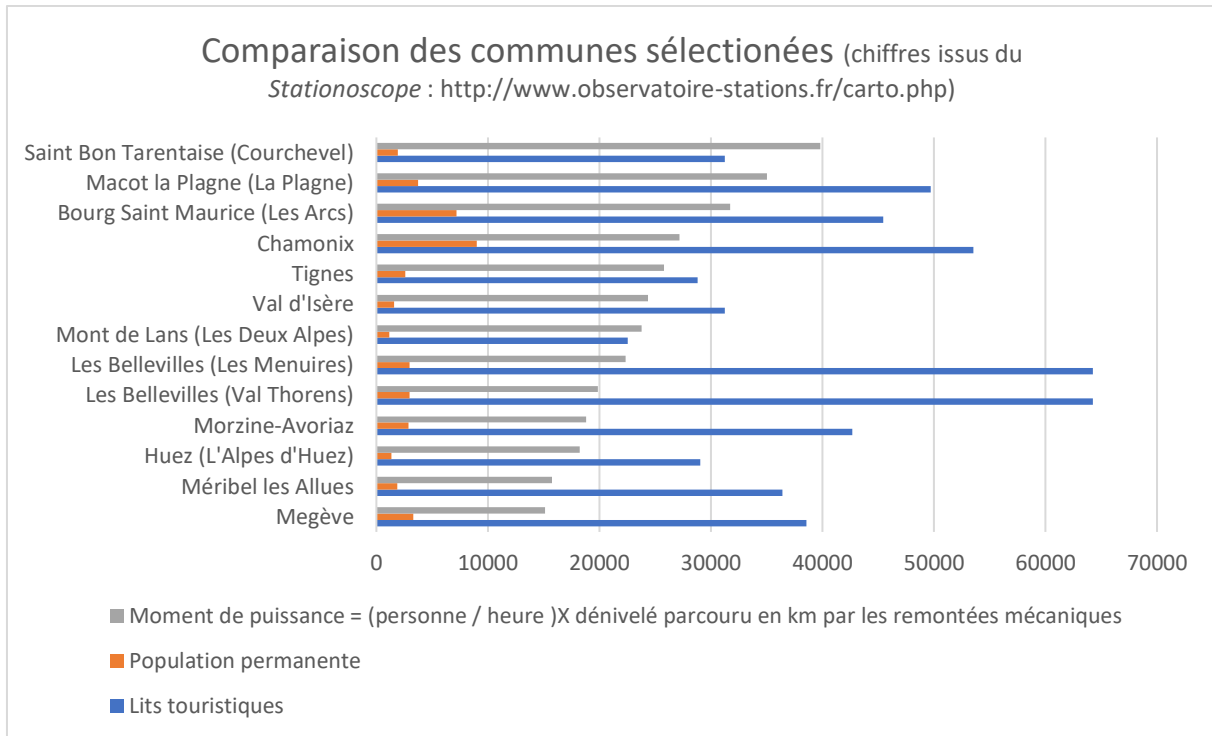
ISERE

Alpes d'Huez

Les Deux Alpes

HuezDeux-Alpes (commune nouvelle née en 2017 qui englobe Vénosc et **Mont-de-Lans**)

Nous utiliserons la base de données en ligne développée par l'IRSTEA sur les stations du massif des Alpes : le « *Stationoscope* ». (www.observatoire-stations.gr/carto.php [consulté le 5 mai 2017]) .



Graphique 3 : Présentation des différentes données pour les communes sélectionnées, classées selon le moment de puissance.

Les données collectées sont de plusieurs natures. Afin de mener notre recherche, nous nous sommes concentrées sur les communes, car les plans locaux d'urbanisme relèvent de leur compétence. Pour les élaborer, elles ne sont pas seules. Nous avons identifié plusieurs acteurs gravitant autour des communes lors de l'élaboration de ces plans locaux. Les Directions départementales des Territoires, qui sont des services déconcentrés du ministère de l'environnement. Elles assurent à la fois un accompagnement si les communes le souhaitent, et le contrôle de légalité de ces documents. Les cabinets ou ateliers d'urbanisme et les cabinets d'avocats leur fournissent des conseils tout au long de la procédure d'élaboration et durant la vie d'un PLU, c'est-à-dire durant les procédures telles que les modifications, les révisions simplifiées, et les révisions. Les avocats fournissent aussi des conseils lors des contentieux devant le juge administratif aux requérants qui attaquent les PLU ou aux communes qui les défendent. Nous serons aussi attentifs aux associations d'élus de la montagne telles que l'Association Nationale des élus de montagne (ANEM) et l'association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM). Les associations de défense de l'environnement telles que la FRAPNA et Mountain Wilderness seront aussi étudiées.

Nous avons eu recours aux rapports qui ont guidé l'élaboration de projets de lois et aux débats parlementaires ayant conduit à l'adoption des lois qui s'appliquent aux plans locaux d'urbanisme et au contentieux de l'urbanisme.

Afin d'étudier les plans locaux d'urbanisme de 2000 à mars 2017, des archives ont été collectées, c'est-à-dire : les délibérations des communes (prescription, arrêt du projet, approbation, révision et modification du PLU) ; les échanges avec l'administration (porté à connaissance, avis de l'Etat, et correspondance entre communes et DDT). Les documents des plans locaux d'urbanisme sont composés d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable, des orientations d'aménagement et de planification, du règlement et des documents graphiques. Ces documents ont été glanés grâce à l'accès aux archives physiques au sein des directions départementales des territoires des départements de l'Isère, de Haute-Savoie et de Savoie et sur les sites internet des communes. Afin de cerner les documents auxquels il était possible d'accéder, une observation participante a été effectuée au sein de la Directions départementales des territoires en Savoie de mai 2017 à juillet 2017. Nous avons pu accéder aux archives de tous les plans locaux d'urbanisme du département, aux plans d'occupation des sols et aux délibérations des communes. Ce qui a servi à affiner les critères de sélection aux très grandes stations de ski dans le ressort du tribunal administratif de Grenoble, et de choisir en Savoie Aime (La Plagne), Bourg-Saint-Maurice (Les Arcs), Courchevel, Les Allues (Méribel), Les Bellevilles (Les Menuires et Val Thorens), Tignes, Val d'Isère. Ce travail a ensuite permis d'aller à la direction départementale de la Haute-Savoie de février 2018 à mars 2018. Les archives des plans locaux d'urbanisme et des plans d'occupation des sols de Chamonix, Megève et Morzine-Avoriaz y étaient disponible. Ce même travail a été effectué à la Direction Départementale des Territoires de l'Isère pendant trois semaines en juin 2018 pour les plans locaux d'urbanisme d'Huez et Les Deux Alpes. Il a donc été possible d'assister à quelques réunions dans les services, de comprendre leur fonctionnement et d'avoir une vue d'ensemble sur les trois départements, ainsi que de mener des entretiens avec les agents des Directions départementales des territoires. Ainsi, les documents collectés à cette occasion ont été de plusieurs nature : tous les documents archivés avec les plans locaux d'urbanisme, c'est-à-dire les délibérations des communes, les portés à connaissance et avis des Directions Départementales des Territoires. Cette présence au sein des Directions Départementales a aussi permis d'avoir connaissance de la préparation de la circulaire portant sur la continuité en montagne, et d'avoir connaissance de la mission

d'inspection sur le coefficient des sols de 2016 en Haute-Savoie provoquée par des maires de communes de ce département et d'avoir accès aux rapports et documents.

Cette observation participante a aussi permis de mener des entretiens et de tester la grille d'entretien. Cette présence au sein des services permettait d'avoir une certaine proximité avec les agents qui a facilité l'obtention de certains entretiens avec des agents qui y étaient réticents au départ. Concernant les entretiens semi-directifs, une grille d'entretien a été réalisée, avec des thématiques à aborder et des modèles de question à poser. Les entretiens se passaient sous forme de discussion, les thèmes abordés ne l'étaient pas forcément dans le même ordre suivant les entretiens, les questions servant à relancer une discussion qui s'épuise ou qui se situe hors sujets des thématiques. Evidemment, les premiers entretiens ont permis de retravailler cette grille en mai 2017 à la Direction Départementale des Territoires de la Savoie, de se sentir à l'aise avec.

Des entretiens ont aussi été menés avec les agents communaux chargés de l'urbanisme, avec une à trois personnes, suivant les communes. L'obtention d'un entretien avec une seule personne était plus difficile à négocier, les agents étant plus volontaires pour faire un entretien à deux, de leur point de vue cela permettait de compléter les propos des uns et des autres, et aussi un gain de temps car ces entretiens se passaient pour la plupart sur leur temps de travail. Du point de vue du chercheur, lors de ces entretiens, il était possible de ressentir à la fois que le fait d'être plusieurs agents les rassurait, et certains n'ayant pas la même ancienneté, cela permettait de revenir sur certains événements lointains quand cela n'aurait pas été possible avec un seul agent. Les agents étaient aussi parfois dans une relation hiérarchique avec l'autre agent présent, que ce soit un directeur général des services dans deux communes ou le directeur du service urbanisme dans trois autres communes, ce qui permettait sûrement à l'agent placé au-dessus dans la hiérarchie de contrôler le propos des agents subordonnés. Dans une commune, l'entretien a été mené avec un agent et un élu chargé de l'urbanisme, l'agent de l'urbanisme ayant une ancienneté très forte et l'élu étant issu d'une nouvelle équipe municipale, la connaissance technique et la mémoire de la commune étaient du côté de l'agent et non de l'élu, et la confiance mutuelle n'a pas semblé, lors de l'entretien, imposer un rapport hiérarchique tel que l'agent semblait se sentir subordonné.

Des entretiens ont été menés avec des avocats, l'un a accepté l'enregistrement, l'autre non. Il a été très surprenant de savoir que les avocats acceptaient la proposition d'entretien et l'enregistrement ou la prise de notes durant l'entretien. Les informations retirées étaient très

intéressantes car dans les deux cas il y avait un associé, qui travaillait depuis longtemps dans le cabinet et avait une longue expérience du droit de l'urbanisme. De plus, un associé était accompagné d'une collaboratrice pour l'entretien pris en notes. Elle avait eu des expériences précédentes au sein de l'urbanisme et cet entretien permettait de confirmer que la présence d'un associé permettait d'avoir un recul historique sur les dossiers. Trois cabinets d'urbanisme ont aussi été entretenus. Pour deux cabinets l'entretien s'est passé avec un seul architecte-urbaniste, pour un entretien il s'est déroulé avec trois associés architectes-urbanistes de la même agence. La présence de plusieurs personnes a permis de couvrir plusieurs communes et d'obtenir l'entretien, sans quoi il aurait été décliné par les entretenus. Un entretien a été mené avec un juriste à la FRAPNA et un autre entretien avec un salarié de l'association Mountain Wilderness, et deux entretiens avec des membres de l'ANEM, un avec une élue, un autre avec deux salariés de l'association.

Pour les entretiens nous avons donc été soumise à plusieurs contraintes : la première était celle d'une personne qui ne répond pas aux demandes répétées d'entretiens, cela a été le cas pour deux communes et pour certains cabinets d'avocats et d'urbanisme et pour des associations d'élus. La seconde a été que certains entretiens se sont parfois déroulés avec plusieurs personnes, ce qui n'est pas l'usage ni la recommandation méthodologique en sciences sociales. Ainsi, trois entretiens se sont déroulés avec plusieurs entretenus. Deux se sont déroulés avec trois personnes (un en cabinet d'urbanisme, un avec une commune) et quatre entretiens avec deux personnes (dans trois communes, dans une association d'élus, un dans un cabinet d'avocat). La visée de ces entretiens était de collecter des informations sur la façon dont chaque acteur travaillait, sa place dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme et la façon dont il prenait connaissance et diffusait, ou pas, le droit et la jurisprudence à d'autres acteurs et cette visée a été atteinte. La troisième contrainte a été que plusieurs acteurs ont esquivé les demandes d'entretiens, comme par exemple les maires des communes ou les élus chargés de l'urbanisme. Deux entretiens ont été menés par téléphone avec un maire et un autre avec un élu chargé de l'urbanisme qui ont esquivé les questions de l'entretien ou raccroché en plein milieu pour aller à une réunion. Ce qui n'a pas favorisé l'approche des maires dans cette thèse, mais aussi convaincu qu'il était plus évident de se faire une idée sur la période 2000-2017 en ayant accès aux délibérations des communes et comptes rendus des conseils municipaux portant sur le plan local d'urbanisme.

Aussi la position de l'entretien pose la question de la relation avec la personne entretenue, qu'elle ait été croisée plusieurs fois en quelques mois dans un service départemental, ou totalement inconnue. Au fur et à mesure des entretiens, des pratiques de recherche se fluidifient et se maîtrisent mieux, comme par exemple engager la discussion pour un entretien semi-directif, faire face à une personne plus âgée qui répond de manière paternaliste du fait de la différence d'âge, ou tout simplement mettre en confiance une personne qui appréhende d'être jugée sur ses connaissances en droit. Il a fallu parfois plusieurs minutes de discussion pour expliquer la démarche, mettre en confiance la personne et montrer que la démarche d'entretien ne consiste pas à porter un jugement sur le travail ou la personne, mais bien de mieux connaître son travail, ses expériences de travail et son parcours professionnel. Aussi, il s'agissait d'expliquer que les propos seraient anonymisés et utilisés pour la thèse. Les entretiens duraient entre une heure et une heure et demie.

L'analyse des entretiens s'est faite après retranscription de ceux-ci lorsque l'entretenu avait accepté l'entretien. Elle s'est faite à partir des notes prises lors de l'entretien lorsque l'enregistrement n'a pas été possible. Cette analyse a consisté pour chaque entretien à élaborer un document mettant en verbatim chaque entretien selon les thématiques abordées par chaque acteur concernant les intérêts qu'il porte au sein des politiques d'urbanisme⁵³, les idées qu'il développe⁵⁴ concernant le droit de l'urbanisme, et leur rapport aux contraintes institutionnelles ressenties, comme les décisions de justice, les lois et leur participation à la rédaction de ces lois par des consultations publiques ou officieuses. Ce qui a permis de comparer les entretiens et à partir des verbatim et des thématiques qui en ressortaient.

Les jugements et arrêts du tribunal de Grenoble, de la Cour Administrative d'Appel de Lyon et du Conseil d'Etat concernant les plans locaux d'urbanisme des communes sélectionnées ont aussi été collectés. Le plus souvent, ils figuraient dans les dossiers des archives des DDT avec le PLU qui avait fait l'objet du litige. Une commune a accepté de nous envoyer un jugement. Plusieurs jugements ont été demandés au service de documentation du tribunal administratif de Grenoble.

⁵³ Par exemple « Le rôle de la DDT c'est la défense des intérêts de l'Etat et d'être attentifs à la fiabilité des PLU pour ne pas qu'ils subissent d'annulations ».

⁵⁴ Par exemple : « Le droit c'est comme une matière scientifique, c'est logique », « Le PLU comme projet n'est pas compris par les gens, ce qui les intéresse c'est la constructibilité des parcelles », « Le discours sur la simplification du droit est en fait une complexification constante décidée à Paris ».

Ainsi, notre méthodologie a été élaborée afin de collecter les informations les plus pertinentes possibles sur la période étudiée en tenant compte des acteurs qui participaient effectivement à la rédaction des plans locaux d'urbanisme des communes. Elle doit être cohérente au regard de notre démarche antiformaliste, qui affirme que le droit ne se situe pas uniquement dans les lignes des textes de droit, mais dans la pratique des acteurs, et ne peut se comprendre sans analyser sa dépendance par rapport aux rapports politiques et à son environnement économique et social. Cette méthode correspond donc à une démarche antiformaliste.

IV. La démarche de recherche : l'antiformalisme comme grille d'analyse

Notre travail se situe dans une démarche antiformaliste. Une démarche antiformaliste signifie que le droit ne peut se lire seul dans la pureté des textes juridiques. Il doit sans cesse s'analyser au regard des relations politiques qui ont façonné son élaboration et du contexte de son application. Cette démarche a pour prémisse que le droit n'est pas neutre par rapport au pouvoir politique, ni autonome de son environnement⁵⁵. En fait l'antiformalisme juridique recoupe différents courants de recherche se rattachant aux études socio-politiques du droit⁵⁶. Parmi ceux-ci, un courant de recherche se réclame particulièrement du matérialisme et se reconnaît dans l'appellation de courant « Critique du droit »⁵⁷. Notre travail se réclamera de l'héritage critique du droit, et donc du matérialisme issu d'une tradition longue pourtant peu intégrée dans les facultés de droit⁵⁸. Or, le propre d'une théorie critique⁵⁹ est de s'interroger sans cesse sur les conditions de son existence⁶⁰. Elle ne vise pas au « confort » ni à la « vanité »⁶¹. C'est pour

⁵⁵ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.15.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ DUPRE DE BOULOIS Xavier, KALUSZYNSKI Martine, *Le droit en révolutions*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2011 ; KALUSZYNSKI Martine, « Sous les pavés, le droit, le mouvement « Critique du droit » ou quand le droit retrouve la politique », *Droit et Société* n° 76, n° 3, 2010, pp.523-541.

⁵⁸ FERRAND Jérôme, « Tout change parce que rien ne change, Introduire au droit du XIXe siècle à nos jours », in CHAMBOST Anne-Sophie (dir.), *Histoire des manuels de droit. Une histoire de la littérature juridique comme forme du discours universitaire*, Paris, LGDJ, 2014, pp.111-131.

⁵⁹ « Au lieu de concevoir des propositions pratiques pour la production et l'application du droit, elle se propose d'élucider le sens de ces opérations. Soyons clair : il n'y a rien qui ne soit connu dans ces considérations. Avec elles on s'inscrit tout au contraire dans une vieille histoire intellectuelle dont les sciences sociales ont réactivé le cours ». CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p.316.

⁶⁰ « [...]la théorie critique dans les sciences sociales apporte une réflexion d'un autre type : elle réfléchit en même temps sur les conditions de son existence, sur sa situation au sein de la vie sociale. Elle fonctionne donc non pas seulement pour elle-même mais en définissant ses rapports avec le contexte où elle apparaît. ». MAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.20.

⁶¹ CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, pp.314-315.

cela que nous mènerons une réflexion épistémologique et théorique conjointement. Cette démarche visera à construire un objet de recherche. La construction de cet objet passera par la définition de ce que nous entendons par *droit*. Afin de se distancier de la neutralité du droit et de son autonomie par rapport à son contexte, nous construirons notre objet de recherche le « *droit de l'expansion urbaine* ». C'est à dire qu'il est le produit du contexte économique et du rapport de force politique qui ont lieu dans la détermination du droit applicable à l'urbanisation entrepreneuriale des stations de ski. L'entrepreneurialisme urbain en station de ski se manifeste par une production immobilière intensifiée par la concurrence entre stations afin d'attirer des activités touristiques et les capitaux nécessaires à leur développement⁶². La caractérisation de l'environnement politique et économique est donc marquée par une expansion urbaine nécessaire au développement de stations, et le droit n'est pas neutre par rapport à cet enjeu. Il faut donc envisager les plans locaux d'urbanisme comme instruments privilégiés de l'entrepreneurialisme urbain des stations de ski, et comprendre en quoi la jurisprudence qui les concerne est à la fois une contrainte et une ressource dans cette stratégie entrepreneuriale lors de la rédaction de ces documents. Le juge administratif n'est pas un acteur extérieur, un arbitre neutre de l'interprétation des textes juridiques, mais bien un acteur politique de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme en station de ski. Et la portée de ses décisions, dès leur sortie du prétoire, se façonne à travers les activités juridiques qui se déploient sur leur fondement.

Les décisions de justice sont entendues non exclusivement comme des contraintes mais aussi comme constituant des potentialités d'action. Elles deviennent, par les multiples diffusions, interprétations, usages et contestations, des jurisprudences. Cette thèse propose donc une réflexion sur la jurisprudence dans le cadre de la rédaction des plans locaux d'urbanisme de stations de ski. En premier lieu nous exposerons notre démarche épistémologique et théorique afin de comprendre comment l'on passe de la décision de justice à la jurisprudence dans le cadre d'un droit de l'urbanisme dépendant des stratégies entrepreneuriales des stations de ski (Partie 1). Dans un deuxième temps, nous analyserons le cadre juridique des plans locaux d'urbanisme en station de ski comme structuré par les décisions de justice, car accaparé par une jurisprudence omniprésente (Partie 2). Enfin, nous verrons que les décisions de justice sont

⁶² FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement, le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015.

modélées par les interprétations, applications et contestations des acteurs de l'urbanisme, elles font l'objet d'usages politiques (Partie 3).

Partie 1 Une démarche juridique antiformaliste pour une requalification du droit de l'urbanisme : un droit au service de l'expansion urbaine

Les disciplines juridiques se présentent largement sous un aspect technique, dans l'épaisseur des textes de droit et des décisions de justice. Dans notre cas, comment lier l'étude des plans locaux d'urbanisme avec une réflexion épistémologique et théorique ? Quel est le lien entre une préoccupation aux aspects techniques et politiques sur l'urbanisme et une réflexion presque philosophique sur les conditions de la validité de la science ? Ce lien existe dès lors que l'on commence à s'interroger sur « *la part de la science dans l'activité des juristes* »⁶³. Entre une démarche technologique et une démarche proprement scientifique, nous avons choisi la deuxième⁶⁴. En outre, la recherche juridique souffre parfois d'une sous-estimation de la dimension épistémologique et théorique du travail de recherche⁶⁵. Afin de mener une démarche proprement scientifique, nous allons spécifier notre approche épistémologique et théorique. Elle consistera en une perspective antiformaliste, qui se doit de réfléchir sur ses conditions d'existence, en lien avec le contexte dans lequel elle se déploie.

Ainsi, cette première partie servira à faire le lien entre un questionnement qui au premier abord, paraît empirique et une démarche épistémologique et théorique. Notre ambition n'est pas de faire de l'épistémologie et de la théorie pour elles-mêmes, mais bien de démontrer que sans cette démarche, la réponse à notre question de recherche ne peut s'effectuer. Afin de spécifier notre approche du droit de l'urbanisme en montagne, nous mettrons en lumière notre objet juridique de recherche, le « *droit de l'expansion urbaine* ». Ainsi, dans un premier temps, nous définirons notre démarche antiformaliste et les conséquences qui en découlent pour l'adoption d'une définition du droit. Elle permettra de préciser ce que nous entendons par « *droit* » (Chapitre I). Dans un deuxième temps, nous verrons que les politiques d'urbanisme en montagne reflètent les transformations de l'urbanisation passant d'une approche gestionnaire à

⁶³ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, p.337.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ GESLIN Albane, « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit » in SERGUES Bertrand (dir.) *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1, 2016, pp. 79-130.

une approche entrepreneuriale pour les communes, caractérisant « *l'expansion urbaine* ». Le plan local d'urbanisme en est un instrument privilégié (Chapitre II). Ces réflexions nous conduiront à spécifier une approche antiformaliste des décisions de justice administratives dans le domaine des politiques d'urbanisme en montagne. Elles ne seront pas envisagées comme la décision de justice elle seule, mais comme le texte de la décision et l'ensemble des usages qui découlent de son interprétation, pour être qualifiées de jurisprudence lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (Chapitre III). Cette réflexion est nécessaire afin de définir une démarche de recherche à même de répondre à notre question de recherche c'est-à-dire : quelle est l'influence de la jurisprudence du juge administratif sur l'élaboration et la conduite des plans locaux d'urbanisme en station de ski ?

CHAPITRE I UNE REFLEXION EPISTEMOLOGIQUE ET THEORIQUE SUR LE DROIT ANCREE DANS L'ANTIFORMALISME JURIDIQUE

Une première réflexion épistémologique sur la science du droit permettra de définir les conditions d'une connaissance du droit débarrassée des obstacles épistémologiques de la science formaliste du droit (Section 1). Puis nous tenterons de construire notre objet de connaissance en nous appuyant sur la théorie du droit et une approche juridique des politiques publiques (Section 2)

Section 1 La nécessité d'une réflexion épistémologique concernant la science juridique

Nous nous sommes interrogées sur ce qu'est une démarche scientifique et sur ce que nous pouvions attendre et atteindre. Pour cela, nous avons croisé les lectures et les regards. Cela nous a permis de dégager quelques idées fortes concernant notre démarche scientifique. Premièrement « *La science n'est pas une activité de production d'énoncés d'un certain type, une simple activité linguistique ; c'est une activité artisanale visant à l'élaboration et bien sûr à l'expression, à l'énonciation et à la diffusion d'outils mentaux destinés à remplir une fonction spécifique, à rendre des services spécifiques à ceux qui en seront les utilisateurs.* »⁶⁶. Deuxièmement, force est de constater qu'une réflexion de ce genre en sciences juridiques est encore peu répandue, certains juristes le déplorent d'ailleurs⁶⁷. Il nous a donc fallu nous plonger dans un questionnement épistémologique. Mario Bunge explique que « *L'épistémologie ou philosophie de la science est la branche de la philosophie qui étudie la recherche scientifique et son produit, la connaissance scientifique.* »⁶⁸. L'épistémologie conduit donc à s'intéresser aux critères de scientificité et cherche à expliquer comment évolue la connaissance scientifique. En ce sens, Albane Geslin considère qu'« *[...] on s'accorde pour reconnaître qu'adopter une démarche épistémologique conduit à poser trois questions : une question gnoséologique – qu'est-ce que la connaissance ? qu'y a-t-il à connaître ? –, une question méthodologique – comment la connaissance est-elle constituée ? –, une question axiologique – comment apprécier*

⁶⁶ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, p.337.

⁶⁷ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

⁶⁸ BUNGE Mario, *Épistémologie*, Paris, Maloine, 1983, p.13.

la valeur ou la validité de la connaissance produite ?»⁶⁹. D'un point de vue épistémologique, nous montrerons que les sciences juridiques connaissent deux paradigmes, le paradigme formaliste et le paradigme antiformaliste, qui ne fournissent pas les mêmes réponses à ces trois questions (Sous-Section 1). Il faudra comprendre que les théories formalistes du droit portent en elles une illusion de scientificité créée par les théories positivistes du droit (sous-section 2).

Sous-Section 1 Les paradigmes de la science juridique et leurs oppositions épistémologiques

Il faudra aborder les deux grands paradigmes de la science du droit, c'est-à-dire les formalistes et les antiformalistes. En France, les formalistes sont les juristes positivistes adeptes de la démarche jurisprudentielle et dogmatique et le courant antiformaliste est composé de juristes s'affirmant comme critiques et d'autres se détachant plutôt de la démarche formaliste sans adhérer au vocable de critique (I). Le paradigme formaliste s'est largement imposé malgré le développement de nombreux travaux antiformalistes (II).

I. Les deux grands paradigmes de la science du droit : les formalistes et les antiformalistes

Mauricio Garcia Villegas produit un travail de comparaison internationale entre les Etats-Unis, la France et l'Amérique Latine qui met en avant que deux conceptions de la science du droit existent. Ce sont les conceptions formalistes et antiformalistes. Aux Etats-Unis les conceptions antiformalistes ont pris une place importante sur la scène scientifique, alors qu'en France elles sont restées minoritaires. L'antiformalisme se distingue du formalisme juridique car il refuse « deux éléments centraux du formalisme juridique : c'est-à-dire, l'autonomie du droit par rapport à l'environnement social ainsi que sa neutralité par rapport au pouvoir politique. En somme, elles contestent l'idée selon laquelle la vérité concernant le droit se trouve en lui-même, c'est-à-dire dans sa rationalité interne. »⁷⁰. L'antiformalisme est en fait l'attitude adoptée par les études socio-politiques sur le droit. Selon Mauricio Garcia Villegas, ces études ont trois

⁶⁹ GESLIN Albane, « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit » in SERGUES Bertrand (dir.) *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1, 2016, p.3.

⁷⁰ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.15.

points communs. Le premier est le refus des éléments centraux du formalisme juridique. Le deuxième est la référence au concept d'efficacité symbolique du droit. Selon Mauricio Garcia Villegas ce concept consiste en ce que « *le droit est avant tout un langage. Celui-ci est composé de mots et de symboles qui reflètent des valeurs fondamentales pour la société (telles que la justice, l'égalité, l'ordre, la coopération, la liberté, etc.). Ce langage et ces valeurs n'ont dès lors pas un sens fixe et la réalité du droit dépend dans une bonne mesure de la capacité des acteurs sociaux et des institutions à fixer politiquement le signifié des textes sur un terrain juridique de confrontation* »⁷¹. Enfin, elles sont très hétérogènes et regroupent de nombreuses méthodes. Elles s'enrichissent mutuellement, car elles se retrouvent dans les sciences sociales, comme la sociologie du droit, ou dans les sciences juridiques, comme les théories critiques du droit. Ces deux approches, formaliste et antiformaliste, et leur prédominance ou non dans le champ scientifique est le résultat des rapports entre droit, pouvoir politique et société, selon Mauricio Garcia Villegas⁷².

Nous qualifierons ces deux conceptions de la recherche de paradigmes car ils constituent deux groupes qui définissent des traditions et des problèmes scientifiques différents⁷³. Dans le cas des sciences juridiques, comme souvent en sciences humaines, des paradigmes coexistent, en France le paradigme technologique⁷⁴ et le paradigme antiformaliste⁷⁵ ont produit des démarches bien souvent incommensurables.

⁷¹ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.15.

⁷² Ibid. p.21.

⁷³ Selon Kuhn, les paradigmes ont « [...] deux caractéristiques essentielles : leur accomplissement était suffisamment remarquable pour soustraire un groupe cohérent d'adeptes à d'autres formes d'activité scientifique concurrentes ; d'autre part, ils ouvraient des perspectives suffisamment vastes pour fournir à ce nouveau groupe de chercheurs toutes sortes de problèmes à résoudre. [...] je veux suggérer que certains exemples reconnus de travail scientifique réel -exemples qui englobent les lois, les théories, des applications et des dispositifs expérimentaux – fournissent des modèles qui donnent naissance à des traditions particulières et cohérentes de recherche scientifique [...] ». KUHN, Thomas, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 2008, pp.29-30.

⁷⁴ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

⁷⁵ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

II. Le paradigme technologique et le paradigme antiformaliste : des démarches de recherche incommensurables

On peut considérer que le positivisme induisant un travail de technologie jurisprudentielle et de technologie dogmatique⁷⁶ constitue un paradigme de la science du droit, le paradigme technologique. Or ce paradigme relève de la « *technologie juridique* »⁷⁷, quand bien même il revendique « *le label de science* »⁷⁸. De plus, il ne permet pas une démarche proprement scientifique. Car d'une part il revêt une visée descriptive⁷⁹ et bien souvent prescriptive du droit⁸⁰. D'autre part, cette attitude a une autre conséquence. En effet, sous couvert d'un discours qui se veut neutre car descriptif, participe à la reproduction d'un système juridique au lieu de l'analyser⁸¹. Ainsi, « *Un travail de scientifique, d'une part exige d'avoir pris conscience de cette réalité et, d'autre part engage sur des chemins nouveaux de poursuite de la recherche. Il n'est plus possible d'utiliser encore les mêmes termes, les mêmes théories, les mêmes raisonnements pour expliquer les règles juridiques dans leur réalité. Ce n'est plus une simple question de cohérence de la pensée ni même une question d'honnêteté intellectuelle : celle qui obligerait la conscience à ne pas perpétuer un discours que l'on sait erroné. C'est tout simplement une nécessité de la pensée théorique, critique, telle que je l'ai définie. Tout simplement – et pourtant nous ne sommes pas au bout de nos peines. Qu'importe, pourvu que*

⁷⁶ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ « *La science juridique se borne à être une présentation, exhaustive dans certains cas, sur un échantillon représentatif dans d'autres, des règles et des institutions [...]. La difficulté vient de ce qu'aujourd'hui la production scientifique est telle en quantité et en complexité que le juriste scientifique s'essouffle à vouloir tout intégrer dans sa connaissance. [...] les thèses deviennent d'énormes compilations sans aucune démonstration [...]. Peu de réflexion, au total, sinon un effort de mise en ordre, de clarté dans une jungle de plus en plus inextricable.* ». MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.26.

⁸⁰ « *La technologie jurisprudentielle vise à rationaliser les modes de fabrication, de conception, de mise au point et d'édiction des règles juridiques ; elle consiste à jauger les procédés existants et à rechercher les voies et moyens d'une élaboration plus satisfaisante.* ». AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

⁸¹ « *Le juriste théoricien, bien que se croyant parfaitement indépendant dans sa recherche et dans son enseignement, est le jouet d'une illusion : il ne fait pas seulement que « refléter » le système juridique qu'il croit analyser ; il participe à sa reproduction. Ecartons d'emblée une mauvaise querelle : la bonne foi ou la sincérité de notre théoricien n'est pas en cause. Seul compte le mouvement qui se réalise effectivement. Quel que soit l'argument de bonne volonté, si le discours de notre juriste reprend sans les critiquer les notions, les modes de raisonnement et les institutions qui ont cours dans la pratique sociale qui l'environne, il se met objectivement au service de cette pratique sociale. Ce faisant, non seulement il y moule toute sa pensée, mais il y intègre tous ceux qui viennent à l'écouter ou à le lire. Plus grave même, il laisse croire que certaines techniques ou certaines institutions sont universelles et naturelles : croyant parler rationalité et logique, il parle contingence et logique spécifique à un type social donné. La boucle est alors bouclée, à l'insu de ceux qui parlent comme de ceux qui écoutent : le discours de la science est un pavillon qui couvre en réalité des marchandises tout à fait différentes, quelquefois peu avouables » peu avouables ». MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.28.*

nous entrons dans ce mouvement. »⁸². Nous allons tenter de ne pas reproduire un discours erroné afin d'expliquer les règles juridiques. Nous adopterons une démarche critique c'est-à-dire que nous adopterons « *la logique d'une théorie scientifique* »⁸³. Pour cela, il faut admettre que les sciences juridiques formalistes comportent des obstacles épistémologiques.

Sous-Section 2 L'illusion de scientificité des sciences juridiques formalistes

Des juristes ont dénoncé l'illusion de scientificité dans les sciences juridiques positivistes, qui adoptent la démarche technologique(I). De même, les travaux critiques ont permis la mise en évidence d'obstacles épistémologiques inhérents au positivisme juridique (II).

I. L'illusion de scientificité dans les sciences juridiques positivistes

Jean-Pascal Chazal⁸⁴ et Roland Ricci⁸⁵, analysent les théories positivistes du droit, et démontrent que leurs contenu et présupposés créent une illusion scientifique : « *Contrairement à la philosophie du droit, la théorie du droit a la prétention de constituer une science positive du droit, c'est-à-dire neutre au plan axiologique et fondée sur la méthode empirique et descriptive* »⁸⁶. La théorie du droit positiviste aurait fondé sa réflexion, en réaction à une philosophie du droit jusnaturaliste, sur deux piliers : la neutralité et une méthode empirique descriptive du droit, ceux précisément qui fondent le paradigme formaliste dégagé par Mauricio Garcia Villegas. Or, « [...] *en construisant son objet sur les principes de pureté et de neutralité, la science du droit prend le risque de ne pas traduire la réalité, ce qui pourtant est son objectif déclaré.* »⁸⁷. En fait, « *Le dogme de la neutralité axiologique du droit s'explique par l'ambition de constituer une véritable science juridique sur le modèle des sciences de la nature ou des*

⁸² Ibid.

⁸³ « *En effet, la pensée critique devient alors la logique d'une théorie scientifique. A la différence des théories scientifiques habituelles qui se réduisent à une technique d'investigation des choses – appliquer son intelligence au meilleur recensement possible des phénomènes –, la théorie critique dans les sciences sociales apporte une réflexion d'un autre type : elle réfléchit en même temps sur les conditions de son existence, sur sa situation au sein de la vie sociale.* ». MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.20.

⁸⁴ CHAZAL Jean-Pascal, « Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique », *Archives de philosophie du droit*, tome 45, 2001, pp.303-333.

⁸⁵ RICCI Roland, « Le statut épistémologique des théories juridiques, essai de définition d'une pratique scientifique juridique », *Droit et société*, n° 50, 2002, pp.151-184.

⁸⁶ CHAZAL Jean-Pascal, « Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique », *Archives de philosophie du droit*, tome 45, 2001, p.216.

⁸⁷ Ibid. p.218.

mathématiques. »⁸⁸. Ces deux auteurs fournissent une critique de la méthode descriptive et de la neutralité supposée induites par la théorie du droit positiviste. Sur la méthode descriptive, Jean-Pascal Chazal s'interroge : « *Quel est l'intérêt de cette science dont le rôle se cantonne à la reproduction de l'interprétation authentique des normes, ou autrement dit des normes en vigueur ?* »⁸⁹. Mais une description systématique de normes juridiques ne met pas forcément en œuvre une démarche scientifique. Paul Amselek affirme qu'« *il ne peut pas y avoir de science du droit à proprement parler ; il ne peut y avoir, dans le domaine de l'expérience juridique, qu'une science de l'homme lui-même, une science de l'homme sectorisée, s'occupant d'un secteur des activités de l'homme* »⁹⁰. Ainsi, d'un point de vue d'une démarche scientifique, la démarche du positivisme juridique pose problème. De plus, la volonté de neutralité est illusoire. En effet, « *même si l'on admet, pour les besoins du raisonnement, que la science du droit a pour objet la description des normes en vigueur [...] on ne parvient pas à la neutralité axiologique tant recherchée.* »⁹¹. En réalité, cette neutralité axiologique cache d'importants obstacles épistémologiques, selon Jean-Pascal Chazal. Il explique qu'« *Il s'agit de faux concepts qui entravent de l'intérieur l'acte de connaissance. Il en est ainsi de la quête de l'unité et de l'utilisation de l'image verbale (métaphore). Certains d'entre eux se rencontrent dans le domaine juridique. Il suffit de penser aux principes de cohérence ou de pureté du droit, de rationalité du législateur, ou encore aux métaphores de la pyramide des normes et des sources du droit. Autant de vues idéales sur le droit, autant d'entraves à l'appréhension du phénomène juridique.* »⁹². Ainsi, Jean-Pascal Chazal nous met en garde contre les théories du droit positivistes. Maintenant, il est possible d'analyser les obstacles épistémologiques avec beaucoup plus d'acuité grâce aux travaux de Michel Miaille.

II. La mise en évidence d'obstacles épistémologiques inhérents à la science formaliste du droit par les juristes critiques

⁸⁸ Ibid. p.212.

⁸⁹ Ibid. p.220.

⁹⁰ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

⁹¹ CHAZAL Jean-Pascal, « Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique », *Archives de philosophie du droit*, tome 45, 2001, p.221.

⁹² Ibid. p.224.

Michel Miaille démontre que la science du droit connaît plusieurs obstacles épistémologiques. Il reprend en ce sens la définition de Gaston Bachelard⁹³. Michel Miaille identifie trois obstacles épistémologiques. Pour reconstruire une science du droit, il faut les identifier et s'en débarrasser.

Le premier est la « *fausse transparence du droit* »⁹⁴. Il explique que : « *Cette attitude consiste dans l'affirmation que la connaissance du droit est extraite de l'expérience que nous pouvons en avoir, dans notre société. Cette valorisation de l'expérience entraîne une forme de science juridique appelée positivisme.* »⁹⁵. Le deuxième est l'idéalisme juridique, que Michel Miaille définit comme le fait que « *le juriste ne nie pas l'existence et le poids des structures sociales, il les subordonne à son système de pensée.* »⁹⁶. En fait, « *aussi aberrant que cela paraisse, la science juridique va prendre pour argent comptant l'image que lui transmet la société et la tenir pour réalité. [...] C'est le monde renversé ! [...] C'est pourquoi nous pouvons dire que la science juridique n'est qu'une représentation de la vie sociale, non une explication, et que cette représentation est profondément idéalisée.* »⁹⁷. Le troisième est la fausse indépendance de la science juridique que Michel Miaille définit comme suit : « *La science juridique se donne un objet : l'étude des règles de droit entendues de telle manière qu'elles constituent un domaine parfaitement distinct et parfaitement isolable de tous les autres phénomènes sociaux. Autrement dit, la connaissance du droit entraîne une étude approfondie des règles juridiques, de leur fonctionnement, de leur origine, sans que, pour ce faire, il soit impératif de connaître réellement les conditions de la production économique, des rapports sociaux ou des rapports politiques.* »⁹⁸.

Ainsi, face à la fausse transparence du droit, il faut se méfier d'une attitude descriptive et prescriptive. La description des normes juridique issue de l'observation ne permet pas la construction d'un objet de recherche. En effet, Michel Miaille indique « *Ce qui manque fondamentalement aux juristes désireux de développer la science juridique, c'est de bien distinguer objet de science et objet réel. Cette distinction, habituelle aux scientifiques, désormais évidente pour les sociologues, n'a encore pratiquement influencé aucune recherche*

⁹³ BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique , contribution à une psychanalyse de la connaissance*, Paris, Vrin, 1996.

⁹⁴ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.38.

⁹⁵ Ibid. p.39.

⁹⁶ Ibid. p.49.

⁹⁷ Ibid. p.54.

⁹⁸ Ibid. p.63.

chez les juristes : nous l'avons vu, la croyance est largement répandue selon laquelle le droit comme système visible de règles de comportement est identique à l'objet de la science juridique. C'est précisément ce qu'il s'agit de remettre en cause. »⁹⁹. La construction d'un objet de recherche demande un effort théorique important, qui permet l'explication des faits. Un chercheur construit son objet de recherche, car « *la connaissance est un processus mettant en jeu une décision par laquelle le chercheur s'engage dans un projet* »¹⁰⁰. Mais laissons encore une fois Michel Miaille expliquer ce point essentiel : « *Il n'y a donc pas identité de l'objet de la recherche et des faits : il y a seulement un rapport. Toute la distance entre l'un et l'autre est remplie par le travail d'élaboration théorique [...]. Toute la validité de la connaissance que l'on retirera de cette étude dépendra de la manière dont ce rapport aura été construit entre les faits et l'objet de la discipline considérée.* »¹⁰¹.

De même, pour ne pas tomber dans l'idéalisme juridique, il faut bien comprendre que le droit et les institutions juridiques produisent un discours sur le droit qui doit constituer un objet de recherche, et non une position de recherche pour le chercheur. Ainsi, « *Ce sont ces faits de l'homme, et non directement les instruments juridiques, qui sont susceptibles de faire l'objet d'un traitement scientifique.* »¹⁰². Par exemple, François Ost et de Michel Van de Kerchove reprennent la distinction du point de vue interne et point de vue externe développée par Hart¹⁰³ et invitent à adopter une position externe modérée. L'« *externalité* » signifie que « *dans ce cas si l'observateur suspend sa propre adhésion aux phénomènes normatifs qu'il étudie, il ne néglige pas pour autant de se référer à la manière dont les acteurs juridiques considèrent eux-mêmes les règles d'un point de vue interne.* »¹⁰⁴. Cette externalité est considérée par François Ost et Michel Van de Kerchove comme « *modérée* »¹⁰⁵ ou encore « *avertie* »¹⁰⁶ car elle permet un regard explicatif et compréhensif qui ne néglige pas le point de vue interne des acteurs du droit, elle tient compte de leurs représentations de ce système. En effet, « *une dialectique s'instaure entre l'explication et la compréhension. Points de vue interne et externe demandent*

⁹⁹ Ibid. p.69.

¹⁰⁰ GESLIN Albane, « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit » in SERGUES Bertrand (dir.) *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1, 2016, p.15.

¹⁰¹ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.70.

¹⁰² AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

¹⁰³ HART, Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005.

¹⁰⁴ OST François, MICHEL VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint Louis Bruxelles, 1987, p.76.

¹⁰⁵ Ibid. p.76.

¹⁰⁶ Ibid. p.76.

à être articulés »¹⁰⁷. Il convient donc pour le chercheur d'adopter une position externe, explicative et compréhensive.

De plus, pour ne pas tomber dans la fausse indépendance de la science du droit, pour Michel Miaille, « *Il faut chercher au-delà de la pluridisciplinarité : vers ce que j'appellerai la transdisciplinarité, c'est-à-dire le dépassement des frontières actuelles des disciplines.* »¹⁰⁸. En effet, Paul Amselek explique que « *il ne peut y avoir, dans le domaine de l'expérience juridique, qu'une science de l'homme lui-même, une science de l'homme sectorisée, s'occupant d'un secteur des activités de l'homme* »¹⁰⁹. Nous nous occuperons donc des activités juridiques et d'un objet juridique que nous construirons pour les besoins de notre recherche.

A l'issue d'une réflexion épistémologique, nous situons nos travaux du côté des antiformalistes juridiques. En faisant cela, nous tentons d'éviter les obstacles épistémologiques inhérents à la science juridique formaliste. Nous refusons donc l'autonomie du droit par rapport à son environnement et dénions sa neutralité par rapport au pouvoir politique. Dans le contexte théorique français, cela nous situe du côté des juristes critiques. Nous allons donc définir notre positionnement théorique, qui se situe dans le paradigme antiformaliste et emprunte largement aux théories critiques du droit. Néanmoins, une attitude critique consiste à renouveler le cadre théorique en lien avec la vie sociale dans laquelle il se déploie. Nous devons donc faire l'effort théorique de dépasser la théorie critique élaborée à la fin du XXème siècle afin que la théorie « critique » qui sous-tend notre travail le soit réellement, c'est-à-dire ancrée dans sa période d'élaboration.

Section 2 Une théorie antiformaliste du droit : le droit de l'expansion urbaine comme objet de recherche

Nous situons nos travaux du côté de l'antiformalisme juridique. Nous allons avoir recours à deux élaborations théoriques relevant de ce paradigme¹¹⁰. Le mouvement « *Critique du droit* »

¹⁰⁷ Ibid. p.86.

¹⁰⁸ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, pp.66-67.

¹⁰⁹ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

¹¹⁰ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

nous permettra de replacer la définition du droit dans son contexte historique et d'en fournir une définition, à condition d'enrichir cette théorie par une définition des activités juridiques appuyée sur les travaux de Pierre Lascoumes (Sous-section 1). Ces théories nous permettront d'avancer une définition du droit et des activités juridiques ancrée dans son contexte historique (Section2).

Sous-Section 1 Une approche antiformaliste du droit entre critique du droit et analyses lascoumiennes

Concernant la définition du droit, elle n'est ni universelle, ni anhistorique. Le droit prend une forme et un contenu spécifiques selon la période historique et le contexte politique. Il est donc à définir au regard de la période et du contexte (I). En outre, pour Pierre Lascoumes, la mise en œuvre des politiques publiques donne lieu à une création juridique continue et ces normes ne sont pas de simples contraintes, mais des potentialités d'actions selon la situation et l'acteur qui se réfère au droit pour agir, ce qui permet d'étudier les activités juridiques (II)

I. Le droit comme expression de la période historique et du contexte politique

La définition du droit comme objet de recherche pour la science juridique positiviste semble introuvable (A). Le mouvement « Critique du droit » s'est attelé à la reconstruction d'un objet de recherche et d'une définition du droit par le biais du matérialisme historique et du matérialisme dialectique (B).

A. L'introuvable définition du droit comme objet de recherche pour la science juridique

Il existe deux problèmes dans la définition du droit. Le premier est que sa définition est introuvable, impossible en tant que définition universelle, anhistorique et absolue. Le second est qu'on ne peut le définir strictement comme un ordre assorti d'impérativité. Afin de définir une méthodologie et des pratiques de recherche, il faudra répondre à ces deux problèmes.

En effet, la science du droit, si elle sait nommer son objet d'étude, le droit, connaît des difficultés à lui attribuer une définition qui fasse consensus¹¹¹. Cette définition paraît même pour certains impossibles à trouver. Il est tout de même possible de trouver des définitions dans les dictionnaires juridiques adressés aux étudiants. Par exemple, le droit serait « *l'ensemble des règles de conduite socialement édictées et sanctionnées, qui s'imposent aux membres de la société* »¹¹². Comme l'explique Denys de Béchillon : « *je crois que la règle de Droit n'existe pas : qu'il n'existe nulle part de définition d'elle qui vaille en tous lieux et pour tous usages, ni même de possibilité qu'il en existe une.* »¹¹³. En fait, « *Aucun objet « Droit » ne nous est donné ni ne s'offre comme tel à notre appréhension.* »¹¹⁴. Deux idées se trouvent développées ici. La première est qu'il semble impossible de trouver une définition universelle, absolue et anhistorique du droit. La seconde est, qu'en tant que chercheur un objet de recherche doit se construire pour les besoins de la recherche. Ainsi, il revient au chercheur de définir le droit afin de délimiter son objet de recherche, sa méthodologie et ses pratiques scientifiques. Il nous appartient, en tant que chercheur de construire une définition qui nous aide à définir notre objet de recherche, ici notre objet juridique.

Au sein des travaux positivistes, la réflexion de Hart fait figure d'exception. Premièrement il questionne l'impérativité des normes juridiques. Deuxièmement, il tente de définir le droit comme un ensemble de règles primaires et de règles secondaires. D'une part, le caractère obligatoire d'une norme se trouve questionné par la texture ouverte du droit. Hart explique que les règles de droit sont caractérisées par un certain degré de généralité, ce qui leur confère une texture ouverte : « *La texture ouverte de la règle de droit signifie qu'il existe, en effet des domaines de la conduite pour lesquels on laisse aux tribunaux ou à l'administration le soin de développer de nombreux points, en établissant une balance, à la lumière des circonstances, entre des intérêts concurrents dont le poids varie d'une espèce à l'autre.* »¹¹⁵. Le succès de l'application du droit dépend de la capacité de ces acteurs à identifier les cas particuliers entrant dans des catégories générales prédéterminées. Ainsi, il est possible de reprendre l'idée exprimée par Ronald Dworkin selon laquelle, « *L'exercice du droit, [...], repose sur une*

¹¹¹ HART, Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005 ; OST François, Michel VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint Louis Bruxelles, 1987.

¹¹² Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, p.332.

¹¹³ BECHILLON Denys de, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Paris, Odile Jacob, 1997, p.9.

¹¹⁴ Ibid. p.12.

¹¹⁵ HART, Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005, p.167.

argumentation. »¹¹⁶. Pour Michel Miaille aussi « *Au sens strict du mot, il n'y a pas de raisonnement juridique : il y a argumentation. Qu'est-ce à dire ? Les juristes s'appuient non sur des preuves démonstratives, au sens scientifique du terme, mais sur des arguments plus ou moins convaincants. [...] Ramenée à de plus justes proportions, la logique juridique comme argumentation révèle qu'elle est la traduction de projets, d'intérêts, de pratiques contradictoires* »¹¹⁷. Dès lors, l'application des règles de droit à des cas particuliers reposerait sur la capacité des acteurs à argumenter leur interprétation, et à la faire prévaloir comme la meilleure. L'argumentation gagnante est celle qui correspond au discours de celui qui remporte le rapport de force pour dire le droit et en avoir le monopole de l'édiction.

D'autre part, Hart définit le système juridique comme constitué de règles primaires qui prescrivent des comportements, tandis que des règles secondaires en précisent et reconnaissent l'existence, (règles de reconnaissance) les modalités de révision (règles de changement) ainsi que les modalités d'application (règles de décision)¹¹⁸. Hart lie le concept de validité des règles de droit à celui de reconnaissance. Il expose : « *Dire qu'une règle donnée est valide, c'est reconnaître qu'elle satisfait à tous les critères fournis par la règle de reconnaissance et qu'elle constitue ainsi une règle du système juridique.* »¹¹⁹. Ronald Dworkin analyse la théorie de Hart, et fait de nombreuses remarques sur la règle de reconnaissance¹²⁰. En effet, il lui paraît problématique d'affirmer que la règle de reconnaissance est celle qui fonde l'obéissance à la règle primaire. Car si la justification de l'obligation d'obéir à une règle juridique réside dans une autre règle juridique, alors nous sommes conduits à une régression à l'infini, c'est une tautologie. En vérité, il faut accepter que la reconnaissance de l'existence d'une règle de droit et l'obéissance à une règle de droit reposent sur une norme sociale. Elles résultent d'un accord des membres de la société, se manifestant par une pratique sociale, qui fonde la reconnaissance du caractère juridique de la règle juridique et de son caractère obligatoire¹²¹. Les travaux de Hart démontrent un point de départ pour la recherche positiviste qui a été très peu suivi. Notamment en France, ce sont des antiformalistes tels Pierre Lascoumes qui se sont saisis de sa théorie pour analyser la production juridique au sein des politiques publiques. De plus, l'idée du droit comme potentialité d'action est depuis reprise. Par exemple, Jacques Caillosse fournit une définition se démarquant du formalisme en expliquant que « *le droit est aussi un récit,*

¹¹⁶ DWORKIN Ronald, *L'empire du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, pp.13-14.

¹¹⁷ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, p.226.

¹¹⁸ HART, Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005.

¹¹⁹ Ibid. p.130.

¹²⁰ DWORKIN Ronald, *L'empire du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, voir pp.39-146.

¹²¹ DELPEUCH Thierry, DUMOULIN Laurence, DE GALEMBERT Claire, *Sociologie du droit et de la justice*, Malakoff, Armand Colin, 2014.

parmi d'autres. [...] il sert bel et bien de repère quand ce n'est pas de socle aux comportements sociaux, offre une réserve de références à de multiples stratégies individuelles et collectives. Le droit met à la disposition des acteurs et autres décideurs un lexique dans lequel ils puisent pour légitimer leurs choix, ennoblir les intérêts ou les causes qu'ils cherchent à promouvoir. Il est pour cela soumis à un travail ininterrompu d'interprétations à des fins d'appropriation symbolique : les agents sociaux s'efforcent d'en faire leur chose. »¹²².

Nous pensons que la démarche du mouvement « Critique du droit » a permis de faire émerger une piste nouvelle pour la définition du droit, en le replaçant dans son contexte historique. Le mouvement « Critique du droit » est né en France dans les années 1970. Il s'est opposé à la démarche formaliste, notamment positiviste, et a proposé une nouvelle direction pour la recherche juridique qui a été élaborée au sein d'ouvrages collectifs¹²³ ou individuels¹²⁴ et de la revue *Procès*. Il s'est terminé dans les années 1990 au moment où les sociologues ont repris le flambeau d'une démarche critique dans la revue *Droit et Société*¹²⁵. On observe alors le passage de références marxistes à une référence à Max Weber¹²⁶, comme le fait notamment remarquer Jacques Commaille¹²⁷, et à Pierre Bourdieu¹²⁸. Pierre Lascoumes a été un des artisans de cette réélaboration théorique, bénéficiant à la fois d'une formation de juriste et de politiste, et d'une collaboration avec Evelyne Serverin, qui avait côtoyé le mouvement « Critique du droit »¹²⁹. Le travail de Pierre Lascoumes et d'Evelyne Serverin met l'accent sur les usages stratégiques du droit et envisage le droit comme une potentialité d'action pour les activités juridiques de

¹²² CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.17.

¹²³ Voir notamment : BOURJOL Maurice, DUJARDIN Philippe, GLEIZAL Jean-Jacques *Pour une critique du droit : du juridique au politique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1978.

¹²⁴ Voir notamment : MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976 ; DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978 ; GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

¹²⁵ Un des derniers articles de Michel Miaille concernant le mouvement « Critique du droit » se trouve dans la revue *Droit et Société* : MIAILLE Michel, « La critique du droit », *Droit et Société* 20, n° 1, 1992, pp. 73-87.

¹²⁶ LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187.

¹²⁷ COMMAILLE Jacques, « La sociologie face au mouvement "Critique du droit" », in DUPRE DE BOULOIS Xavier, KALUSZYNSKI Martine, *Le droit en révolutions*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2011, pp.113-134.

¹²⁸ BOURDIEU Pierre « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 64, n° 1 1986, pp. 3-19 ; BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit : Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 81, n° 1, 1990, pp. 86-96 ; LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, pp. 51-73.

¹²⁹ voir sa contribution à la revue *Procès* : SERVERIN Évelyne, « Les recueils d'arrêts de la jurisprudence, Pour une approche informationnelle du système juridique, », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 3, 1979, pp.1-49.

mise en œuvre des politiques publiques¹³⁰. De son côté Pierre Lascoumes va s'appuyer sur la théorie d'Hart pour étudier les normes juridiques au sein de la mise en œuvre des politiques publiques par l'administration¹³¹.

Ainsi, le mouvement « Critique du droit » et les analyses lascoumiennes seront nos deux jambes pour avancer vers une définition du droit dans une perspective critique et antiformaliste. Par ailleurs, un des premiers écrits de Pierre Lascoumes porte sur les articles de Marx sur le Vol de bois et sur les vigneron Mosellans, il se situe donc dans les années 1980 dans la veine des analyses matérialistes historiques que propose le mouvement « Critique du droit »¹³². Il connaissait donc leurs travaux et il a creusé, avec Evelyne Serverin, une réélaboration théorique de l'approche du droit en prenant appui sur Max Weber. La proximité entre certaines analyses de Max Weber et de Karl Marx concernant le capitalisme a notamment été mise en avant par Mickaël Löwy¹³³. Nous pensons que le basculement d'une analyse fondée sur le marxisme universitaire vers des perspectives weberiennes a notamment été effectué dans un contexte de fort rejet du marxisme, à la fin des années 1980 et dans les années 1990 et de la relecture des travaux de Max Weber par les sociologues.

Nous expliciterons donc notre démarche antiformaliste en s'appuyant sur ces deux élaborations théoriques, l'un concernant la forme juridique et l'Etat comme champ stratégique, l'autre sur la production juridique au sein des politiques publiques.

B. La nécessité d'une perpétuelle ré-élaboration du droit comme objet de recherche

Une réflexion critique sur le droit fait de l'acte de connaissance non pas un acte d'observation et de description, mais un acte de perpétuelle reconstruction d'un objet de recherche qui transforme selon la période historique et qui se compose et se recompose dans l'œil du chercheur (1). De plus, sa dimension politique ne peut se passer d'une analyse de l'Etat comme champ stratégique de production du droit (2).

¹³⁰ LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche weberienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187.

¹³¹ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

¹³² LASCOUMES Pierre, HARTWIG Zander, *Marx, du « Vol de bois » à la critique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.

¹³³ LÖWY Michael, *La cage d'acier, Max Weber et le marxisme weberien*, Paris, Stock, 2013.

1) Un objet à construire au regard de la période historique dans laquelle il se situe

Nous l'avons vu, le problème de la définition du droit comme objet de recherche est posé par de nombreux chercheurs. C'est la différence entre l'objet réel et l'objet de connaissance¹³⁴. C'est-à-dire que l'objet de recherche est un objet que le chercheur définit et construit. Il ne préexiste pas au chercheur et à sa démarche scientifique. Cet objet de recherche doit se définir en fonction de la période historique et de la démarche du chercheur.

Précisément, les juristes du mouvement « Critique du droit » estiment que cet objet est construit par le chercheur en fonction de la période historique. Ce n'est donc pas un objet juridique déterminé qui se présente au chercheur, c'est au chercheur de construire cet objet, selon les conditions de sa recherche¹³⁵. En fait, les juristes critiques, définissent le droit comme un phénomène historique¹³⁶. Ainsi, le mouvement « Critique du droit » se donne pour fondement le matérialisme historique et le matérialisme dialectique¹³⁷. Les réflexions des juristes de ce courant portent en grande partie sur le droit public¹³⁸, notamment le droit administratif¹³⁹.

¹³⁴ ALTHUSSER Louis, « Du « Capital » à la philosophie de Marx », in ALTHUSSER Louis, BALIBAR Etienne, ESTABLET Roger, MACHEREY Pierre, RANCIERE Jacques, *Lire Le Capital*, Presses Universitaires de France, 2014, pp.1-79.

¹³⁵ Dans cette optique, Jean-Jacques Gleizal construit un objet de recherche qu'il nomme « *droit politique de l'Etat* » (GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'Etat : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.).

¹³⁶ BOURJOL Maurice, DUJARDIN Philippe, GLEIZAL Jean-Jacques *Pour une critique du droit : du juridique au politique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1978.

¹³⁷ « *Le marxisme est constitué par deux disciplines unies mais distinctes, dont la distinction est fondée sur la différence de leur objet : le matérialisme dialectique et le matérialisme historique[...]. Le matérialisme historique — ou science de l'histoire — a pour objet le concept d'histoire, à travers l'étude des divers modes de production et formations sociales, de leur structure, de leur constitution et de leur fonctionnement, et des formes de transition d'une formation sociale à une autre. Le matérialisme dialectique — ou philosophie marxiste — a pour objet propre la production des connaissances, c'est-à-dire la structure et le fonctionnement du processus de pensée. A proprement parler, le matérialisme dialectique a pour objet la théorie de l'histoire de la production scientifique. En effet, si le matérialisme historique a fondé, dans un même mouvement théorique, le matérialisme dialectique comme discipline distincte, c'est parce que la constitution d'une science de l'histoire, c'est-à-dire d'une science qui définit son objet comme constitution du concept d'histoire — matérialisme historique —, a conduit à la définition d'une théorie de la science, qui comprend l'histoire comme partie constituante de son objet propre.* ». POULANTZAS Nicos *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, La Découverte, 1982, p.4.

¹³⁸ DEMICHEL Francine, DEMICHEL André, PIQUEMAL Marcel, *Institutions et pouvoir en France*, Paris, Editions sociales, 1975 ; DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978 ; MIAILLE Michel, *L'état du droit, introduction à une critique du droit constitutionnel*, Critique du droit, Paris, F, Maspero, 1978 ; GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'Etat : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

¹³⁹ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976 ; DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978 ; GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'Etat : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

Premièrement, ils estiment que les juristes commettent deux erreurs notables en définissant le droit par la sanction et en assimilant les normes à des obligations¹⁴⁰. La définition du droit comme un impératif assorti de sanction serait le produit de la fétichisation du droit par de nombreux juristes. Pour Michel Miaille, « *C'est ici que joue la fétichisation : j'accorde à la norme juridique une qualité qui paraît intrinsèque (l'obligatorité, l'impérativité), alors même que cette qualité appartient non à la norme mais au type de relation, de rapport social réel dont cette norme est l'expression. [...] la norme juridique ne crée pas véritablement l'obligation : elle la réalise au moment des échanges sociaux.* »¹⁴¹. L'originalité de la pensée de Michel Miaille est d'affirmer qu'il existe une mystification de la forme du droit et une mystification du contenu du droit¹⁴². En effet, le droit se présente sous la forme d'une abstraction universelle, avec des termes généraux. Par cette forme, le droit fabrique la croyance en son anhistoricité. Aussi, il existe une mystification du contenu du droit, qui consiste à croire que c'est un objet appréhendable directement, sans distinction entre objet réel et objet de connaissance. Ce qui consiste par exemple à reproduire les divisions imposées par les codes juridiques et à en faire des disciplines universitaires. Ainsi pour les juristes critique, le droit actuel, celui dont on parle, est une forme historique de l'instance juridique constituée à partir de la Révolution de 1789.

Deuxièmement, un autre élément distinctif de leur théorie, qui les place dans le paradigme antiformaliste, est qu'ils refusent l'autonomie du droit par rapport à son environnement. En effet, selon eux, les conditions historiques et leurs changements engendrent des modifications de la forme juridique et du contenu du droit. La forme juridique et son contenu sont donc explicables d'un point de vue matérialiste. Il n'existe pas de forme juridique anhistorique. C'est pour cela que Pashukanis explique « *L'évolution historique n'entraîne pas seulement un changement dans le contenu des normes juridiques, mais aussi un développement de la forme juridique comme telle.* »¹⁴³. Le droit n'est donc pas indépendant, il est le produit des rapports sociaux, il ne préexiste pas à ceux-ci. Et il n'est pas neutre, il masque les antagonismes sociaux et les luttes de pouvoir qui le façonnent.

Enfin, pour ce qui est du droit public, les auteurs du mouvement « Critique du droit » se sont particulièrement penchés sur le droit administratif, et y ont appliqué les outils qu'ils ont forgé.

¹⁴⁰ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, voir p.99.

¹⁴¹ Ibid. p.107.

¹⁴² MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976.

¹⁴³ PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovič, *La théorie générale du droit et le marxisme*, Toulouse, Éditions de l'Atelier, 2018, p.68.

Ils fournissent une réflexion épistémologique sur le travail des administrativistes, bien souvent adeptes d'une « *démarche technologique* »¹⁴⁴. On trouve depuis des exceptions à cette démarche technologique, qui se distancient de la dogmatique¹⁴⁵. A ce titre Jacques Caillosse¹⁴⁶ se distingue de ce qu'il qualifie de « *doxa* » et de « *machinerie intellectuelle* »¹⁴⁷, en construisant une démarche critique centrée sur le droit comme mise en scène¹⁴⁸. Ainsi, pour définir un objet de recherche nommé *droit*, il faut accepter qu'il ne soit ni anhistorique, ni indépendant de son contexte et du pouvoir politique exercé des institutions dont il émane.

2) L'Etat comme champ stratégique théâtralisé de production du droit

L'Etat est indissociable de la production du droit dans notre contexte politique occidental¹⁴⁹. C'est un champ stratégique de production du droit, où le discours juridique met en scène l'Etat. Selon Nicos Poulantzas, l'Etat est un « *champ stratégique* »¹⁵⁰. C'est-à-dire que selon lui, il faut « *saisir l'Etat comme condensation matérielle d'un rapport de forces [...] où s'entrecroisent des nœuds et des réseaux de pouvoir qui à la fois s'articulent et présentent des contradictions et des décalages les uns par rapport aux autres.* »¹⁵¹. L'Etat n'est pas un

¹⁴⁴ AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.

¹⁴⁵ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008 ; CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009 ; LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015 ; CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

¹⁴⁶ Plusieurs juristes qui se démarquent de la démarche formaliste soulignent l'importance de la définition d'un objet de recherche. Ainsi, Jacques Caillosse ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme « En continuant aujourd'hui de donner le même nom de droit administratif à un objet juridique d'ores et déjà transfiguré par les mutations en cours, même si tout cela prend effet dans un cadre qui peut sembler immuable, ne court-on pas le risque d'interpréter la nouvelle topographie du droit à travers un prisme déformant ? » [CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p.363]. Il nommera donc son objet « *la constitution imaginaire de l'administration* ». En revanche, à propos du droit administratif, Jacques Caillosse estime que ce sont les transformations de l'objet qui se présentent au chercheur qui doivent le conduire à une réflexion sur celui-ci. Il ne faut pas confondre les transformations de la période historique et les transformations de l'objet de recherche.

¹⁴⁷ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p.371.

¹⁴⁸ « *Pour le dire vite, adopter un point de vue critique, c'est faire entrer dans le champ assigné au droit administratif des questions délaissées, la plupart du temps, par les juristes de doctrine. Ces questions, ils ne refusent pas d'en reconnaître l'existence, voire la pertinence, mais ils s'en défont – comme on le dit pour des joueurs de cartes- sur d'autres, sociologues et économistes en particulier. Il en va ainsi pour tout ce qui concerne les interrogations relatives tant aux conditions d'élaboration des normes qu'à leurs effets sociaux. Affronter ces questions, c'est concevoir le droit administratif dans la matérialité même de ces enjeux sociaux et politiques.* ». CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p.22.

¹⁴⁹ MIAILLE Michel, *L'état du droit, introduction à une critique du droit constitutionnel*, Critique du droit, Paris, F, Maspero, 1978 ; BECHILLON Denys de, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Paris, Odile Jacob, 1997 ; CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

¹⁵⁰ POULANTZAS Nicos, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978, p.152.

¹⁵¹ Ibid. p.149.

assemblage d'institutions dominées par un pouvoir uniforme, imprimant une volonté unique aux multiples institutions qui le composent. En fait, selon Poulantzas, les institutions sont des centres de pouvoir¹⁵². Ce qui veut dire que ces institutions ont une « *autonomie et [une] spécificité structurelle* ». Il faut donc s'intéresser à la notion de pouvoir, qui peut s'appréhender comme la faculté à dominer le rapport de force entre les intérêts divergents. Ce pouvoir s'exerce au sein de l'Etat, qui ne doit donc pas être appréhendé comme un bloc uniforme. C'est en ce sens que, l'Etat est champ stratégique, il est en permanence traversé par des luttes d'intérêts au sein des centres de pouvoir. Et, selon Jean-Jacques Gleizal, « *Le droit administratif est élaboré par des organes qui sont des centres de pouvoir.* »¹⁵³. De plus, Poulantzas affirme que le droit et l'Etat véhiculent une idéologie juridico-politique justifiant et occultant la réalité d'un pouvoir provenant des rapports de domination dans la sphère économique.

Ce champ stratégique repose aujourd'hui sur un « *partage de l'autorité politique et de la capacité à mener des politiques publiques* »¹⁵⁴. Il en résulte des centres de pouvoirs nationaux et subnationaux qui se disputent le pouvoir d'édiction des politiques. Au sein de la V^{ème} République, ils sont investis par les textes juridiques tels que la Constitution et les lois de décentralisation, qui constituent les réservoirs d'une idéologie juridico-politique offrant à chacun des justifications son action, parfois antagonistes. Ainsi, l'Etat central, l'Etat local et le juge administratif ne doivent pas être analysés comme un bloc monolithique. Notamment, ils n'ont pas les mêmes références à l'idéologie juridico-politique. Par exemple le contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales exercé par l'Etat et le juge administratif heurte la libre administration de ces collectivités. L'Etat local est partagé entre ces deux références à l'idéologie que constituent le contrôle et la liberté des collectivités locales. Ainsi, la libre administration des collectivités territoriales peut entrer en contradiction avec le contrôle de légalité exercé par les services de l'Etat ou le contrôle exercé par le juge administratif¹⁵⁵.

En fait, l'Etat est un champ stratégique théâtralisé par le vocabulaire du droit. Ce vocabulaire crée une avant-scène, où le droit se présente sous une forme générale, abstraite et anhistorique. Il véhicule des propositions générales et des principes. En droit public, ils sont une justification

¹⁵² POULANTZAS Nicos *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, La Découverte, 1982, pp.122-123.

¹⁵³ GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'Etat : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p.126.

¹⁵⁴ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, p.5.

¹⁵⁵ Article 72 alinéa 3 et 6 de la Constitution de 1958.

à l'activité de l'Etat, tels que *l'intérêt général* ou encore le *service public*. Cet « *imaginaire* » véhiculé par le vocabulaire du droit, donne en spectacle un discours qui masque souvent la réalité de sa mise en œuvre¹⁵⁶. Il « *met en scène* » des propositions qu'il faut se garder de prendre pour la réalité¹⁵⁷. Il occulte les luttes d'intérêts qui façonnent le droit, est devient en même temps la raison d'agir affichée par l'Etat.

Ainsi, il faut bien garder à l'œil les luttes d'intérêts qui façonnent le droit, et la façon dont les institutions et administrations se saisissent du droit comme fondement de leur activité. De plus, cette mise en scène fixe souvent des directions de jeu, sans scénario préétabli, car le droit ne détermine pas les usages qui en seront faits¹⁵⁸. Ainsi, les grands principes véhiculés par le droit peuvent aussi entrer en contradiction, au point que l'idéologie juridico-politique fournit à chacun une raison d'agir contradictoire. Le scénario se dessine lorsque les acteurs agissent en prenant le droit pour référence et l'interprètent à l'aune de leurs intérêts.

En définitive, ce sont les luttes au sein du champ stratégique qui permettent de définir le contenu du droit et des politiques. Et les institutions ne peuvent être analysées comme de simples relais du pouvoir étatique, il faut comprendre leur spécificité résultant de leur histoire, qui fondent leur autonomie. De plus, le vocabulaire véhiculé par le droit ne doit pas nous conduire à occulter la réalité des activités juridiques qu'il prétend réguler. Pour l'heure, nous allons aborder la production juridique au sein des politiques publiques.

¹⁵⁶ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008 ; CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009 ; CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

¹⁵⁷ « C'est [...] sur le seul registre de la représentation que le droit peut installer son/ses territoire(s). [...] Ne fabrique-t-il pas en effet, à coups de mots et de discours une scène offerte aux jeux d'acteurs sociaux investis de rôles ? ». CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.84.

¹⁵⁸ « *Le droit sait se rendre efficace – enfin deux qui en ont la manœuvre – indépendamment du recours à la force matérielle dont il ne peut que rendre possible un usage qui ne lui appartient pas vraiment. Son efficacité ne lui vient pas « de l'extérieur ». Elle procède notamment de sa dimension proprement théâtrale. C'est de cette manière en effet, par des opérations de qualification qui sont autant de mises en scène, qu'il intervient dans la construction de ce qu'on appelle la réalité. C'est ainsi qu'il est aujourd'hui particulièrement actif dans le montage de ces trois figures de l'Etat dont il va être question plus loin* ». CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p.23.

II. Les politiques publiques comme production du droit au sein du champ stratégique

Pierre Lascoumes a élaboré depuis le début des années 1990 une réflexion juridique concernant les politiques publiques en collaborant avec d'autres chercheurs. Il a souligné l'importance des normes juridiques dans la mise en œuvre de l'action publique¹⁵⁹, et avec Evelyne Serverin, a contribué à élaborer une approche interactive des normes juridiques¹⁶⁰. Il va faire glisser sa pensée d'une analyse marquée par le matérialisme historique et dialectique concernant la forme du droit¹⁶¹ à une analyse wébérienne des activités juridiques¹⁶². Cependant, nous pensons que la dimension interactive a délaissé une partie importante de la réflexion sur la forme juridique et sur les luttes d'intérêt au sein de l'Etat. C'est pour cela que la réflexion du mouvement « *Critique du droit* » est indispensable, que ce soit sur la forme juridique ou sur la définition de l'Etat comme un champ stratégique.

Pour Pierre Lascoumes, la mise en œuvre des politiques publiques mobilise le droit. C'est en fait largement le droit administratif qu'il étudie lorsqu'il s'intéresse à la mise en œuvre des politiques publiques en ce que ce droit « *s'applique à l'action publique et son contrôle* »¹⁶³. Les travaux de Pierre Lascoumes envisagent le droit et les politiques publiques sous deux dimensions, au moins. La première est que les politiques publiques sont un processus continu de création des normes juridiques¹⁶⁴ (A). La deuxième est que le droit constitue une ressource pour l'action du fait de la multiplicité des règles de droit et de leur contenu sujet à interprétation¹⁶⁵ (B).

¹⁵⁹ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

¹⁶⁰ LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187.

¹⁶¹ LASCOUMES Pierre, HARTWIG Zander, *Marx, du « Vol de bois » à la critique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.

¹⁶² LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1, 1988, pp.165-187.

¹⁶³ Jacques CAILLOSSE, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Paris, LGDJ Lextension Editions, 2017, p.16.

¹⁶⁴ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018.

¹⁶⁵ LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187.

A. Les politiques publiques comme productrices de normes secondaires d'application, le dialogue de Pierre Lascoumes avec H.L.A Hart

Nous allons revenir à la théorie du droit pour comprendre la réflexion de Pierre Lascoumes. Pour cela, il faut se rappeler qu'Hart a apporté deux réflexions de taille à la science juridique, le droit comme texture ouverte et une définition du système juridique en règles primaires et secondaires. Les travaux de Pierre Lascoumes vont s'appuyer sur les écrits de Hart. On retiendra donc que pour Hart le système juridique est constitué de règles primaires et de règles secondaires, et que les modalités d'applications des règles primaires dépendent de règles de décision.

En s'appuyant sur le système juridique défini par Hart, Pierre Lascoumes va donner une direction pour la recherche qui s'intéresse à l'action publique sous l'angle juridique. Il envisage « *la définition et la mise en œuvre des politiques publiques comme un processus de création normative continu, [...].* »¹⁶⁶. Selon lui, la dimension juridique se situe à chaque étape d'une politique, et pas seulement dans sa mise en œuvre. Il s'appuie sur la notion de « *règle secondaire* » de Hart. Nous savons que Hart distingue trois sortes de règles secondaires : des règles de reconnaissance, de changement et de décision. Pour Pierre Lascoumes, les politiques publiques sont l'occasion de création d'un type particulier de règles secondaires de décision, les règles secondaires d'application produites par les décideurs administratifs.

En fait, Pierre Lascoumes envisage « *la définition et la mise en œuvre des politiques publiques comme un processus de création normative continu, et souvent circulaire [...].* »¹⁶⁷. De plus, il estime que la dimension juridique se situe à chaque étape d'une politique, et pas seulement dans sa mise en œuvre : « *Le moment de mise en œuvre de telle ou telle politique n'est pas exclusivement celui où intervient la dimension juridique. Les temps préalables d'identification des problèmes, de choix de solution et de prise de décision, voient l'intervention de normes légales, dans la mesure où celles-ci offrent souvent des catégories éprouvées pour penser des questions nouvelles et des schémas pré-légitimés pour en assurer la mise en forme publique.* »¹⁶⁸. Dans des travaux postérieurs, il présente trois perspectives d'étude des politiques publiques comme structures normatives. L'adoption d'une perspective dépend de la définition

¹⁶⁶ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, p.45.

¹⁶⁷ Ibid. p.45.

¹⁶⁸ Ibid. p.46.

que l'on adoptera de norme, positive, cognitive ou interactive, expliquées comme suit : « *Les politiques publiques sont souvent envisagées comme des structures normatives qui cadrent les actions des acteurs individuels et collectifs, et des organisations. Mais, selon la perspective retenue, le contenu de la notion de « normes » diffère. Au premier degré, une approche classiquement juridique s'attache aux textes légaux qui définissent une politique, lui donnent ses buts et ses moyens. Au second degré, une approche cognitive envisage plutôt le système de représentations et les normes de comportement induits par une politique publique. En ce sens, cette dernière agirait comme une institution au sens sociologique du terme. À un troisième niveau, on envisage l'action publique du point de vue de ses destinataires et l'on s'attache en priorité au sens que les acteurs concernés (bénéficiaires et metteurs en œuvre) donnent à leur implication. Ce sont alors les normes secondaires d'application, celles que les acteurs produisent dans leurs interactions, qui retiennent l'attention.* »¹⁶⁹. Pierre Lascoumes adopte la troisième perspective.

C'est pourquoi, si les politiques publiques donnent lieu à une création normative continue, on observera donc que, dans le cadre de la rédaction des plans locaux d'urbanisme, à chaque administration impliquée correspond une production juridique spécifique. De même, l'application des décisions du juge administratif donnera aussi lieu à la création de normes secondaires afin d'interpréter et d'appliquer ses décisions¹⁷⁰. Les normes secondaires d'application ne reflètent pas une simple interprétation de textes juridiques. Elles résultent des rapports de pouvoir entre ces institutions qui défendent des intérêts parfois divergents. Ainsi, les normes secondaires d'application peuvent être analysées du point de vue du champ stratégique.

B. Les politiques publiques au prisme d'une perspective interactive des normes juridiques, le dialogue de Pierre Lascoumes et d'Evelyne Serverin avec Max Weber

Les travaux de Max Weber ont conduit Pierre Lascoumes et Evelyne Serverin à donner une définition du droit qui nous sera utile pour étudier les politiques publiques. Max Weber définit l'ordre légitime comme l'ordre qui oriente les comportements mais ne les détermine pas. Si les

¹⁶⁹ LASCOUMES Pierre, « Normes », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition, Presses de Sciences Po, 2014, p.391.

¹⁷⁰ Voir Partie 1 Chapitre 3 de cette thèse.

individus agissent en prenant pour référence le droit, le font-ils, tous, pour autant pour les mêmes raisons ? Bref, la règle de reconnaissance est-elle la même pour tous les individus ? N'existe-t-il qu'une seule règle de reconnaissance, ou plusieurs, qui fondent pour les individus une action se référant au droit ? La justification du respect du droit est-elle la même pour tous les individus ? De même pour la justification de la désobéissance au droit ? Max Weber dirait que les individus s'orientent avec le droit, dès lors qu'on le comprend comme catégorie d'ordre légitime. Il explique que *« L'activité, et tout particulièrement l'activité sociale, et plus spécialement encore une relation sociale, peut s'orienter, du côté de ceux qui y participent, d'après la représentation de l'existence d'un ordre légitime. La chance que les choses se passent réellement ainsi, nous l'appelons « validité » de l'ordre en question. »*¹⁷¹. Cet ordre légitime guidera l'activité sociale, et traite de la relation de validité entre l'ordre et l'activité sociale qui s'y rapporte : *« Nous désignons d'une part le contenu significatif d'une relation sociale par le concept d'« ordre » uniquement dans le cas où l'activité se guide (en moyenne ou approximativement) sur des « maximes » qu'on peut expliciter. Nous parlerons d'autre part de « validité » de cet ordre uniquement lorsque l'orientation effective de l'activité selon ces maximes se fait pour le moins aussi (c'est-à-dire dans une mesure importante) pour la raison qu'elles sont considérées comme valables d'une manière ou d'une autre pour l'activité, qu'elles soient obligatoires ou exemplaires. C'est un fait que l'orientation de l'activité après un ordre a normalement lieu, chez les participants, pour des motifs très divers. »*¹⁷². Dans une perspective wébérienne, Evelyne Serverin et Pierre Lascoumes soulignent qu'*« il n'y a pas de rapport univoque entre droit et situation-problème. Ce sont au contraire les contextes d'action qui assurent le choix des qualifications et des voies de règlement et non un cadre formel extérieur prédéterminé. »*¹⁷³. Ainsi ils en déduisent que les relations entre droit et activité sociale peuvent être résumées de la manière suivante : la force d'un texte de droit réside dans *« la distribution de pouvoirs d'action et l'organisation de voies de règlement qu'il effectue. Il fonctionne comme un ensemble de ressources, répartissant des modes de qualification des situations sociales et de résolution des conflits »*¹⁷⁴. Ils adoptent une définition interactive des normes juridiques.

¹⁷¹ WEBER, Max, *Economie et société/1, Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995, p.64.

¹⁷² Ibid. pp.65-66.

¹⁷³ LASCOURMES Pierre, SERVERIN Evelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, p.175.

¹⁷⁴ Ibid. p.181.

Il est donc intéressant de se pencher sur la définition du droit proposée par les sociologues Pierre Lascoumes et Eveline Serverin comme un « *système de ressources mobilisables* »¹⁷⁵ qui oriente les actions et non une source exclusive d'obligations ou de sanctions. La définition du droit comme une ressource pour l'action des acteurs permet d'analyser non seulement la règle de droit elle-même, mais aussi l'usage de la règle de droit qui est effectué¹⁷⁶. Cet usage comprend en fait deux étapes, une interprétation puis une application du texte juridique. Cette application ne résulte pas d'un syllogisme induisant une conclusion logique¹⁷⁷. Ils démontrent que compte tenu de la pluralité de ressources juridiques, les acteurs peuvent choisir la règle de droit qu'ils utiliseront dans une situation¹⁷⁸. Le droit est donc utilisé comme une ressource à double titre. De par l'édition de normes secondaires et de par le choix qui peut être fait dans la diversité de normes et de l'interprétation qui en être donnée. Le droit est alors à la fois une contrainte mais aussi une ressource à la disposition des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous pensons que cette analyse est précieuse car elle va plus loin que la simple affirmation de l'existence de « *droits* » et de « *passes-droit* »¹⁷⁹. Mais elle ne doit pas nous faire oublier les enseignements du mouvement « *Critique du droit* ». Pierre Lascoumes a quelque peu abandonné ses premières analyses portant sur le travail de Marx où il s'interroge sur la forme juridique. Il cesse donc quelque peu de s'interroger sur la nature même du droit et sur ses imbrications étroites avec le pouvoir politique et les recompositions des modes de production. Ainsi, en laissant de côté le mouvement « *Critique du droit* », et laisse de côté dans son analyse les rapports de force et du contexte historique pour définir le droit. Malgré tout, on peut retenir du travail de Pierre Lascoumes que lorsqu'on étudie les politiques publiques, il faut s'attendre à trouver une production juridique spécifique à leur élaboration et leur mise en œuvre et à des usages stratégiques du droit.

¹⁷⁵ Ibid. p.173.

¹⁷⁶ HART, Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005 ; LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

¹⁷⁷ ROSS Alf, *Introduction à l'empirisme juridique, textes juridiques*, Paris, LGDJ, 2004.

¹⁷⁸ LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale, pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187.

¹⁷⁹ BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit : Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 81, n° 1, 1990, pp. 86-96 ; LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, pp. 51-73.

**Sous-Section 2 La reconstruction d'un objet de recherche juridique : le droit
comme forme historique et potentialité d'action**

Notre approche antiformaliste refuse la neutralité du droit et son autonomie par rapport à son environnement. Afin de spécifier cette approche, nous avons eu recours à deux élaborations théoriques. D'une part celle relevant de la critique du droit. Les juristes critiques ancrent leur analyse du droit dans la période historique et plaident pour la nécessité de reconstruire sans cesse l'objet de recherche par rapport à cette période et aux transformations économiques, qui déterminent les luttes d'intérêts. D'autre part, celle d'une approche interactive du droit au sein des politiques publiques. Elle invite à penser le rapport entre le droit, une situation d'action et les acteurs en présence, le droit est alors une potentialité d'action. Dans ce que l'on peut identifier comme le dernier article de Michel Miaille à ce sujet, il explique que la critique est une « *reconstruction patiente et risquée d'un mode de connaître* »¹⁸⁰. C'est ce à quoi nous allons nous atteler à partir des approches antiformalistes pour analyser le droit de l'urbanisme. Nous analyserons tout d'abord le contexte historique (I) puis la forme et le contenu du droit qui s'y rapporte afin de le caractériser (II)

I. Une définition ancrée dans son contexte historique

Le droit de l'urbanisme, n'a pas réellement fait l'objet d'élaborations ou de réélaborations théoriques, malgré les propositions stimulantes qui existent pour d'autres matières relatives au droit administratif¹⁸¹. Au regard de la période historique et du contexte politique dans lequel il se déploie, nous nommerons donc notre objet de recherche « *droit de l'expansion urbaine* ». Ici, nous spécifierons ce que nous entendons par « *droit* »¹⁸².

Notre travail prend pour cadre institutionnel la Vème République, qui est décentralisée. Les analyses en droit public convergent concernant le renforcement du pouvoir exécutif sous la Vème République¹⁸³. Ce renforcement a correspondu au projet porté par les élites politiques et

¹⁸⁰ MIAILLE Michel, « La critique du droit », *Droit et Société* 20, n° 1, 1992, p. 74.

¹⁸¹ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008 ; CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009 ; CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

¹⁸² L'« *expansion urbaine* » sera traitée dans le Chapitre 2 de cette Partie 1 de cette thèse.

¹⁸³ FRANÇOIS Bastien, *Naissance d'une constitution : la cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996 ; GAÏTI Brigitte, *De Gaulle, prophète de la Cinquième République, 1946-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998 ; BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « Le modèle

administratives qui était de renforcer l'exécutif face au Parlement¹⁸⁴. Cependant une analyse critique mettra en parallèle des transformations institutionnelles et les transformations de la sphère économique. En ce sens, la domination de l'exécutif sous la Vème République, dans la production des normes juridiques législatives et réglementaires, exprime aussi les transformations d'un mode de production économique exigeant des mécanismes de décision rapides¹⁸⁵.

De plus, la décentralisation et ses nombreux actes successifs ont conduit les collectivités territoriales à disposer du pouvoir réglementaire sous le contrôle de l'administration déconcentrée. La décentralisation a créé de nouvelles compétences pour des centres de pouvoir décentralisés et a renforcé leur autonomie par la reconnaissance d'intérêts qui leur sont propres. C'est un certain « *desserrement du verrou de l'Etat* » qui s'observe¹⁸⁶. Pour André Demichel, la reconnaissance de compétences aux collectivités locales à la fin du XIXème siècle a servi à rallier les notables locaux à la République, mais n'avait pas pour objectif de doter les collectivités locales de compétences propres. Selon lui, les collectivités bénéficient d'une autonomie de gestion sans autonomie politique. Néanmoins, l'évolution du rapport de force entre le pouvoir central et les pouvoirs décentralisés, pourrait conduire ces collectivités à une plus grande autonomie politique, si ce rapport leur est favorable¹⁸⁷. Ainsi, elles sont capables de « *faire valoir, en interaction avec d'autres acteurs, leurs intérêts et leurs stratégies* »¹⁸⁸. En effet la décentralisation « *contribue à une ouverture du système politique où les Etats ne sont plus les seuls maîtres du jeu et doivent donc composer avec de nouveaux acteurs que sont les autorités locales.* »¹⁸⁹. La mise en scène juridique de cette décentralisation ouvre des

européen de démocratie parlementaire serait-il gouvernemental ? » *RDP*, 2009, pp. 869-884 ; JOUVE Denis, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008, atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? » *RDP*, 2014, pp.445-471 ; ANDERSON Grey, *La guerre civile en France, 1958-1962, du coup d'Etat gaulliste à la fin de l'OAS*, Paris, La Fabrique éditions, 2018.

¹⁸⁴ FRANÇOIS Bastien, *Naissance d'une constitution : la cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996 ; GAÏTI Brigitte, *De Gaulle, prophète de la Cinquième République, 1946-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998 ; ANDERSON Grey, *La guerre civile en France, 1958-1962, du coup d'Etat gaulliste à la fin de l'OAS*, Paris, La Fabrique éditions, 2018.

¹⁸⁵ « *Le projet économique global, concurremment établi par l'Etat et par les grandes firmes privées, repose sur un équilibre économique et financier trop subtil et complexe pour pouvoir être remis en cause par une discussion parlementaire. Et les intérêts en cause sont trop importants pour que puisse être toléré le moindre gaspillage, fût-ce seulement un gaspillage de temps, dû au respect de la démocratie politique.* ». DEMICHEL Francine, DEMICHEL André, PIQUEMAL Marcel, *Institutions et pouvoir en France*, Paris, Editions sociales, 1975, p.58.

¹⁸⁶ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, p.81.

¹⁸⁷ DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.

¹⁸⁸ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, p.10.

¹⁸⁹ *Ibid.* p.85.

potentialités d'actions pour les collectivités territoriales¹⁹⁰. De plus, la décentralisation se fait dans le cadre d'une rhétorique de la liberté et de la libre administration des collectivités territoriales comme l'indique le rapport Guichard¹⁹¹. L'autonomie politique est malgré tout relative. André Demichel observe deux obstacles à l'autonomie politique des collectivités, qui semblent toujours d'actualité. D'une part, l'Etat opère des délégations extrêmement morcelées dans les domaines qu'il ne veut ou ne peut plus prendre en charge par lui-même. D'autre part, l'Etat impulse le regroupement des collectivités, notamment des communes en intercommunalités afin de relativiser leur autonomie par un éclatement des structures et des compétences entre ces différents niveaux¹⁹². Ce qui a, à la fois, renforcé et élargi le spectre des normes réglementaires à leur disposition, et a renforcé leur volonté de conduire des politiques de manière autonome par rapport au pouvoir central. Le rapport de force entre Etat central et collectivité s'est donc tendu. En effet, les villes se trouvent confrontées au « *retour de l'Etat* »¹⁹³ comme « *interlocuteur incontournable* »¹⁹⁴.

Avec la décentralisation, les services déconcentrés de l'Etat se voient confier à la fois la production de normes réglementaires, mais aussi le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales afin qu'ils respectent les conditions de légalité fixées par le pouvoir central. Ils exercent au moins quatre facultés « *la faculté d'instruire qui s'exprime par voie d'instructions ; la faculté de réformer, laquelle se réalise à travers des actes de réformation ou d'annulation ; mais aussi la faculté de substitution d'action qui prend la forme de décisions*

¹⁹⁰ « *la notion de décentralisation n'est pas donnée par les textes. Ceux-ci – et notamment la loi – ne se privent pas de faire usage du mot, mais ils se gardent bien d'en avancer une définition. Quant à la Constitution, elle ne s'explique guère sur l'organisation décentralisée de la République indivisible dont elle proclame l'existence dans l'ordre du droit. Cette expression ne trouve sens qu'avec l'énoncé d'un standard : la libre administration des collectivités territoriales. Mais quelles que soient les potentialités juridiques de cette métaphore, elle ne saurait être constituée en notion de la décentralisation. De ce point de vue, tout reste donc à faire.* ». CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.23.

¹⁹¹ « *Il faut... bâtir progressivement, par l'effort d'une génération, un système où l'Etat abandonnerait aux institutions locales une part importante, voire la plus importante, de ses tâches administratives ; où les Français verraient dans leurs élus locaux les seuls responsables de services et de fonctions nettement individualisés ; où l'administration, ainsi très largement territorialisée, soumise à un contrôle plus étroit des citoyens, serait entraînée dans le circuit fécond de la démocratie ; où, dans l'exercice d'une démocratie locale vivifiée, les Français deviendraient à leurs propres yeux citoyens dans un sens plus riche et plus fort* ». Cité par GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p.66.

¹⁹² DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.

¹⁹³ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, p.97.

¹⁹⁴ Ibid. p.116.

supplétives »¹⁹⁵ et la faculté de conseil aux collectivités locales. Le contrôle de légalité tourne rapidement au rapport de force. Il faut à la fois conseiller et convaincre les collectivités territoriales afin qu'elles restent dans le cadre fixé par l'Etat central. Pour l'Etat local faut exercer un contrôle de légalité qui ne brise pas totalement le lien établi avec ces collectivités qui est la condition même du travail avec les collectivités. Sans aucun lien avec elles, impossible de leur faire entendre ce que veut le pouvoir central. Le conseil et le contrôle ne peuvent se lire qu'ensemble, ils se conditionnent l'un l'autre. Il ne faut pas les perdre de vue dès lors qu'on analyse les services déconcentrés de l'Etat. C'est une sorte de diplomatie vers l'intérieur de la part du pouvoir central vers des entités décentralisées. Cette diplomatie vers l'intérieur est mise à mal par « *le démantèlement progressif de ce qui faisait la particularité de l'Etat français – sa forte présence sur les territoires par le biais des services déconcentrés – le modèle dit « fusionné » dans lequel l'Etat et les collectivités territoriales se partageaient à la fois la conception et la mise en œuvre des politiques publiques* », notamment après 2007¹⁹⁶.

L'abondance de législation et de réglementations est issue de la multiplication des centres de production du droit, investis de ce pouvoir par la Constitution¹⁹⁷. Elle donne lieu à des usages stratégiques du droit. Aussi cela se manifeste par l'éclatement des mécanismes décisionnels décrit par Jean-Jacques Gleizal : « *Le droit moderne fragmente la décision à partir d'un certain nombre de distinctions. [...] Le droit administratif moderne est allé plus loin dans ce sens en distinguant plusieurs phases au sein du processus décisionnel : celle de la délibération, celle de la décision, celle de l'exécution et celle du contrôle. [...] La vie de l'acte juridique est découpée en tranches. A chaque stade de l'existence de l'acte, correspond un organe se réclamant d'une certaine indépendance.* »¹⁹⁸. Cette multiplication des règles juridiques, parfois contradictoires, et les usages stratégiques qu'elle emporte décuplent les occasions d'intervenir pour le juge administratif, lorsque des litiges apparaissent.

Pour David Harvey, le mode de production capitaliste est passé du keynésiano-fordisme à un mode néolibéral d'accumulation flexible du capital¹⁹⁹. Le néolibéralisme peut se définir comme

¹⁹⁵ CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.63.

¹⁹⁶ PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020, p.96.

¹⁹⁷ Article 72 de la Constitution de 1958.

¹⁹⁸ GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p. 53.

¹⁹⁹ Il donne une définition du néolibéralisme : « *Le néolibéralisme est en premier lieu une théorie des pratiques économiques politiques qui propose que le bien-être de l'homme peut être favorisé au mieux par la maximisation des libertés entrepreneuriales dans un cadre institutionnel caractérisé par les droits de propriété privée, la liberté*

« l'ensemble des propositions intellectuelles et des orientations politiques qui visent à étendre les mécanismes du marché et l'éthique de la concurrence à un spectre toujours plus large d'activités sociales, cela en s'appuyant sur une forte intervention de l'Etat »²⁰⁰. Il est volatile et met en concurrence les acteurs publics dans leur capacité à assurer les conditions d'une accumulation flexible²⁰¹. De plus, comme l'explique Wendy Brown, « le néolibéralisme ne doit pas être simplement compris comme une politique économique : il s'agit d'une rationalité gouvernementale qui dissémine les valeurs et les critères d'évaluation du marché dans toutes les sphères de l'existence [...] Il reformule [...] tout ce qui existe en termes d'investissement et d'appréciation d'un capital [...]. »²⁰². En fait « le droit devient [...] un moyen de dissémination de la rationalité libérale au-delà de l'économie, et jusqu'aux éléments constitutifs de la vie démocratique »²⁰³. Ainsi « Plutôt que de supprimer l'Etat, le néolibéralisme reconfigure et redéploie son action. »²⁰⁴. En France, l'affirmation du néolibéralisme est passée par des luttes au sein de l'appareil d'Etat, où ce sont notamment les hauts fonctionnaires qui ont importé cette vision à la fin des années 1970²⁰⁵. La pénétration totale de cette vision serait marquée par le contrôle des actes administratifs au regard du droit de la concurrence avec les arrêts *Million-Marais* de 1997 et *Société EDA* de 1999 rendus par le Conseil d'Etat²⁰⁶.

Ainsi le droit est marqué par une surdétermination liée à la rationalité économique²⁰⁷. Avec la « surdétermination économique du droit »²⁰⁸ il faut comprendre que « le droit s'est placé lui-

individuelle, les marchés libres et le libre-échange. Le rôle de l'État est de créer et de préserver un cadre institutionnel adapté à ces pratiques. » traduction personnelle de : « *Neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices which proposes that human well-being can best be advanced by the maximization of entrepreneurial freedoms within an institutional framework characterized by private property rights, individual liberty, free markets and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices.* ». HARVEY David, « Neo-Liberalism as Creative Destruction », *Geografiska Annaler Series B* 88, n° 2, 2006, p.145.

²⁰⁰ PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020, p.12.

²⁰¹ Pour une présentation des différentes interprétations du néolibéralisme (David Harvey, Pierre Bourdieu, Michel Foucault et la géographie critique) voir PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020, pp. 17-23.

²⁰² BROWN Wendy, *Défaire le dèmos : le néolibéralisme, une révolution furtive*, traduit par Jérôme Vidal, Paris, Éditions Amsterdam, 2018, p.188.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Préface par François Denord de l'ouvrage de HARVEY David, *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.

²⁰⁵ PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020, pp. 54-55.

²⁰⁶ CAILLOSSE Jacques, « « Surdétermination économique » du droit et nouvelles figures du service public », *Politiques et Management Public*, Vol 29/3, 2012, pp.305-324.

²⁰⁷ « la décision administrative régulière n'est plus celle qui est simplement respectueuse des exigences de forme et de fond constitutives de la légalité traditionnelle ; il lui faut aussi être en accord des exigences de rentabilité socio-économique. ». CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p.403.

²⁰⁸ CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p.55.

même sous dépendance économique, en faisant de cette dépendance, une règle juridique »²⁰⁹. Il remplit des visées économiques²¹⁰. En effet, le tournant idéologique néolibéral des années 1980 n'a pas épargné l'idéologie de l'appareil étatique. Si l'Etat auparavant devait organiser la concurrence et la garantir, il doit désormais y soumettre son action²¹¹. Le droit se voit alors investi de règles garantissant que les actes administratifs ont respecté le droit de la concurrence²¹². Aussi, le droit n'est pas seulement édicté pour se conformer aux règles de la concurrence, ses finalités sont dépendantes de l'impératif économique. L'édition d'actes administratifs doit permettre d'attirer les capitaux financiers volatiles. Cette transformation des rapports économiques a des conséquences pour le droit public. On le verra David Harvey analyse le capitalisme comme entraînant une expansion géographique, c'est-à-dire qu'il nécessite une occupation des sols et de l'espace par le capital et le travail pour se développer²¹³. Dans ce paradigme, les politiques d'urbanisme sont « *des dispositifs qui doivent avant tout venir en appui de l'offre, des entreprises, du besoin du capital* »²¹⁴. Les documents d'urbanisme, et notamment les plans locaux d'urbanisme réglementent cette occupation de l'espace et leur contentieux relève du droit administratif. Le droit administratif occupe donc une place importante dans l'expansion géographique des capitaux, et les litiges devant le juge administratif reflètent les luttes et rapports de force qui se cristallisent autour dans les contentieux de l'urbanisme.

Ainsi, l'augmentation des recours contre les actes administratifs n'est en fait que la conséquence visible d'une montée en puissance du règlement sous la V^{ème} République qui a connu un passage d'une économie post-fordiste vers un mode d'accumulation flexible du capital. Ainsi, le juge administratif rend des décisions destinées à réguler les activités juridiques orientées par une rationalité économique. De plus, il ne semble pas avoir pris le tournant de l'imaginaire relatif à

²⁰⁹ Ibid. p.57.

²¹⁰ « *La surdétermination [...] renvoie ainsi à la position que le juridique occupe dans un espace structuré par l'économie concurrentielle de marché. Donnée secondaire, le droit est mobilisé pour servir des visées économiques. Cette situation mérite de la part du juriste un examen plus attentif. Il lui faut tirer toutes les conséquences du fait que le droit [...] reconnaît le principe de sa propre soumission. Mieux, cette soumission, il l'organise, il se met sous contrôle, concevant les sanctions qu'appelle le dérangement de l'ordre économique. C'est dire que le droit fait de la domination par l'économie une règle juridique à part entière. Non seulement il affirme la nécessité de sa subordination aux réalités ou aux exigences de l'économie par lesquelles la modernité est réputée advenir, mais il « juridicise » encore cette supériorité économique qu'il érige en norme juridique.* » CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p.57.

²¹¹ BROWN Wendy, *Défaire le démos : le néolibéralisme, une révolution furtive*, traduit par Jérôme Vidal, Paris, Éditions Amsterdam, 2018.

²¹² CE Section, 3 novembre 1997, *Société Million et Marais*, n°169907.

²¹³ HARVEY, David, *Géographie de la domination, capitalisme et production de l'espace*, Traduit par Nicolas Vieillescaze, Paris, Éditions Amsterdam, 2018.

²¹⁴ PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020, p.13.

la décentralisation, il se situe du côté du pouvoir hiérarchique contenu dans le contrôle de légalité. Il ne se situe pas du côté de la libre administration des collectivités territoriales. Quand bien même, il semble s'être accommodé des activités économiques menées par les collectivités territoriales²¹⁵. Par sa structure et son histoire, il est lié à l'Etat central et connaît à la fois une autonomie de son activité. Le caractère jurisprudentiel du droit administratif permet une adaptation permanente de la signification du principe de légalité aux circonstances et donc une souplesse d'élaboration de ce droit. De même, le caractère jurisprudentiel du droit administratif permet l'édiction de ce droit dehors du Parlement par un juge administratif lié au pouvoir exécutif. Le contenu de ce droit dépend donc des rapports de force et des intérêts présents dans le champ stratégique qu'est l'Etat décentralisé sous la Vème République et le juge administratif y occupe une place prépondérante.

Cet effort de définition du droit comme objet de recherche nous permet de mieux saisir sa forme et son contenu. Elle s'est appuyée sur la définition donnée par le mouvement « Critique du droit » et les travaux de Pierre Lascoumes.

II. La définition du droit

Nous allons avancer des éléments concrets de définition du droit, sur sa forme et son contenu. Pour cela, nous analysons l'Etat comme un champ stratégique théâtralisé, en disant que ce sont les luttes entre intérêts divergents qui déterminent le contenu du droit. Ce droit par son vocabulaire masque les antagonismes d'intérêts qui le façonnent et en modulent l'application. Ainsi, ce droit est la forme que prend l'instance juridique depuis l'émergence combinée des régimes constitutionnels et d'une économie capitaliste au XVIIIème siècle.

Sur la forme, ce droit est la déclinaison de l'instance juridique dans l'Etat actuel. Par sa forme d'abstraction universelle, il occulte les rapports de force et les intérêts divergents derrière la volonté générale et l'intérêt général. Le masque de la liberté et de l'égalité dont il pare chacun pour agir sur la scène du droit est une mystification agissante, nous dirons opérante, car il a de réels effets matériels concrets pour les individus qui invoquent l'égalité des droits et les libertés. Cette dimension opérante s'inscrit en fait dans l'émergence d'une culture des droits où les droits deviennent l'objet de revendications et de contestations sociales. La culture juridique n'est pas

²¹⁵ CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, pp.141-142.

seulement le symbole de la domination et de la connaissance du droit par des universitaires ou des experts ralliés à l'appareil étatique. Une culture des droits se généralise, occasionnant des résistances et des champs de revendications nouveaux²¹⁶. Ainsi, par sa forme le droit est une mystification opérante. Il ouvre des potentialités d'actions pour les activités juridiques.

Les éléments relatifs à son contenu sont relatifs à un droit sous le contrôle quasiment exclusif des exécutifs nationaux et locaux, relayant la rationalité économique qui s'impose à eux, parfois masquée par un paradigme environnementaliste. Ainsi, le renforcement du pouvoir exécutif, qu'il soit national ou local, est accompagné d'un pouvoir réglementaire renforcé. La multiplication des lieux d'édiction du droit se reflète dans le nombre croissant d'acteurs se trouvent habilités à édicter des actes administratifs, ou a minima des actes faisant grief. Cependant, ce renforcement des exécutifs reste marqué par la hiérarchie entre l'Etat central, l'Etat local, c'est-à-dire déconcentré, et les collectivités territoriales. Le caractère unitaire de l'Etat fait découler de multiples mécanismes de contrôles de l'Etat central et local sur les collectivités territoriales. Ce à quoi elles tentent de résister pour mener leurs politiques entrepreneuriales dans un contexte concurrentiel, qui met en jeu leur attractivité économique. Le droit se trouve à la fois soumis à cette rationalité économique et vecteur de cette dernière. Cette logique néolibérale imposée au droit est parfois masquée par un paradigme environnementaliste et le vocabulaire lié au développement durable.

Ces éléments ont renforcé la place du juge administratif. D'une part, la multiplicité des domaines saisis par le droit engendre une abondance de législations et réglementations qui donne lieu à des litiges et des usages stratégiques, du fait des intérêts divergents qui s'en saisissent. D'autre part, l'idéologie juridico-politique a connu un changement fort de paradigme dans les années 1980 où elle s'est imprégnée du tournant néolibéral. L'édiction du droit vise à créer les conditions favorables à l'accumulation d'un capital financier qui se déplace rapidement. La multiplicité des actes édictés par l'administration dans de nombreux domaines, la multiplicité des intérêts divergents qui se saisissent du droit et les nouveaux rapports de force que cristallise l'accumulation flexible du capital ont créé un terreau favorable à une multiplication des recours au juge et une multiplication de ses décisions. Les transformations récentes du droit administratif ont renforcé la place du juge administratif dans le champ

²¹⁶ AUDREN Frédéric, HALPERIN Jean-Louis, *La culture juridique française*, Paris, CNRS éditions, 2013 ; WILLEMEZ Laurent, *Le travail dans son droit : sociologie historique du droit du travail en France 1892-2017*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

stratégique. Aussi, en tant qu'institution, sa structure propre s'est développée pour en faire un juge qui s'autonomise du pouvoir exécutif duquel il dépend. Le nombre des tribunaux et de cours d'appel se multiplie, et l'accès aux fonctions de juge administratif ne se fait plus seulement par l'Ecole Nationale d'Administration, mais aussi par un concours de conseiller spécifique. La structure et le recrutement des juges reflète cette autonomisation par rapport au pouvoir central.

C'est comme cela qu'il faut lire la partie « *droit* » du « *droit de l'expansion urbaine* », ses éléments contemporains en font un terrain fertile à la montée en puissance du juge administratif sous la Vème République en France.

Conclusion du Chapitre

Dans ce chapitre, nous avons tenté d'explicitier le cadre épistémologique et théorique dans lequel nous situons notre travail. Notre approche antiformaliste nous a conduit à définir un objet juridique de recherche, le « *droit de l'expansion urbaine* », et ici nous avons défini ce que nous entendions par « *droit* ». Il en résulte à la fois une réflexion sur la forme juridique et sur le contenu du droit, notamment du droit public. Nous allons maintenant nous intéresser à l'urbanisme en station de ski. Pour cela, nous conserverons la démarche matérialiste, c'est-à-dire une démarche qui tente de définir les conditions économiques et politiques qui forgent les intérêts des acteurs de l'urbanisme en station de ski. Et qui s'avèrent déterminantes pour comprendre la notion d'« *expansion urbaine* » dans le contexte d'une période marquée par l'entrepreneurialisme urbain des collectivités publiques.

CHAPITRE II L'EXPANSION URBAINE COMME PARADIGME DOMINANT DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DE LA MONTAGNE

Les politiques d'aménagement de la montagne ont fait l'objet d'une réflexion gouvernementale portant sur l'aménagement touristique des stations de ski après 1945²¹⁷. Nous aborderons le droit de l'urbanisme en montagne au prisme d'un objet droit que nous avons reconstruit, le droit de l'expansion urbaine (Section 1). Puis nous aborderons le passage d'une approche gestionnaire à une approche entrepreneuriale des politiques d'aménagement de la montagne et particulièrement des stations de ski (Section 2).

Section 1 Le plan local d'urbanisme comme instrument de l'entrepreneurialisme urbain en montagne

Le droit de l'urbanisme a connu des transformations qui ont mené à la création de document d'urbanisme envisagés ici comme des instruments d'action publique (Sous-section 1). Ces réformes du droit de l'urbanisme peuvent être analysées à l'aide de théories issues de la critique du droit et des travaux de géographie critique (Sous-Section 2). Nous pouvons ainsi qualifier ce droit de « *droit de l'expansion urbaine* ».

Sous-Section 1 Le plan local d'urbanisme et la création d'instruments pour les politiques d'urbanisme décentralisées

La compétence d'élaboration de documents d'urbanisme a été transférée des services déconcentrés de l'Etat aux communes (I). L'instrument privilégié des communes est depuis 2000 le plan local d'urbanisme (II).

²¹⁷ GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.

I. La décentralisation de la compétence urbanisme comme recomposition du champ stratégique

La décentralisation sera abordée comme un champ stratégique (A) et les politiques publiques comme l'expression de la politique entre les centres de pouvoir (B).

A. La décentralisation comme champ stratégique d'élaboration du droit de l'expansion urbaine

Les plans d'occupation des sols sont qualifiés par Vincent Lecoq de « *normes locales* »²¹⁸. Pour lui « *La notion de norme locale revêt un contenu polysémique. Une norme peut être locale, soit en raison de son champ d'application territorial, soit par ses conditions d'émission. C'est ainsi que si les lois s'appliquant aux seules régions littorales ou exclusivement aux zones de montagne, sont des normes locales au regard de leur champ d'application territorial, elles demeurent toutefois nationales, en raison de leurs conditions d'émission.* »²¹⁹. En ce sens, au vu de son champ d'application, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne²²⁰ est une norme locale. Et les plans locaux d'urbanisme, au vu de leurs conditions d'émission, sont des normes locales. La mise en œuvre de cette loi dépend de l'application qui en sera faite par les acteurs de la montagne, elle est donc aussi locale en raison des normes secondaires d'application qui se seront émises sur son fondement. De plus, les plans locaux d'urbanisme sont élaborés par les communes, mais leur régime juridique et leur contenu dépendent largement de multiples lois portant sur l'urbanisme, ainsi leurs conditions d'émissions ne sont pas exclusivement décidées par les communes. D'ailleurs, Vincent Lecoq identifie la rédaction des plans d'occupation des sols comme résultant d'un côté d'un partenariat entre personnes publiques, et d'un autre d'un partenariat entre personnes publiques et personnes privées.

Ainsi, pour certains chercheurs, la territorialisation amènerait à se poser la question d'un droit « *post-moderne* » qui multiplie les lieux de production des normes juridiques. La post-modernité de l'Etat se traduirait par un Etat « *polycentrique* »²²¹ et un « *Etat territorialisé* »²²²,

²¹⁸ LECOQ Vincent, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Limoges, Pulim, 2004.

²¹⁹ Ibid. p.17.

²²⁰ JORF du 10 janvier 1985 page 320.

²²¹ CHEVALLIER Jacques *L'Etat post-moderne*, 4e édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p.106.

²²² Ibid. p.110.

« *Etat segmenté* »²²³. Cet Etat post-moderne verrait l'émergence de « *légalités locales* », d'une « *interlégalité* » voire d'une « *multiplication des ordres juridiques* »²²⁴. Cette analyse en tant qu'Etat post-moderne amènerait presque à penser la multiplication des ordres légaux comme productrice d'un pluralisme légal. Elle postulerait presque la capacité égale de tous les producteurs de droit à produire un droit à la valeur juridique égale. Cette analyse conduit en réalité à oublier que la hiérarchie juridique reste dominée par les centres de pouvoir centralisés, que ce soit le gouvernement, le parlement ou encore le Conseil d'Etat en matière de droit administratif. Cependant, il existe des rapports de force entre les centres de pouvoir centraux et territoriaux pour l'édiction du droit. Ce sont ces rapports de force qui sont au cœur de l'explication des relations entre l'Etat central et déconcentré et les communes dans la rédaction des plans d'occupation des sols, puis des plans locaux d'urbanisme.

Nous pensons que la supposée post-modernité ne permet ni d'expliquer le droit sous la Vème République, ni les relations entre les acteurs du droit de l'urbanisme. En effet, la multiplication des lieux de production du droit ne remet pas en cause la verticalité et l'universalité auxquelles peuvent prétendre la loi et les normes produites par l'Etat central. En ce sens « *La décentralisation de l'urbanisme a, dès l'origine, induit une multiplication des intervenants publics à la procédure d'élaboration de la norme locale d'urbanisme. En dépit de l'unicité juridique de son auteur, le plan d'occupation des sols n'est en effet pas un document d'urbanisme uniquement municipal. Il est également la traduction de projets et de réglementations relevant de la responsabilité de l'Etat et de collectivités territoriales ou personnes publiques autres que la commune.* »²²⁵. Cette multiplication des interventions de personnes publiques ne peut pas faire oublier que l'Etat reste un acteur central qui fait de son intérêt un intérêt prépondérant car « *L'Etat encadre, au nom des intérêts nationaux, la norme locale [...] et conserve un pouvoir de cogestion de celle-ci [...].* »²²⁶.

En réalité, les promoteurs de l'idée d'un Etat post-moderne oublient un facteur explicatif lié de la décentralisation et de la redistribution du pouvoir réglementaire à l'échelle de la France, ce facteur réside dans les transformations du capitalisme. Selon Gilles Pinson « *deux séries de*

²²³ Ibid. p.117.

²²⁴ CHAZEL François, COMMAILLE Jacques, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1991, p.16.

²²⁵ LECOQ Vincent, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Limoges, Pulim, 2004, p.55.

²²⁶ Ibid. p.62.

phénomènes [sont] intimement liés : les transformations du capitalisme et des systèmes productifs d'une part ; l'évolution des formes d'organisation politique d'autre part. »²²⁷. Les transformations du capitalisme sont liées au passage d'un système keynésiano-fordiste à un système post-fordiste dans les années 1970 qui a eu pour effet : « de renouveler les formes d'ancrage territorial des systèmes productifs et de bousculer l'échelle politique qui avait dominé jusque-là, l'échelle stato-nationale. »²²⁸. Le transfert de l'autorité politique et réglementaire de l'Etat central vers des échelles locales s'expliquerait car « le passage au postfordisme n'est-il pas sans effet sur la distribution de l'autorité politique entre échelles supranationale, nationale, régionale et locale. Non seulement, il confère une nouvelle vigueur aux économies urbaines et aux systèmes productifs locaux mais il tend aussi à dévaloriser les biens collectifs produits par les acteurs publics à l'échelle nationale »²²⁹.

Nous pensons que la décentralisation entraîne une multiplication des règles juridiques du fait d'une délégation du pouvoir normatif aux exécutifs locaux. Le contrôle de légalité des actes de ces derniers ouvre une porte pour un contrôle accru du juge administratif.

B. Les politiques d'urbanisme comme expression de la politique dans le champ stratégique

La décentralisation ouvrirait des perspectives d'analyse en tant qu'action publique locale. A ce propos, Thomas Frinault rappelle les analyses de Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes qui « mettent en exergue l'idée d'une pluralisation des systèmes d'actions, multipliant les interactions entre acteurs. A ce titre, la notion d'action publique invite à concevoir les politiques publiques dans un environnement d'acteurs multiples, qui participent à la construction et à la résolution des problèmes publics. C'est pourquoi le terme « politique publique » est selon eux délaissé au profit de la notion « d'action publique » pour prendre en compte l'ensemble des interactions qui, sur des sujets divers, nécessairement traités à des niveaux multiples (Lascoumes et Le Galès, 2006). »²³⁰. Nous l'avons dit, il faut nuancer ce pluralisme et la multiplication des acteurs par l'aspect de rapport de force et par la réflexion

²²⁷ PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p.20.

²²⁸ Ibid. p.20.

²²⁹ Ibid. pp.22-23.

²³⁰ FRINAULT Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p.22.

critique sur le droit. Dès lors nous conservons le terme de politiques publiques face à celui d'action publique. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès expliquent l'emploi du terme « *action publique* » à la place de celui de « *politique publique* ». Ils affirment que trois ruptures décisives ont conduit à ce changement sémantique. Premièrement la rupture avec une approche aveuglée par le volontarisme politique et la fascination pour les acteurs politiques. Deuxièmement, la rupture d'une analyse concernant l'unicité et la cohérence de l'Etat. Troisièmement, la rupture avec un fétichisme de décisions politiques plus ou moins rationnelle. Selon eux « *la sociologie de l'action publique a rompu avec les visions hiérarchiques, rationnelles et étatiques* »²³¹.

Nous pensons que le terme d'« *action publique* » conduit à sous-estimer la dimension politique de l'élaboration politique des programmes publics. Elle sous-estime la volonté de comprendre que l'Etat est un champ stratégique où la politique est le produit d'un rapport de force entre des porteurs d'intérêt divergents qui investissent les centres de pouvoir et les administrations. Nous adopterons donc la sémantique « politiques publiques ». Premièrement car c'est dans ce cadre sémantique que Pierre Lascoumes a élaboré sa théorie des normes juridiques dans les politiques publiques. Deuxièmement, parler de politique publique ne nous conduit pas à adopter un fétichisme de la rationalité de la décision publique. Adopter le terme d'« *action publique* » nous semble au contraire fétichiser la gouvernance et la participation de multiples acteurs à la décision publique en niant les rapports de force qui ont cours. Troisièmement, l'Etat est à la fois sujet et outils de la néolibéralisation, ce que ne nous permet pas de penser le terme « *action publique* ». Comme le souligne David Harvey, il y a bien gouvernance, dans le sens où de nombreux acteurs, autres qu'étatiques participent à la définition des programmes publics, comme les partenariats-publics-privés²³². La multiplication des acteurs dans la jeu politique résulte à la fois de modifications des règles institutionnelles et de l'investissement des institutions, par des acteurs aux intérêts divergents. Aussi des règles institutionnelles ont permis à de nouveaux centres de pouvoir de se créer et à de nouveaux acteurs de participer à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, par exemple la décentralisation en France qui confie aux collectivités territoriales de nouvelles compétences. De plus, ces acteurs construisent leur autonomie. Le droit reflète à la fois cette contrainte institutionnelle et à la fois le rapport de force. Cependant, on ne peut pas en déduire un recul de l'Etat central et un progrès

²³¹ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018, p.18.

²³² HARVEY David, *Villes rebelles, du droit à la ville à la révolution urbaine*, Paris, Buchet Chastel, 2015 ; GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.

démocratique pour l'ensemble de la population²³³. En tout cas en matière d'urbanisme, les géographes critiques rappellent que la reconfiguration des politiques d'urbanisme et les carences démocratiques de la définition des grands projets urbains sont la conséquence directe de la néolibéralisation²³⁴. Le terme de politique nous permet d'introduire le rapport de force qui se joue dans la définition des politiques. En effet, l'analyse des politiques publiques ne peut se passer d'analyser les rapports de force entre acteurs. Ils ne partagent pas la même vision ni les mêmes objectifs. Pour ces raisons, nous conserverons le terme de politique publique.

Dès lors, une analyse en termes critiques paraît plus pertinente pour comprendre le droit de l'urbanisme en France de la fin du XXème et du début du XXIème. Elle permet de mettre en relation les transformations du mode de production avec la production juridique. Ici le passage d'un système fordiste à un système néolibéral a accompagné une décentralisation des lieux de production des actes réglementaires en France, passant des services concentrés ou déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales. C'est un renforcement des exécutifs locaux et de l'autonomie de ces collectivités. En urbanisme, cette décentralisation va concerner les documents d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme qui seront délivrés directement par les mairies.

II. Les plans locaux d'urbanisme comme instruments des politiques publiques

Les plans locaux d'urbanisme sont des instruments d'action publique (A). Ils peuvent être analysés comme des instruments d'action publique pour la mise en œuvre des politiques publiques d'urbanisme (B).

A. Les instruments d'action publique créés par le droit

La formulation de la théorie des instruments d'action publique, dans les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès²³⁵, permet de penser de nombreux dispositifs juridiques, économiques, et autres auxquels donnent naissance les politiques publiques. Cependant, leur

²³³ GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005 ; LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018.

collaboration met en avant la sémantique *d'action publique*, qui délaisse le terme de *politiques publiques* autrefois adopté par Pierre Lascoumes pour analyser les normes juridiques. Si la théorie des instruments d'action publique constitue un apport fondamental à l'analyse des politiques publiques, renoncer au terme de politique publique pour celui d'action publique est contestable.

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès envisagent les normes juridiques comme créant des instruments, qui contraignent la capacité d'action des acteurs et leur fournissent des ressources pour agir. Selon eux : « *Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.* »²³⁶. Ces instruments sont des types particuliers d'institutions c'est-à-dire : « *Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective [...]. Nous souhaitons montrer ici comment les instruments, en tant que type particulier d'institution produisent des effets du même type.* »²³⁷. Ils précisent : « *Ces instruments sont bien des institutions, car ils déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leurs offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes. Les acteurs sociaux et politiques ont donc des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés.* »²³⁸. Ces institutions constituent donc à la fois des contraintes et des ressources pour les acteurs qui agissent. De plus, ce sont des ressources pour les acteurs sociaux et politiques car ils sont confrontés à un nombre important de normes, ce qui leur laisse le choix.

Nous avons déjà démontré que la conception interactive des normes juridiques et de l'action publique de Pierre Lascoumes est riche, mais que son analyse l'a conduit à éviter de se référer à ses premiers travaux portant sur Marx et la critique du droit²³⁹. Nous n'adhérons donc que partiellement à l'approche weberienne pour notre analyse juridique de l'action publique. Nous utiliserons aussi les analyses du mouvement « *Critique du droit* ». S'il a en apparence délaissé

²³⁶ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, p.13.

²³⁷ Ibid. p.15.

²³⁸ Ibid. p.16.

²³⁹ LASCOUMES Pierre, HARTWIG Zander, *Marx, du « Vol de bois » à la critique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.

ses rapprochement avec les analyses critiques du droit, il a mis à profit l'analyse weberienne pour fournir une approche critique des politiques publiques.

Ces perspectives nous permettent d'aborder maintenant le plan local d'urbanisme en tant qu'instrument des politiques publiques. En effet, Gilles Pinson a contribué à analyser les projets urbains comme des instruments d'action publique²⁴⁰.

B. Le plan local d'urbanisme comme instrument des politiques locales d'urbanisme

Les plans locaux d'urbanisme ont été créés par la *loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains* dite « loi SRU ». Cette loi a remplacé le dispositif des plans d'occupation des sols (POS) par les plans locaux d'urbanisme (PLU). De même, cette loi a remplacé le dispositif de schémas directeurs par celui de schéma de cohérence territoriale. Ces plans d'occupation des sols existaient depuis la *loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière*. Malgré la création des plans locaux d'urbanisme en 2000, les plans d'occupation des sols existants ou approuvés ne seront pas annulés et perdureront²⁴¹.

Pour le gouvernement de l'époque, et notamment pour Jean-Claude Gayssot, les plans locaux d'urbanisme ne sont donc plus les plans d'occupation des sols, qui auparavant relevaient des services de l'Etat et désormais rédigés par les communes. Les propos de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement reflètent la volonté gouvernementale : « *le plan local d'urbanisme remplacerait le plan d'occupation des sols. Plus souple et plus simple, il traduira le projet urbain local, les principales actions d'aménagement, les actions relatives au traitement de l'espace public ou à l'environnement. En matière d'élaboration des documents d'urbanisme, les règles de procédure seront simplifiées, tout en renforçant la nécessaire concertation publique.* »²⁴² Ils sont des documents nouveaux, devant traduire la

²⁴⁰ PINSON Gilles, « Chapitre 5. Le projet urbain comme instrument d'action publique » in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, pp.199-233.

²⁴¹ Article 135 de la *loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809 et par l'article 117 de la *loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté*, JORF n°0024 du 28 janvier 2017.

²⁴² ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES, COMPTE RENDU N° 31, (*Application de l'article 46 du Règlement*), Mercredi 2 février 2000 (Séance de 18 heures 30) , Présidence de M. André Lajoinie, président. Audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, de M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, et de M. Claude Bartolone, ministre

volonté politique des communes, prenant en compte l'environnement et la concertation. En effet, les plans d'occupation des sols étaient composés de quatre sortes de documents : un rapport de présentation ; un règlement ; des documents graphiques et des annexes²⁴³. Les plans locaux d'urbanisme seront dotés d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à partir de 2003²⁴⁴, d'un règlement, de documents graphiques et d'annexes. Le projet politique doit être contenu dans le projet d'aménagement et de développement durable et le règlement du plan local d'urbanisme doit être en cohérence avec ce projet d'aménagement et de développement durable.

Le passage du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme marque le passage du plan au projet, décrit par Gilles Pinson : « *Cette délégation de responsabilités du national vers le local, et notamment vers les villes, se double d'un renouvellement des manières de faire de l'urbanisme et du développement économique [...]. Là où services de l'État procédaient à une programmation à long terme des aménagements fondée sur une activité de prévision sûre d'elle-même, les élus et urbanistes des villes tendent à agir par touches successives, à intégrer les incertitudes, à planifier de manière plus pragmatique en intégrant les aléas et les opportunités. Enfin, quand l'urbanisme d'État reposait sur un système d'acteurs hiérarchisé accordant une place centrale aux représentants administratifs et techniques de l'État, les dispositifs d'action qui se mettent en place autour des projets urbains contemporains semblent prendre la forme de réseaux associant acteurs privés et publics, techniques et politiques, experts et profanes.* »²⁴⁵. Le passage du plan au projet parachève un mouvement de transfert de l'Etat vers les collectivités territoriales engagée par la décentralisation.

Ainsi, les politiques en matière d'aménagement se structurent autour de la rédaction de documents d'urbanisme qui sont des projets, dont celui qui nous intéresse, le plan local d'urbanisme. Il peut être défini comme un instrument de politique publique au sens de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. Plus précisément, « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/ société et soutenu par une conception de la régulation. Il est possible de différencier les niveaux d'observation en*

délégué à la ville, sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr-cpro/99-00/c9900031.asp> [consulté le 18 avril 2018].

²⁴³ Ancien Articles R. 123-16 et suivant du Code de l'urbanisme.

²⁴⁴ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n°152 du 3 juillet 2003 page 11176.

²⁴⁵ PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp.10-11.

distinguant : instrument, technique et outil. L'instrument est un type d'institution sociale (le recensement, la cartographie, la réglementation, la taxation, etc.) »²⁴⁶. En ce sens, le « projet urbain » et particulièrement le plan local d'urbanisme peut être envisagé comme un instrument d'action publique²⁴⁷. Gilles Pinson le définit à la fois comme « *une séquence d'action* », mais également comme « *un mode d'action* »²⁴⁸. Il explique la triple dimension du projet en urbanisme : « *Le projet est d'abord généralement conçu comme un instrument de mobilisation sociale. On peut donc l'intégrer dans la catégorie des instruments conventionnels et incitatifs propres à la figure de l'« État mobilisateur » distinguée en introduction par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. Cette mobilisation est généralement recherchée à travers la mise en œuvre d'une rationalité interactionniste et processuelle. Enfin, dernier trait caractéristique, le projet n'a pas uniquement pour but d'élaborer et de mettre en œuvre des objectifs de politique urbaine, il a aussi pour vocation d'affirmer des identités d'action, de pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs.* »²⁴⁹. L'instrument du plan permet donc de mobiliser différents acteurs qui chercheront, à travers leurs interactions à atteindre les buts qu'ils se sont fixés pour la politiques urbaine mais également à affirmer leurs identités dans ce domaine. Nous réaffirmons que les rapports de force et les luttes de pouvoir pour leur élaboration doivent aussi être pris en compte et ont une portée explicative forte des politiques d'urbanisme décentralisées.

Les prescriptions juridiques contenues dans le règlement du plan local d'urbanisme doivent être en adéquation avec le projet politique de la commune. Les communes sont incitées à se doter d'un instrument qui veut qu'elles formulent explicitement, à travers ces documents, des objectifs politiques en matière d'urbanisme. Une différence se situe sûrement du côté de l'urbanisation. Les plans d'occupation des sols devaient la permettre, les plans locaux d'urbanisme devront la justifier. Là où le projet de loi de 1967 prévoyait « *Les mesures envisagées ont pour objet d'augmenter la quantité de terrains disponibles pour la construction, que ce soit par la réalisation d'un réseau de voies rapides ouvrant de nouveaux secteurs à l'urbanisation* »²⁵⁰, les plans locaux d'urbanisme ont trois principes : « *l'exigence de solidarité,*

²⁴⁶ Pierre LASCOUMES et Patrick Le GALES, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, pp.14-15.

²⁴⁷ PINSON Gilles, « Chapitre 5. Le projet urbain comme instrument d'action publique » in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, pp.199-233.

²⁴⁸ Ibid. p.200.

²⁴⁹ Ibid. p.201.

²⁵⁰ Projet de loi p.1946 du Journal Officiel de 1967, Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

pour *assurer le développement cohérent des territoires urbains* », « - *développement durable et qualité de la vie*, pour que le développement des villes soit respectueux des territoires qui les entourent », enfin « *Les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales dans l'application des orientations nouvelles données aux politiques urbaines doivent être claires* »²⁵¹.

L'analyse de cet instrument nous renseigne effectivement comme le font valoir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, sur la relation Etat-communes, qu'il crée. Ainsi, le rôle de l'Etat et les buts de son action en matière d'urbanisme vont être de médiatiser aux communes ce nouveau cadre juridique et de le faire respecter. Les communes qui voient l'urbanisation comme une modalité de développement se verront opposer l'idée d'une maîtrise de la consommation de l'espace. De plus, elles se verront incitées fortement à élaborer ces plans locaux d'urbanisme. L'Etat se donne donc comme objectif de son action que les communes élaborent des plans locaux d'urbanisme.

Les évolutions législatives suivantes vont renforcer le contenu du plan local d'urbanisme. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat²⁵², dite « loi UH » va notamment rendre le projet d'aménagement et de développement durable inopposable aux autorisations d'urbanisme car selon l'exposé des motifs de cette loi « *le contenu des plans locaux d'urbanisme et, en particulier, l'opposabilité directe aux actes d'urbanisme des « projets d'aménagement et de développement durable* », [est] *porteuse de risques juridiques* »²⁵³ et rendre les orientations d'aménagement autonomes du projet d'aménagement et de développement durable. Elles deviendront orientations d'aménagement et de programmation avec la loi Grenelle 2²⁵⁴. Elles sont alors entièrement des « *documents d'orientation à finalité opérationnelle qui constituent l'une des composantes du PLU* »²⁵⁵. La loi n° 2010-788 du 12

²⁵¹ Exposé des motifs du projet (<http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl2131.asp> [consulté le 28 mars 2019]). Dossier législatif de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

²⁵² JORF n°152 du 3 juillet 2003 page 11176.

²⁵³ Dossier législatif : La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme : https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?sessionId=6649549217197DE3D966B679623EC6CA.tpdjo_13v_2?idDocument=JORFDOLE000017760317&type=general [consulté le 28 mars 2019].

²⁵⁴ CARPENTIER Elise, « Biographie des orientations d'aménagement et de programmation et quelques traits de caractère », in ZITOUNI Françoise, DUBOIS Jérôme, *Les OAP interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet*, LIEU, 2017, pp. 5-12.

²⁵⁵ DUBOIS Jérôme, ZITOUNI Françoise, (sous la dir.), *Les OAP interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet*, Paris, Publications LIEU, 2017, p.2.

juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement²⁵⁶, dite « loi Grenelle II » va fortement mettre en avant l'enjeu environnemental en généralisant la formule « éviter, réduire, et lorsque c'est possible, de compenser »²⁵⁷ les atteintes aux milieux naturels dans les PLU et accentuer le caractère intercommunal de ces documents. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové²⁵⁸ dite « loi ALUR » va programmer la fin des plans d'occupation des sols et faire basculer définitivement les plans locaux d'urbanisme dans une optique intercommunale. Ces différentes lois vont porter en filigrane la réduction progressive des espaces constructibles et la nécessité intercommunale de ces documents.

Ainsi, le plan local d'urbanisme est un nouvel instrument d'action publique marqué par la relation entre l'Etat central et les communes, qui les incite à définir leur politique d'urbanisme à les élaborer. Il replace les politiques locales d'urbanisme non plus autour de l'idée principale relative à la répartition de l'usage des sols, mais bien à l'expression d'un projet politique local fortement encadré par les normes juridiques nationales. Les communes en font des instruments de leur liberté et donc de leur autonomie.

Sous-Section 2 Le plan local d'urbanisme ou le projet des entrepreneurs urbains : l'analyse du droit de l'urbanisme entre critique du droit et géographie critique

Les manuels d'urbanisme et l'approche qu'ils privilégient aujourd'hui sont tournés vers la pratique et les praticiens. Une théorie du droit de l'urbanisme reste à construire, à l'image d'autres pans du droit public, qui sont régulièrement appelés à être théorisés²⁵⁹ ou l'ont été²⁶⁰. Le droit de l'urbanisme ne doit pas faire exception si l'on veut s'écarter d'une vision technicienne de ce droit et en avoir une appréhension globale.

²⁵⁶ JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905.

²⁵⁷ Voir de nombreux articles du texte initial de la loi : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id>

²⁵⁸ JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809

²⁵⁹ YOLKA Philippe, « Penser le droit administratif autrement ? », *AJDA*, 2019, p.1622-1624.

²⁶⁰ VANIER Léo, *L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 179, 2018.

Les années 1970 ont vu de nombreux chercheurs s'interroger de manière théorique et épistémologique, en utilisant le matérialisme historique et le matérialisme dialectique²⁶¹. Concernant le domaine juridique, nous avons évoqué le mouvement « *Critique du droit* ». Concernant la géographie, David Harvey publie en 1973 un ouvrage intitulé *Social Justice and the City*, dans lequel il commence par analyser son champ disciplinaire, la géographie. Il mène une réflexion théorique et épistémologique et émet de fortes critiques à ses contemporains. Il démontre que l'intérêt d'un cadre de réflexion épistémologique pour les géographes. Les juristes du mouvement « *Critique du droit* » étaient arrivés à la même conclusion, en prenant comme fondement une réflexion théorique et épistémologique. Ces débats passionnants qui aboutissent à adopter le matérialisme historique et dialectique nous montrent la force des théories marxistes dans les années 1970, difficile à imaginer aujourd'hui. Les théories de David Harvey ont connu un fort succès, donnant lieu à l'élaboration de théories fondant la géographie critique et la géographie radicale²⁶². Ces travaux néo-marxistes sont de plus fortement reconnus et utilisés dans la réflexion de ceux qui travaillent sur l'urbanisme en France et qui se sont intéressés aux projets d'urbanisme, tels que Gilles Pinson²⁶³.

Notre réflexion théorique nous conduira à nommer le droit régulant l'occupation de l'espace de *droit de l'expansion urbaine*. Afin de le définir, nous aborderons l'urbanisme et la ville au travers la géographie critique de David Harvey (I). Puis l'entrepreneurialisme de l'Etat et des administrations publiques dans la gestion de l'urbanisation (II).

²⁶¹ Pour une explicitation de ces termes : « *Le marxisme est constitué par deux disciplines unies mais distinctes, dont la distinction est fondée sur la différence de leur objet : le matérialisme dialectique et le matérialisme historique. Le matérialisme historique — ou science de l'histoire — a pour objet le concept d'histoire, à travers l'étude des divers modes de production et formations sociales, de leur structure, de leur constitution et de leur fonctionnement, et des formes de transition d'une formation sociale à une autre. Le matérialisme dialectique — ou philosophie marxiste — a pour objet propre la production des connaissances, c'est-à-dire la structure et le fonctionnement du processus de pensée. A proprement parler, le matérialisme dialectique a pour objet la théorie de l'histoire de la production scientifique. En effet, si le matérialisme historique a fondé, dans un même mouvement théorique, le matérialisme dialectique comme discipline distincte, c'est parce que la constitution d'une science de l'histoire, c'est-à-dire d'une science qui définit son objet comme constitution du concept d'histoire — matérialisme historique —, a conduit à la définition d'une théorie de la science, qui comprend l'histoire comme partie constituante de son objet propre.* ». POULANTZAS Nicos *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, La Découverte, 1982, p.4.

²⁶² GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.

²⁶³ PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020 ; PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020.

I. L'urbanisme et la ville à travers la géographie critique de David Harvey

David Harvey explique sa démarche théorique et épistémologique dans l'ouvrage *Social Justice and the City* publié pour la première fois en 1973. Sa réflexion prend ses sources dans le marxisme, qu'il juge plus à même de fournir le cadre analytique approprié aux questionnements de recherche auxquels il fait face, que la géographie de son époque²⁶⁴.

Il faut comprendre cette analyse car elle est reprise par les géographes critiques, notamment celles et ceux qui travaillent sur le droit et la ville²⁶⁵. Il définit l'urbanisation et l'utilisation des terres à travers la conception marxiste de la valeur d'usage et de la valeur d'échange²⁶⁶, c'est-à-dire dans une relation dialectique entre ces deux notions, qui ne sont donc pas analysées de manière séparées, mais bien en relation l'une avec l'autre. Pour David Harvey, « *La terre et ses améliorations sont, dans l'économie capitaliste contemporaine, des marchandises.* »²⁶⁷. Ainsi, « *la terre et les aménagements ne sont pas des marchandises ordinaires : ainsi, les concepts de valeur d'usage et de valeur d'échange prennent leur sens dans une situation assez particulière. Six caractéristiques méritent une attention particulière.* »²⁶⁸. Ces six caractéristiques sont :

- i) Les terrains ne peuvent pas être déplacés, ils ont un emplacement fixe, deux choses ne peuvent pas occuper le même espace, ainsi « *L'emplacement absolu confère des privilèges de monopole à la personne qui a le droit de déterminer l'utilisation à cet emplacement.* »²⁶⁹.
- ii) Personne ne peut se passer des terres, personne n'existe sans occuper un espace, que ce soit pour vivre, ou encore pour travailler.
- iii) « *Les terres et les aménagements changent de mains relativement peu souvent. [...]* *Les terres et les aménagements prennent très rarement la forme de marchandises.*

²⁶⁴ HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993.

²⁶⁵ GERMES Méline, « Présentation de l'article "Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines" de Belina BERND », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, pp.199-206 ; BERND Belina, « Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, (dir), Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, pp.207-228.

²⁶⁶ MARX Karl, *Le Capital Livre I*, Paris, Gallimard, 2008, pp.109-133.

²⁶⁷ « *Land and the improvements thereon are, in the contemporary capitalist economy commodities* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.157 (traduction personnelle).

²⁶⁸ « *But land and improvements are not ordinary commodities: thus, the concepts of use value and exchange value take on their meaning in a rather special situation. Six features require particular attention* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.157 (traduction personnelle).

²⁶⁹ « *Absolute location confers monopoly privileges upon the person who has the rights to determine use at that location* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.158 (traduction personnelle).

- [...] *L'interpénétration dialectique de la valeur d'usage et de la valeur d'échange sous forme de marchandise ne se manifeste pas au même degré et ne se produit pas non plus avec la même fréquence dans tous les secteurs de l'économie urbaine.* »²⁷⁰.
- iv) « *La terre est quelque chose de permanent et la durée de vie des améliorations est souvent considérable. Les terres et les aménagements, ainsi que les droits d'utilisation qui s'y rattachent, offrent donc la possibilité de stocker des richesses. [...] Dans une économie capitaliste, un individu a un double intérêt dans la propriété, à la fois comme valeur d'usage actuelle et future et comme potentiel de valeur d'échange réelle, à la fois maintenant et à l'avenir.* »²⁷¹.
- v) « *L'échange sur le marché a lieu à un moment donné, mais l'utilisation s'étend sur une période de temps. Cet aspect de la marchandise n'est pas propre aux terres et aux aménagements, mais le rapport entre la fréquence de l'échange et la durée de l'utilisation est particulièrement faible. Les droits de consommation pour une période de temps relativement longue sont achetés par une dépense importante à un moment donné. Par conséquent, les institutions financières doivent jouer un rôle très important dans le fonctionnement du marché des terres et des biens urbains dans une économie capitaliste.* »²⁷².
- vi) « *Les terrains et les aménagements ont de nombreuses utilisations différentes qui ne sont pas mutuellement exclusives pour l'utilisateur. [...] Cette valeur d'usage n'est pas la même pour tous. [...] Chaque individu et chaque groupe déterminera la valeur d'usage différemment.* »²⁷³.

²⁷⁰ « *Land and improvements change hands relatively infrequently. Land and improvement take on the commodity form very infrequently. The dialectical interpenetration of use value and exchange value in commodity form is not manifest to the same degree nor does it occur with the same frequency in all sections of the urban economy* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.158 (traduction personnelle).

²⁷¹ « *Land is something permanent and the life-expectancy of improvements is often considerable. Land and improvements, and the rights of use attached to them, therefore provide the opportunity to store wealth. In a capitalist economy an individual has a dual interest in property both as current and future use value and as potential of actual exchange value both now and in the future.* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, pp.158-159 (traduction personnelle).

²⁷² « *Market exchange occurs at an instant in time, but use extends over a period of time. This aspect of the commodity is not unique to land and improvements, but the ratio of frequency of exchange to duration of use is peculiarly low. Consumption rights for a relatively long period of time are purchased by a large outlay at one point in time. Consequently, financial institutions must play a very important role in the functioning of the market for urban land and property in a capitalist economy.* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, pp.158-159 (traduction personnelle).

²⁷³ « *Land and improvements have numerous different uses which are not mutually exclusive for the user. [...] This use value is not the same for all people. [...] Each individual and group will determine use value differently.* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, pp.159-160 (traduction personnelle).

Il identifie plusieurs acteurs du marché de l'immobilier ainsi que leurs rôles respectifs. Pour David Harvey, les intérêts matériels de chacun d'eux détermine la valeur d'usage et la valeur d'échange d'une manière différente. Il distingue

- i) Les occupants des logements : ils consomment le logement selon leurs désirs et besoins, ils expriment une valeur d'usage. Les occupant-proprétaires en retirent aussi une valeur d'échange.
- ii) Les agents immobiliers : ils cherchent à obtenir la valeur d'échange en achetant et vendant ou en récupérant une partie du flux des transactions immobilières
- iii) Les propriétaires : opèrent avec la valeur d'échange comme objectif en obtenant un revenu immédiat des loyers perçu et en augmentant leur patrimoine immobilier par le biais des prêts hypothécaires.
- iv) Les entreprises du secteur de la construction : elles créent une valeur d'usage pour les autres afin de créer une valeur d'échange pour elles-mêmes
- v) Les institutions financières : elles financent le marché immobilier. Mais surtout, pour elles, l'immobilier constitue un investissement sécurisé. Elles retirent une valeur d'échange en finançant la création ou la procuration de valeur d'usage.
- vi) Les institutions gouvernementales / les institutions publiques : Elles assurent trois rôles, elles garantissent la production de valeurs d'usage, de valeur d'échange et elles produisent une contrainte institutionnelle. Ainsi, elles garantissent la production de valeur d'usage à travers l'action publique, notamment les politiques du logement. Elles garantissent aux institutions financières et aux entreprises de construction l'obtention d'une valeur d'échange en fournissant des avantages fiscaux, en garantissant les profits et en éliminant les risques, « *il est affirmé que le soutien du marché est un moyen d'assurer la production de valeurs d'usage - malheureusement, cela ne fonctionne pas toujours ainsi* »²⁷⁴. Enfin, elles produisent une contrainte institutionnelle qui façonne la valeur d'usage des sols en organisant la planification et l'aménagement du territoire et en imposant des contraintes à la construction.

²⁷⁴ « *It is argued that supporting the market is one way of ensuring the production of use values - unfortunately it does not always work out that way* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.166 (traduction personnelle).

Il établit ensuite la relation entre l'urbanisation, la rente foncière et les valeurs d'usage et d'échange, ce qui permet de comprendre le phénomène de croissance urbaine²⁷⁵. Ainsi l'urbanisation des stations de ski, c'est-à-dire les immeubles, ou encore les remontées mécaniques et de manière générale les équipements touristiques visent notamment à faire augmenter la valeur du capital fixe en montagne. Or beaucoup de ces investissements ont été réalisés ou sont encore réalisés par les collectivités publiques. Le rôle des communes et de l'Etat a donc conduit à une création de valeur de capital fixe au profit d'investisseurs privés, en construisant notamment les stations intégrées et en prenant en charge la construction des routes ou la viabilisation des sols, et aujourd'hui en prenant en charge l'entretien du domaine skiable ou l'achat de canons à neige²⁷⁶.

Ainsi, selon David Harvey, chaque mode de production engendre une urbanisation qui lui est propre²⁷⁷. Il y a donc un lien entre le mode de production et l'urbanisation qu'il engendre²⁷⁸, et

²⁷⁵ « *Rent is a portion of exchange value which is set aside for the land and property owner. Exchange value relate (through the circulation of commodities) to socially determined use values. If we argue that rent can dictate use, then this implies that exchange values can determine use values by creating new conditions to which individuals must adapt if they are to survive in society. These conditions are relevant not only at the catalytic moments when decisions are reached about land and property in their commodity form, but they also create persistent pressures by the continuous capturing of external costs and benefits by land parcels, through relationally established changes in land value, and so on. The capitalist market exchange economy so penetrates every aspect of social and private life that it exert an almost tyrannical control over the life support system in which use values are embedded. A dominant mode of production, Marx observed, inevitably creates the conditions of consumption. Therefore, the evolution of urban land-use patterns can be understood only in terms of the general processes whereby society is pushed down some path (it knows not how) towards a pattern of social needs and human relationships (which are neither comprehended nor desired) by the blind forces is an integral part of this general process and rent as a measure of the interpenetration of use values and exchange values, contributes notably to the unfolding of this process. In capitalists economies rent arises in monopoly, differential and absolute formes. Once it has arisen, rent serves to allocate land to use. When use determines value a can can be made for the social rationality of rent as an allocative device that leads to efficient capitalist production patterns [...]. But when values determines use, the allocation takes place under the auspices of rampant speculation, artificially induced scarcities, and the like, and it loses any pretence of having anything at all to do with the efficient organization of production and distribution. [...] Urban growth provides a certain way to realize increments in rental value or in the value of fixed capital while it simultaneously provides a field for the disposal of surplus product.* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, pp.191-192 (traduction personnelle).

²⁷⁶ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975 ; KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978.

²⁷⁷ « *I think it is useful to make some preliminary observations on the relationship between urbanism as a social form, the city as a built form and the dominant mode of production. The city is in part a storehouse of fixed assets accumulated out of previous production. It is constructed with a given technology and is built in the context of a given mode of production (which is not to say that all aspects of the built form of a city are functional with respect to the mode of production). Urbanism is a social form, a way of life predicated on, among other things, a certain division of labour and a certain hierarchical ordering of activity which is broadly consistent with the dominant mode of production. The city and urbanism can therefore function to stabilize a particular mode of production (they both help create the conditions for the self-perpetuation of that mode). But the city may also be the locus of the accumulated contradictions and therefore the likely birthplace of a new mode of production.* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.202 (traduction personnelle).

²⁷⁸ « *Cities are formed through the geographic concentration of a social surplus product, which the mode of economic integration must therefore be capable of producing and concentrating. Herein lies the crucial relationship between urbanism and the mode of economic integration* » HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993, p.216 (traduction personnelle).

en ce sens il faut comprendre que l'urbanisme est une formation sociale c'est-à-dire un « *tout social* »²⁷⁹ dominé par un mode de production, ici le mode de production capitaliste. David Harvey analyse ensuite les liens entre urbanisme et surproduit²⁸⁰. Selon lui « *Le capitalisme a besoin de l'urbanisation pour absorber le surproduit qu'il produit en permanence. D'où l'apparition d'un lien interne entre le développement du capitalisme et l'urbanisation.* »²⁸¹. En effet comme l'explique Marx : « *L'augmentation de la rente immobilière résulte nécessairement de l'accroissement de la population et du besoin croissant d'habitation* »²⁸². David Harvey explique ensuite que l'urbanisation est un moyen d'absorber le surproduit accumulé²⁸³.

Ses analyses sont considérées comme largement pertinentes par les politistes et géographes, à condition de ne pas tomber dans un économisme stérile²⁸⁴. Elles ont permis à la géographie critique d'avoir une grille d'analyse du phénomène urbain ancrée dans un matérialisme historique et dialectique. Ainsi, selon Cécile Gintrac et Matthieu Giroud : « *c'est [...] la valeur d'échange, commerciale et surtout immobilière qui s'est considérablement accrue sous l'effet de la privatisation croissante des espaces et des services* »²⁸⁵. Le système néolibéral met en concurrence les villes, qui se servent de certains instruments définis par le consensus de Washington pour être attractives, tant pour les systèmes fiscaux que par les budgets publics, par exemple par des attributions de subventions, ou encore des possibilités de modulation des taux des taxes locales. Ainsi, « *les villes doivent se différencier en développant des rentes susceptibles d'accroître un capital symbolique collectif à même d'attirer les flux de capitaux. Les traditions et innovations culturelles locales, les champs de la création, de l'esthétique et du patrimoine, la mise en valeur des atouts sont autant de leviers que ce processus de singularisation et d'appropriation de telles rentes.* »²⁸⁶. Cela se reflète notamment dans la définition de grands projets urbains dont Erik Swyngedown, Frank Moulaert et Arantxa Rodriguez dévoilent les caractéristiques : « *La plupart de ces projets ont pour point commun de s'appuyer sur la valorisation de la rente foncière. Leur réussite repose fondamentalement*

²⁷⁹ POULANTZAS Nicos *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, La Découverte, 1982, p.11.

²⁸⁰ HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993.

²⁸¹ HARVEY David, *Villes rebelles, du droit à la ville à la révolution urbaine*, Paris, Buchet Chastel, 2015, p.30.

²⁸² MARX Karl, *Le Capital Livres II et III*, Paris, Gallimard, 2008, p.1945.

²⁸³ David HARVEY, *Villes rebelles: du droit à la ville à la révolution urbaine*, Paris, Buchet Chastel, 2015, p. p.31.

²⁸⁴ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, voir pp.43-77.

²⁸⁵ GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, p.7.

²⁸⁶ Ibid. p.8.

sur : 1) L'augmentation potentielle des loyers ; 2) la réalisation de plus-values foncières. L'emploi et les activités économiques générées par ces projets, qu'ils soient importants ou non, sont secondaires par rapport à l'appropriation de la rente foncière produite par la construction de nouveaux bâtiments. [...] Investir des capitaux dans la production du neuf augmente, potentiellement du moins, la valeur économique du foncier et du bâti. C'est presque toujours le secteur privé qui récupère les bénéfices. »²⁸⁷

Ainsi, l'urbanisme néolibéral met en jeu une marchandise particulière, la terre, ayant des valeurs d'usages et d'échanges qui créent des tensions car elles ne sont pas les mêmes selon celui qui la possède ou l'utilise. Le territoire n'est pas un support mais bien une ressource²⁸⁸. Nous démontrerons que la construction des stations de ski en France avec le Plan Neige (1964-1977) a suivi cette recherche d'une rente foncière et immobilière. Avant cela, il faut comprendre comment la géographie critique et la géographie radicale analysent le rôle de l'Etat et des administrations publiques.

II. L'entrepreneurialisme de l'Etat et des administrations publiques dans la gestion de l'urbanisation

La compréhension de l'urbanisme et de ses liens avec l'accumulation capitaliste a amené David Harvey à s'intéresser à la gestion de l'urbanisme par les villes. Il explique « *un récent changement d'attitude vis-à-vis de la gouvernance urbaine dans les pays capitalistes avancés : au cours des années 1970 et 1980, l'approche « gestionnaire », typique des années 1960, a progressivement cédé la place à des formes d'actions entrepreneuriales* »²⁸⁹. Selon lui, les processus de délégation de pouvoir de l'Etat vers les villes dû à la crise des années 1970 a fait émerger un entrepreneurialisme dans leurs gestions qui conduit à une gestion néolibéralisée des villes (A) et à une production juridique relative à l'urbanisme sous l'Etat néolibéral (B).

A. L'entrepreneurialisme et la gestion des villes

²⁸⁷ SWYNGEDOWN Erik, MOULAERT Franck, RODRIGUEZ Arantxa, « L'urbanisation néolibérale en Europe : grands projets urbains et nouvelle politique de la ville », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, p. 148.

²⁸⁸ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020.

²⁸⁹ HARVEY, David, « Vers la ville entrepreneuriale, Mutation du capitalisme et transformations de la gouvernance urbaine », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, p.97.

Nous l'avons vu, pour David Harvey, les institutions publiques mènent des politiques qui visent à assurer une politique du logement, c'est-à-dire la production de valeur d'usage. Elles mènent aussi des politiques qui visent à permettre l'accumulation capitaliste par les institutions financières, les propriétaires et les entreprises du secteur immobilier, que ce soit par des instruments réglementaires, budgétaires ou fiscaux. Elles produisent aussi un cadre institutionnel contraignant.

Pour David Harvey, le néolibéralisme fait de l'Etat un « *corporate State* », que l'on pourrait traduire par un « *Etat entreprise* » ou « *Etat entrepreneur* » mais qu'on traduira ici par « *Etat néolibéral* » car il explique que cet Etat fournit le cadre institutionnel favorable au néolibéralisme. L'Etat néolibéral a renforcé le processus d'accumulation par dépossession avec la fin du consensus keynésien, et peut être analysé selon quatre caractéristiques²⁹⁰ : la privatisation, la financiarisation, la gestion et la manipulation des crises, des redistributions de l'Etat néolibérales inversées, qui vont désormais des classes défavorisées aux classes possédantes. Selon David Harvey « *L'État, une fois transformé en un ensemble d'institutions néolibérales, devient un agent principal des politiques de redistribution, inversant le flux des classes supérieures vers les classes inférieures qui s'était produit pendant l'ère de l'hégémonie sociale-démocrate.* »²⁹¹. La rhétorique de l'intérêt général de la rationalité et de l'efficacité sont employés pour légitimer l'action de l'Etat, ce qui masque les réels enjeux de son action : « *L'État néolibéral est dominé par l'éthique de la "rationalité" et de l'"efficacité" (les deux concepts étant considérés comme interchangeables). Comme ni l'efficacité ni la rationalité ne peuvent être définies sans but, l'intérêt national - la survie de l'État-entreprise - devient de facto le " but ". Au sein de l'État néolibéral, une classe dirigeante émerge qui, dans les nations capitalistes avancées, est presque exclusivement issue des rangs des intérêts industriels et financiers.* »²⁹². Ainsi, l'idéologie étatique est investie d'impératifs d'efficacité et de rationalité budgétaire.

²⁹⁰ HARVEY David, « Neo-Liberalism as Creative Destruction », *Geografiska Annaler Series B* 88, n° 2, 2006, pp.145-158.

²⁹¹ « *The state, once transformed into a neoliberal set of institutions, becomes a prime agent of redistributive policies, reversing the flow from the upper to the lower classes that had occurred during the era of social democratic hegemony.* » HARVEY David, « Neo-Liberalism as Creative Destruction », *Geografiska Annaler Series B* 88, n° 2, 2006, p.155 (traduction personnelle).

²⁹² « *The corporate state is dominated by the ethics of "rationality" and "efficiency" (the two concepts being regarded as interchangeable). Since neither efficiency nor rationality can be defined without a goal, the national interest-the survival of the corporate state-becomes the de facto "purpose". Within the corporate state a ruling class emerges which, in the advanced capitalist nations, is almost exclusively drawn from the ranks of the industrial and financial interests* » HARVEY David, « What Kind of Geography for What Kind of Public Policy? », *Transactions of the Institute of British Geographers*, n°63, 1974, p.20 (traduction personnelle).

David Harvey s'intéresse aux villes et au mode de gouvernance urbaine. Il théorise un changement de la gestion de l'urbanisme à l'échelle locale due à la néolibéralisation. Il date ce changement à partir de la rupture néolibérale des années 1970 marquée par la financiarisation grandissante. Elle a marqué le passage d'un régime d'accumulation keynésiano-fordiste qui s'accommodait de la social-démocratie à un régime d'accumulation flexible. Ce changement a marqué le passage d'une approche gestionnaire à « *des formes d'action « entrepreneuriales* »²⁹³. Il explique les raisons de cette transition : « *On s'accorde généralement à dire qu'elle est liée aux difficultés rencontrées par les économies capitalistes depuis la récession de 1973. La désindustrialisation, un chômage répandu et apparemment « structurel », l'austérité fiscale aux niveaux national et local, sans oublier l'essor du néoconservatisme et le recours de plus en plus fréquent [...] à la rationalité du marché et aux privatisations : tel est l'arrière-plan qui explique qu'un si grand nombre de municipalités, souvent de bords politiques opposés et dotées de compétences juridiques et politiques très différentes aient globalement pris la même direction. Le fait que l'on ait martelé qu'il fallait lutter contre ces maux à l'échelle locale ne semble pas non plus sans lien avec l'incapacité croissante de l'Etat-nation à contrôler les flux de capitaux transnationaux, si bien que l'investissement prend de plus en plus la forme d'une négociation entre le capital financier international et les administrations locales qui s'évertuent à rendre leur site aussi attractif que possible pour le développement capitaliste. Du même coup, l'essor de l'entrepreneuriat urbain a peut-être joué un rôle important dans la grande transition qu'a connue la dynamique capitaliste, avec le passage d'un régime d'accumulation keynésiano-fordiste à un régime d'« accumulation flexible ». Je tenterai de montrer que les racines et les implications de cette transformation du pouvoir urbain sont en grande partie d'ordre macro-économique.* »²⁹⁴.

Il parle de « *gouvernance urbaine* » et non pas de « *gouvernement urbain* » car « *Il faut plutôt considérer l'urbanisation comme un processus social ancré dans l'espace et dans lequel un large éventail d'acteurs différents, poursuivant des objectifs et des programmes totalement différents, interagissent dans une configuration particulière, faite de pratiques spatiales entrelacées.* »²⁹⁵. Le rôle des administrations publiques se trouve alors dans cet entrelacement

²⁹³HARVEY, David, « Vers la ville entrepreneuriale, Mutation du capitalisme et transformations de la gouvernance urbaine », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, p.97.

²⁹⁴ Ibid. p.98.

²⁹⁵ Ibid. p.100.

de relations « *le vrai pouvoir de réorganiser la vie urbaine se trouve [...] dans une large coalition de forces dans laquelle l'administration et le gouvernement urbain ne jouent qu'un rôle de facilitation et de coordination. Le pouvoir d'organiser l'espace provient d'un complexe de forces mobilisées par divers agents sociaux. Il s'agit d'un processus conflictuel, notamment dans les espaces écologiques socialement hétérogènes.* ». On retrouve alors une multiplicité d'acteurs avec « *souvent des objectifs tout à fait différents* »²⁹⁶. La gouvernance urbaine serait marquée par quatre stratégies, qui en se combinant expliquent les inégalités de développement en matière d'urbanisation :

- « *1. La concurrence au sein de la division internationale du travail implique la création et l'exploitation d'avantage particuliers* »²⁹⁷ ;
- « *2. Une région urbaine peut aussi chercher à se rendre plus compétitive sur le plan de la division spatiale de la consommation [...]. A partir de 1950, l'urbanisation a visé la participation du plus grand nombre à la consommation de masse.* »²⁹⁸ ;
- « *3. L'entrepreneurialisme urbain est [...] marqué par une lutte acharnée pour attirer les fonctions de commandement et de contrôle.* »²⁹⁹ ;
- « *4. Les redistributions opérées par les gouvernements centraux [...] continuent d'offrir un énorme avantage concurrentiel.* »³⁰⁰.

Cette gouvernance est accentuée par la concurrence entre territoires « *L'entrepreneurialisme implique [...] un certain niveau de concurrence interurbaine [...] lorsque la concurrence interurbaine s'intensifie, elle devient presque à coup sûr une « contrainte externe » qui oblige les villes à se soumettre à la discipline et à la logique du développement capitaliste.* »³⁰¹.

Il avance trois grandes thèses pour analyser la ville entrepreneuriale, qui reposent sur :

- la notion de partenariat public-privé entre les administrations locales et les capitaux privés ;
- les partenariats publics privés « *sont spéculatifs dans leur exécution et leur conception* »³⁰² ;

²⁹⁶ Ibid. p.103.

²⁹⁷ Ibid. p.107.

²⁹⁸ Ibid. p.109.

²⁹⁹ Ibid. p.110.

³⁰⁰ Ibid. p.111.

³⁰¹ Ibid. p.113.

³⁰² Ibid. p.105.

- l'entrepreneurialisme concerne des lieux et non des territoires, c'est-à-dire que « l'amélioration de certaines conditions dans des lieux précis [...] peuvent ne pas affecter l'ensemble du territoire au sein duquel ces projets sont situés »³⁰³.

Pour résumer ces thèses il explique que « le nouvel entrepreneurialisme urbain repose généralement sur le partenariat public-privé : axé sur l'investissement et le développement économique il a pour objectif politique et économique immédiat (mais nullement exclusif) la construction spéculative de sites plutôt que l'amélioration des conditions au sein de territoires particuliers. »³⁰⁴. L'entrepreneurialisme implique une forte autonomie des villes « Le tournant entrepreneurial et la transition vers la gouvernance urbaine semblent avoir donné une autonomie considérable à l'action locale. »³⁰⁵. Cette analyse de la gestion entrepreneuriale des villes sera à mettre en parallèle avec les travaux portant sur les stations de ski construites en France à partir de 1945³⁰⁶, comme le fait d'ailleurs Gabriel Fablet dans sa thèse³⁰⁷.

B. La production juridique relative à l'urbanisme sous l'Etat néolibéral : le droit de l'expansion urbaine

Dans un Etat néolibéral, la production juridique, c'est-à-dire le droit et les pratiques juridiques reflètent les objectifs poursuivis par cet Etat. Une telle analyse a notamment été fournie dans le domaine du droit pénal par Belina Bernd. A propos d'un article de Belina Bernd portant sur « Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines », Méline Germe explique que « Le droit apparaît ainsi comme une pratique vivante, un champ où se rencontrent appareil législatif, pouvoir exécutif local, magistrats, mais aussi mouvements sociaux. Ce texte montre, [...] que le droit peut et doit faire l'objet d'une géographie critique : il constitue une

³⁰³ Ibid. p.105.

³⁰⁴ Ibid. p.107.

³⁰⁵ Ibid. p.123.

³⁰⁶ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975 ; KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978 ; GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; GERBAUX François, « Le discours de l'Etat et la montagne », in BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble*, 1979, pp.11-24.

³⁰⁷ FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015.

appropriation de l'espace et une régulation des usages de l'espace. Loin de promouvoir et de garantir l'égalité dans une société marquée par les différences sociales, les pratiques juridiques représentent les intérêts de certains groupes au détriment des autres, et le travail policier contribue par conséquent à faire appliquer ce droit inégalitaire. »³⁰⁸. Ainsi, les théories critiques du droit ou au moins anti-formalistes ont un intérêt pour les géographes critiques, et pour les juristes qui travaillent sur le droit de l'urbanisme, les analyses de géographie critique nous permettent de mieux saisir l'urbanisation.

Béline Bernd s'est intéressée au droit pénal, mais fournit au préalable une analyse du droit et de l'espace urbain. Elle explique « *En régime capitaliste, l'espace urbain est structuré en premier lieu par le principe de la rente foncière, selon lequel l'utilisation la plus profitable s'impose toujours. Une conséquence de ce principe est la ségrégation résidentielle en fonction du capital disponible [...]. Le principe de la rente foncière est en second lieu rendu possible par la politique de l'Etat qui garantit d'une part la propriété privée des biens immobiliers et, d'autre part, empiète sur cette dernière, car les appareils d'Etat et les administrations urbaines poursuivent leurs propres intérêts, et de manière parfois contradictoire, sans pour autant prendre en considération les causes des disparités socio-spatiales [...]. En troisième lieu, les processus économiques et politiques qui ordonnent l'espace sont légitimés par toutes sortes d'idéologies et ils se réalisent lorsque ces dernières sont acceptées comme des évidences, lorsque les acteurs concernés les considèrent comme vraies et justes.* »³⁰⁹. Son analyse du droit n'épargne pas la forme juridique et recoupe celle que nous avons approchée avec les analyses issues du mouvement « Critique du droit ». En effet, elle affirme que « *La force idéologique de la forme juridique est de faire abstraction des différences socialement produites au profit d'une égalité formelle devant la loi : ainsi la reproduction permanente des différences devient légitime.* »³¹⁰. Béline Bernd présente des conclusions qui sont similaires à celles exposées par le mouvement « Critique du droit ». Il est donc possible d'aborder le droit en matière d'urbanisme par une réflexion à la fois sur la forme juridique et sur les rapports de force qui modèlent son contenu.

³⁰⁸ GERMES Mélina, « Présentation de l'article "Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines" de Belina BERND », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, p.204.

³⁰⁹ BERND Béline, « Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, (dir), Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, p. 207.

³¹⁰ Ibid. p. 209.

De plus, le droit de l'urbanisme n'échappe pas aux attitudes provoquant des illégalismes. C'est-à-dire que ceux qui édictent les actes réglementaires relatifs au droit de l'urbanisme peuvent se placer volontairement en situation d'illégalité au regard du cadre juridique qui s'applique à eux. Hugues Périnet-Marquet signale que « *L'Etat et les collectivités locales sont souvent les premiers à tenir pour quantité négligeable les règles d'urbanisme qui les gênent. Là encore, l'illégalité peut s'épanouir d'autant plus facilement que les sanctions sont insuffisantes.* »³¹¹. Ce sont en réalité des usages stratégiques du droit, qu'il faut envisager comme à saisir pleinement par les sciences juridiques dès lors que l'on adopte une définition du droit comme potentialité d'action et non comme ordre impératif assorti de sanctions. Aussi le droit de l'urbanisme correspond aux intérêts de collectivités publiques qui l'édictent et d'acteurs privés qui agissent en entrepreneurs urbains. Le droit de l'urbanisme n'est pas indépendant de cet environnement, ni neutre par rapport aux acteurs politiques transformés en entrepreneurs urbains. C'est pour cela que nous pensons qu'aujourd'hui, le droit de l'urbanisme prend la forme du *droit de l'expansion urbaine*. En effet, ce droit permet la fixation spatiale d'un capital volatile relatif au système néolibéral. Cette réflexion s'appliquera ici à l'urbanisme dans les très grandes stations de ski des Alpes du Nord que nous avons sélectionnées.

Section 2 **L'urbanisation des stations de ski : de l'Etat aménageur vers des formes d'actions entrepreneuriales des communes**

La présentation des travaux de géographie critique, nous a permis une réflexion sur l'urbanisme et sur les instruments que constituent les documents d'urbanisme tels que le plan local d'urbanisme. Les lois de décentralisation, qui ont notamment confié la gestion de l'urbanisme aux communes sont une manifestation du passage d'un Etat keynésiano-fordiste à un Etat néolibéral. Nous verrons que les politiques d'aménagement locales en montagne peuvent s'analyser au prisme d'un passage d'une approche gestionnaire par l'Etat-aménageur français à une gestion entrepreneuriale par les communes de la gestion des sols (Sous-section 1). Ensuite, cela nous permettra d'aborder le développement différencié des différentes stations de ski sur un mode entrepreneurial (Sous-section 2)

³¹¹ PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37.

Sous-Section 1 Les politiques d'aménagement en montagne entre Etat aménageur et formes d'actions entrepreneuriales

L'urbanisation touristique en montagne a été le reflet d'une gestion de l'Etat comme aménageur (I) et les lois de décentralisation ont créé les conditions pour que les stations de ski soient analysées comme des entrepreneurs urbains (II).

I. L'urbanisation touristique en montagne comme politique de l'Etat aménageur

L'espace montagnard peut être analysé au prisme des analyses de Gilles Pinson et David Harvey. Nous l'avons vu, ils analysent le passage de l'Etat keynésiano-fordiste à l'Etat néolibéral à partir des années 1970 comme ayant redistribué le pouvoir et les moyens d'action entre l'Etat central et les villes. La planification de l'urbanisation n'est plus centralisée, ce qui a fait des villes des entrepreneurs urbains. En France, avant les lois de décentralisation, c'est l'Etat qui a mené les politiques d'aménagement de la montagne³¹² Avec la décentralisation, les communes vont se voir chargées de ces politiques d'aménagement, leur donnant d'avantage d'autonomie pour mener leurs politiques d'aménagement touristique. Françoise Gerbaux³¹³, Rémy Knafou³¹⁴ et Gabriel Fablet³¹⁵ ont chacun analysé ces discours de l'Etat et les objectifs politiques qu'ils révélaient.

En effet, comme l'explique Françoise Gerbaux, l'Etat keynésiano-fordiste a alors produit plusieurs discours menant à l'aménagement touristique de la montagne et à son intégration à la société marchande. Elle démontre qu'il a existé différents discours de l'Etat sur la montagne dans les années 1970 qui ont exprimé « *la nécessité d'intégrer l'espace montagnard et les groupes sociaux qui y vivent à l'économie marchande dominante. [...] il y a une logique*

³¹² BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979 ; GERBAUX Françoise, « La politique française de la montagne : les difficultés d'un compromis social », *Politiques et Management Public* 3, n° 2, 1985, pp.227-238 ; GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.

³¹³ GERBAUX François, « Le discours de l'Etat et la montagne », in BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979, pp.11-24 ; GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.

³¹⁴ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978.

³¹⁵ FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015.

d'intégration au nom de la rationalité économique »³¹⁶. Ainsi il a existé au moins trois visions et discours sur la montagne, portés par des ministères différents. Le ministère de l'Agriculture insistait sur les handicaps naturels et l'archaïsme de l'agriculture montagnarde ; le ministère de l'Environnement faisait de la montagne une nature à préserver ; et l'administration touristique y voyait un capital naturel à exploiter. Françoise Gerbaux identifie dans ces images et discours véhiculés par les ministères un « *mythe de la montagne* »³¹⁷. D'une part la montagne est présentée comme retardataire et d'autre part comme exemplaire. Les discours vont déqualifier la montagne comme espace agricole productif. Ainsi, « *A partir de la déqualification de l'espace agricole montagne, et de sa marginalisation, il est possible de développer des stratégies de rentabilisation de ces espaces.* »³¹⁸. Chaque ministère met en avant une « *vocation des sols* ». En réalité, comme l'explique Françoise Gerbaux, il n'y a pas de vocation des sols car « *l'affectation du sol à telle ou telle culture est avant tout un problème de décision socio-économique* »³¹⁹. Pour Pierre Préau, il y a plusieurs manières de considérer la montagne : soit comme une région marginale, soit par l'angle de « *la société capitaliste et industrielle [qui] codifie tout son environnement et le normalise ; la montagne est dissoute en son identité propre pour n'être plus qu'une région en difficulté parmi d'autres ; elle devient somme de problèmes techniques et financiers* »³²⁰.

Rémy Knafou présente le langage « *officiel* » c'est-à-dire les arguments invoqués « *pour convaincre l'opinion publique comme les montagnards de la nécessité de créer de toutes pièces des stations, hommes politiques et techniciens de l'aménagement de la montagne ont mis au point une argumentation composite, où l'on retrouve pêle-mêle des justifications classiques et des thèmes nouveaux* »³²¹. Il identifie ces thèmes. Les thèmes classiques sont selon lui « *le sauvetage de l'économie montagnarde [...] Attirer en France des étrangers, donc des devises* ». Les thèmes nouveaux sont « *Faire revenir en France les français qui skient à l'étranger [...] la prise de conscience de l'existence d'une demande en augmentation rapide fut le thème*

³¹⁶ GERBAUX François, « Le discours de l'Etat et la montagne », in BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979, p. 24.

³¹⁷ Ibid. p.17.

³¹⁸ Ibid. p.22.

³¹⁹ Ibid. p.23.

³²⁰ PREAU Pierre, « Introduction », in BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979, p.9.

³²¹ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.42.

majeur du langage « officiel », à l'origine du fameux « mythe de l'or blanc » et « la pénurie à moyen et long terme »³²².

Pour Gabriel Fablet, l'urbanisation des stations de ski a reposé sur deux postulats qu'il nomme les « mythes » fondateurs d'une planification ambitieuse. Ainsi, « *Les arguments de l'Etat en faveur d'une grande politique nationale d'aménagement de la montagne française ont reposé sur deux postulats. Le premier partait du constat que, bénéficiant des plus beaux gisements de neige d'Europe, la France se devait de les exploiter rapidement. Le second postulat s'appuyait quant à lui sur un rapport de la commission du tourisme pour le IIIe plan selon lequel une croissance annuelle de 20% du nombre de skieurs préfigurait l'avènement d'un véritable « boom » des sports d'hiver.* »³²³. Ces discours ont été portés par des acteurs stratégiques, tels que Maurice Michaud : « *En 1970, Michaud puis Pialat n'hésitent pas à évoquer une pénurie à moyen terme du marché de la neige dans lequel « l'offre sera submergée par la demande » (cité dans Knafou, 1978). Pour Arnaud (1975), ces affirmations ont été plutôt hâtives et optimistes : « la décision d'équiper la France de grandes stations ne s'est appuyée sur aucune étude de marché sérieuse ».* Il s'est en effet avéré par la suite que ces estimations reposaient parfois sur des fondements statistiques erronés ou approximatifs. [...] La seconde raison porte davantage sur une nécessité économique, apporter des devises étrangères à la France dont la balance des paiements touristiques est alors déficitaire. »³²⁴. Ces politiques ont été formalisées au sein de plans quinquennaux³²⁵.

Ainsi, on peut considérer que le développement des stations de ski de deuxième, troisième génération et quatrième génération³²⁶ a correspondu à une politique étatique d'attribution d'une valeur d'échange à des sols qui revêtaient une valeur d'usage à la fois pour l'agriculture et par leur vocation naturelle. Des années 1940 à 1964 sont mises en œuvre les stations de ski de deuxième génération. De 1964 à 1977, le Plan-neige est mis en œuvre, ce qui donne lieu à la

³²² KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, pp.42-44.

³²³ FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015, pp.21-22.

³²⁴ Ibid. pp.21-22.

³²⁵ « *Formalisées tout particulièrement au sein des plans quinquennaux, les politiques en faveur de l'aménagement des stations de sports d'hiver se sont donc bâties sur cet argumentaire.* » FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015, pp.21-22.

³²⁶ DELORME Franck, « Du village-station à la station-village, Un siècle d'urbanisme en montagne », *In Situ, Revue des patrimoines*, n° 24, 9 juillet 2014. mis en ligne le 22 juillet 2014, consulté le 07 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/insitu/11243> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/insitu.11243>

création de stations de troisième génération. A partir de 1977, la directive montagne pose des restrictions à la construction des stations, c'est le temps de la quatrième génération de stations de ski, organisées sur le modèle de la station-village. En effet, à partir de la deuxième génération de stations, les politiques ont consisté à « *aménager la montagne, en planifiant et contrôlant l'urbanisation, développer la pratique des sports d'hiver comme nouvelle économie pour des régions confrontées à l'exode rural, et ne plus laisser le développement des stations entre les seules mains de l'initiative privée* »³²⁷. L'exemple typique de la station de deuxième génération est celui de Courchevel.

A la suite de l'expérience de Courchevel, vont émerger ce que Rémy Knafou appelle « *Les grands principes de la création à la française des stations de sports d'hiver* »³²⁸, c'est-à-dire une doctrine. Elle porte sur le choix des sites en prenant en compte les conditions physiques et les conditions techniques d'équipement. Les principes et les modalités de réalisation font de la maîtrise foncière, une maîtrise d'ouvrage unique et une répartition entre les secteurs publics et privés de la gestion des équipements. Ainsi, « *les équipements non rentables [sont] financés par de l'argent public, les promoteurs ne prenant en charge que les opérations rentables* »³²⁹. Ce sont les raisons pour lesquelles la troisième génération de stations de ski est dite « *stations-intégrées* » résultant d'un partenariat entre collectivités publiques et aménageurs privés : « *l'aménagement et la gestion qui vont être concédés à des aménageurs privés : Société des montagnes de l'Arc (Les Arcs), Cogédim à Val-d'Isère, Société d'aménagement de la Plagne, etc.* »³³⁰. La troisième génération de stations de ski, correspond à ce que David Harvey identifie comme « *des formes d'action « entrepreneuriales »* » marquée par les partenariats publics-privé³³¹. En effet si on reprend les critères de la gouvernance entrepreneuriale expliqués par David Harvey le parallèle avec la gestion des stations de ski de troisième génération est flagrant. Ces critères sont relatifs à la concurrence, à la recherche de compétitivité par les villes, à la lutte pour attirer les fonctions administratives et financières de commandement, et à la redistribution par les administrations publiques qui offrent des avantages concurrentiels. Parmi les raisons qui

³²⁷ Ibid. p.7.

³²⁸ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.37.

³²⁹ Ibid. p.40.

³³⁰ DELORME Franck, « Du village-station à la station-village, Un siècle d'urbanisme en montagne », *In Situ, Revue des patrimoines*, n° 24, 9 juillet 2014. Mis en ligne le 22 juillet 2014, consulté le 07 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/insitu/11243> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/insitu.11243>, p.10.

³³¹ HARVEY, David, « Vers la ville entrepreneuriale, Mutation du capitalisme et transformations de la gouvernance urbaine », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, voir p.97.

vont motiver le Plan-Neige on retrouve : la concurrence avec les autres pays pour la construction de stations de ski attractives, la lutte entre communes pour attirer des investisseurs, et les décisions d'une administration publique, notamment la Commission interministérielle d'aménagement touristique de la montagne (C.I.A.M) en Savoie, qui va s'assurer un avantage concurrentiel sur les autres départements en créant les conditions pour attirer des investisseurs et mettre en avant son territoire, comme par exemple en ayant les bureaux de Maurice Michaud à Chambéry. Ainsi, la construction des stations de troisième génération correspond à une gestion de forme entrepreneuriale par l'Etat des stations de ski, qui se transformera en une gestion entrepreneuriale par les communes elles-mêmes dès la fin du Plan-neige en 1977 et permise par les lois de décentralisation dès 1983. L'Etat n'a plus de stratégie globale pour les montagnes comme contenu dans le Plan-neige qui marquait une gestion managériale par l'Etat des montagnes françaises. Les stations seront largement maîtresses de leur développement à partir des années 1980.

II. Les stations de ski comme entrepreneurs urbains

Pour Gabriel Fablet, la station de ski est une « *organisation productive territorialisée* »³³² et les analyses de David Harvey lui semblent pertinentes pour analyser les stations de ski. Il va explorer l'hypothèse selon laquelle : « *Les changements de paradigme de l'action publique locale ont favorisé un « tournant entrepreneurial » à l'origine d'une intensification de la production immobilière dans certaines stations parmi les plus importantes. De nombreux travaux ont été consacrés à l'étude de « l'entrepreneuralisme urbain » dans les villes américaines (Harvey, 1989) et européennes (Béal et Rousseau, 2008), inscrites dans une compétition interterritoriale accrue pour attirer entreprises, emplois et capitaux. Nous supposons que les communes supports des stations d'altitude issues du Plan Neige sont-elles aussi concernées par un phénomène analogue qui serait exacerbé par le fait touristique lui-même, bien que nous demeurions conscients qu'il s'opère à une échelle et selon des proportions*

³³² FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015, p.53.

moindres. Dans cette perspective, nous tenterons de montrer que le processus d'autonomisation des communes conjugué à l'internationalisation de l'ancrage des firmes en charge des remontées mécaniques conduit à une articulation inédite entre environnement économique global et régulation politique locale qui favoriserait l'intensification des logiques de croissance immobilière. Au regard du degré d'autonomie du pouvoir local dans l'élaboration de leur stratégie de développement, la planification urbaine pourrait être perçue comme un instrument permettant de formaliser ces choix politiques. Pour autant, l'Etat conserve certaines modalités de « contrôle » dans un cadre juridique qui se veut restrictif pour l'urbanisation en montagne. »³³³.

En effet, les lois de décentralisation ont renforcé la gestion entrepreneuriale des stations de ski. Les communes gèrent leur urbanisme et les partenariats avec des acteurs privés pour la gestion des équipements touristiques. Ce sont notamment des délégations de service public pour la gestion des remontées mécaniques. Aussi, la loi montagne de 1985 a créé deux instruments, la procédure d'unité touristique nouvelle qui est une opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et censée contribuer aux performances socioéconomiques de l'espace montagnard ; et les conventions d'aménagement touristiques pour la construction d'hébergements touristiques. En effet, des contrats de concessions appelés conventions d'aménagement touristiques peuvent aussi être passés avec des aménageurs privés³³⁴. Les lois sur la décentralisation, sur les concessions et la loi Montagne de 1985 ont donc donné les instruments et possibilités d'une gestion entrepreneuriale des stations de ski.

Ainsi, la décentralisation a joué un rôle dans le passage d'une attitude managériale de la part des administrations centrales pour construire des stations de ski à un entrepreneurialisme des communes. Sur la décentralisation et les stations de ski, Gabriel Fablet remarque qu' : « *En transférant aux communes l'essentiel des compétences en matière de droit des sols, les lois de décentralisation amorcent un processus d'autonomisation des communes qui sera affirmé par la loi Montagne de 1985, reconnaissant les communes supports de stations comme « autorités*

³³³ Ibid. p.10.

³³⁴ Voir l'article 42 de la loi du 9 janvier 1985 dite loi « montagne », codifiée aux articles L. 342-1 à L. 342-5 du code du tourisme. Par exemple, la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes note qu'à Chamonix entre 2010 et 2015 : « douze conventions d'aménagement touristique ont été conclues avec onze opérateurs différents, ce qui tend à démontrer qu'aucun opérateur ne détiendrait de monopole sur la station. Les douze conventions disponibles concernent des constructions ou extensions d'hébergements touristiques (hôtels, résidences de tourisme). Les conventions prévoient une durée de 18 à 20 ans pour des extensions, et de 30 ans pour les constructions nouvelles. » (Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *Rapport d'observations définitives – Commune de Chamonix-Mont-Blanc*, 2017.).

organisatrices » du développement touristique. Votée et publiée le 9 janvier 1985, cette loi s'appuie sur les conclusions du rapport Besson (1982), prônant une nouvelle stratégie pour l'aménagement touristique des territoires, celle de « l'auto développement ». En affirmant la prise en compte de l'identité et des spécificités des territoires de montagnes, le texte prévoit la création de nouvelles instances de consultations (conseil national de la montagne, comités de massifs). Mais c'est principalement l'urbanisme qui est au centre de ce dispositif, en renforçant notamment la position des élus. L'adaptation de la procédure UTN, désormais déconcentrée, s'accompagne de mesures incitatives afin de doter les communes de montagne de documents d'urbanisme. »³³⁵. Ainsi, la rédaction des plans d'occupation des sols puis des plans locaux d'urbanisme est un marqueur de l'attitude entrepreneuriale des stations de ski.

De plus, la gestion budgétaire des communes stations de ski est souvent critiquée par la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes. Les budgets publics constituent une allocation de ressources et de moyens en direction d'acteurs privés, qui recherchent une rente dans la construction en montagne sans vouloir en assumer les risques financiers. A ce titre la Cour des Comptes a pointé la gestion des stations de ski dans deux rapports. L'un en 2011 sur les stations de ski en Rhône-Alpes³³⁶, l'autre en 2018 sur le modèle des stations de ski et le réchauffement climatique³³⁷. La Cour des Comptes³³⁸ constate que « *La région Rhône-Alpes compte 150 stations de sports d'hiver dont l'activité représente 80 % du tourisme hivernal en France. Pour la saison 2008/2009, le chiffre d'affaires des remontées mécaniques s'y est élevé à 877 M€ (+ 4 %), pour un nombre de journées skieurs de 40,7 millions (+ 2 %). Le massif des Savoies a concentré 88 % de ce chiffre d'affaires. L'importance de cette activité pour l'économie locale y est évidemment majeure. La « loi montagne » du 9 janvier 1985, intégrée*

³³⁵ FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015, p.28.

³³⁶ Cour des Comptes, « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* », in *Rapport public annuel, 2011* https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiable_rhone_alpes.pdf [consulté le 15 avril 2019].

³³⁷ Cour des Comptes, « *Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique, une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement* », in *Rapport public annuel, 2018*, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/14-stations-ski-Alpes-nord-face-rechauffement-climatique-Tome-2.pdf> [consulté le 15 avril 2019].

³³⁸ « *L'enquête a porté sur les dix stations ayant le plus gros chiffre d'affaires : Val d'Isère, Tignes, Avoriaz, Val-Thorens, Les Ménuires, Courchevel, Méribel, Les Arcs, La Plagne, Chamonix. Ont été également incluses des stations moyennes souvent gérées par des sociétés d'économie mixte (Les Gets, Les Sept Laux, Villard-de-Lans) et de petites stations (La Chapelle d'Abondance, Les Karellis), afin de prendre en compte leurs problèmes spécifiques.* » Cour des Comptes, « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* », in *Rapport public annuel, 2011* https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiable_rhone_alpes.pdf [consulté le 15 avril 2019], p.515

désormais dans le code du tourisme, a confié aux communes et à leurs groupements le rôle d'autorité organisatrice du service des remontées mécaniques, en précisant que l'exécution « est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente ». Les contrats conclus en application de cette « loi montagne », arrivant prochainement à échéance, leur renouvellement représente, pour les collectivités délégataires, un enjeu vital qui a conduit la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à examiner la situation des communes de montagne concernées du massif des Savoies. »³³⁹. La Cour des Comptes estime que « Les communes, partagées entre les logiques de service public et commercial, dans un environnement très concurrentiel notamment à l'échelle internationale, ont un rôle essentiel dans la gestion de leur domaine skiable. »³⁴⁰. Sur le modèle économique des très grandes stations de ski et la répartition de la richesse qu'elles créent, la Cour explique que : « Les grands domaines skiables d'altitude des Alpes du Nord, dont l'enneigement est bien assuré, ont des résultats financiers satisfaisants, grâce aux économies d'échelle. En effet, le nombre de skieurs accueillis est fonction du débit des remontées mécaniques, et le prix que chaque skieur accepte de payer croît avec la taille du domaine skiable. Le revenu de chaque domaine est donc plus que proportionnel aux montants investis et aux coûts d'exploitation. Il s'ensuit, toutefois, une question délicate : la répartition de cet avantage entre les exploitants de remontées mécaniques, les usagers, les communes et les propriétaires des hébergements, en fonction notamment de leur capacité à faire jouer la concurrence. »³⁴¹. La répartition des richesses créées, est souvent entièrement tournée au bénéfice des exploitants du domaine skiable. Les sociétés d'exploitation des domaines skiables sont des sociétés anonymes ou des sociétés d'économie mixte. Ainsi, si la gestion du domaine skiable est confiée à des entreprises privées, ce sont des entreprises détenues en partie ou majoritairement par l'Etat ou par des communes : « Après la phase de création des stations, les nouveaux gestionnaires se sont souvent recentrés sur l'exploitation du seul domaine skiable, voire des seules remontées mécaniques. Ce professionnalisme a, en son temps, fait naître quelques grands groupes mais l'un d'eux vient de disparaître ; il ne subsiste aujourd'hui, à l'exception d'un groupe familial, qu'une filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), présente dans les stations les

³³⁹ Cour des Comptes, « La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes », in *Rapport public annuel*, 2011 https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiable_rhone_alpes.pdf. [consulté le 15 avril 2019], p.515.

³⁴⁰ Ibid. p.530.

³⁴¹ Ibid. p.517.

mieux situées et les plus ouvertes à la clientèle internationale. »³⁴². La filiale en question est la société anonyme la Compagnie des Alpes³⁴³ créée en 1989 par l'Etat afin de redresser le secteur économique français des domaines skiables et introduite en Bourse en 1994, elle est détenue à 40% par l'Etat via la Caisse des dépôts et consignations. La Compagnie des Alpes concentre son activité de gestion des domaines skiables, dans les communes que nous avons sélectionnées, aux Arcs, aux Menuires, à Méribel, à la Plagne, Tignes, Val d'Isère, et aux Deux-Alpes. Elle est première actionnaire de la société de gestion des domaines skiables de Chamonix et Megève, qui est la Compagnie du Mont-Blanc et actionnaire minoritaire à Avoriaz de la société de gestion du domaine skiable.

La gestion du domaine skiable dépend de délégations de service public passées avec les sociétés délégataires. En effet, le Conseil d'Etat rappelle que « *Le caractère de service public des remontées mécaniques en montagne, affirmé en 1959 par la jurisprudence (CE Section 23 janvier 1959 commune d'Huez, Rec. p. 67) a été consacré par la loi du 9 janvier 1985 dont les dispositions ont été reprises au Code du tourisme* »³⁴⁴. Les communes ne confient que l'exploitation économique du domaine skiable et en assurent l'entretien. Ainsi, les communes prennent en charge de coûteuses activités qui ne sont pas effectuées par les compagnies privées d'exploitation des domaines skiables. En ce sens, la Cour des comptes explique : « *Les communes doivent également pourvoir à une importante demande d'emplois annualisés pour le damage, la sécurité et les secours sur les pistes, souvent maintenus dans la sphère publique. Ainsi, la régie des pistes de Val-d'Isère s'est vu confier par la commune, en complément des activités directement liées au domaine skiable, des travaux à réaliser hors saison et des missions relatives à la prévention des risques naturels.* »³⁴⁵. Pour la Cour des comptes ces délégations de service public échappent au contrôle des communes. Elle estime que les conventions ont une durée excessive, que l'inventaire des biens affectés au service est mal défini, que les investissements à la charge du délégataire sont mal définis, et que les rapports annuels des délégataires sont insuffisants. Elle pointe aussi que les enjeux financiers démesurés pour les budgets communaux.

³⁴² Ibid. pp.517-518.

³⁴³ Voir les statuts ici https://www.compagniedesalpes.com/sites/default/files/statuts_cda_au_19_03_2018.pdf [consulté le 17 avril 2019].

³⁴⁴ Conseil d'Etat, Section des travaux publics, Avis no 371.234, 9 avril 2005 : <https://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Jurisprudence/CE-avis-371234-avenants-dsp.pdf> [consulté le 17 avril 2019].

³⁴⁵ Cour des Comptes, « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* », in *Rapport public annuel*, 2011 https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiabile_rhone_alpes.pdf [consulté le 15 avril 2019], p.518.

Par ailleurs, selon la Cour des comptes, les budgets communaux sont mis à l'épreuve de pratiques à la légalité douteuse lorsque les communes gèrent le domaine skiable en régie. Elles assurent des charges hivernales exceptionnelles comme des dépenses de personnels, de véhicules et d'enneigement artificiel pour entretenir le domaine skiable ainsi que les secours. De plus, elles assurent des dépenses élevées, soit par des investissements dans des équipements publics, comme des patinoires ou des espaces aquatiques. Elles peuvent aussi avoir des participations que la Cour des comptes estime discutables, par exemple à « *Val d'Isère, en 2006, s'affranchissant des règles statutaires aussi bien que des clauses contractuelles, la régie des pistes a mis à disposition, dans l'année, huit emplois pour effectuer, pour le compte d'une société et du club des sports, des interventions lors de compétitions sportives qui n'ont fait l'objet d'aucun remboursement de la part des bénéficiaires, alors que la subvention au club des sports a été fortement augmentée durant la même période.* »³⁴⁶. Les communes assurent ces dépenses alors même que les recettes fiscales sont variables et dépendent de la performance économique des opérateurs délégataires. Par exemple, une perte de lits marchands entraîne une baisse du montant perçu de la taxe de séjour. De plus les redevances versées du délégataire à la commune ont des montants variables, non indexés sur leurs résultats et sont parfois suspendues si les résultats de l'exploitation ne sont pas bons. Aussi, les communes s'endettent pour financer les activités liées à l'exploitation du domaine skiable.

L'étude des analyses de la Cour des Comptes permet de comprendre que la délégation de service public pour la gestion des domaines skiables est une des formes de partenariat public privé qui démontre que ces communes ont une gestion entrepreneuriale. Ce sont donc à la fois les lois de décentralisation, la loi Montagne de 1985 et les différentes réformes des marchés publics et des concessions qui entretiennent la possibilité d'une gestion entrepreneuriale pour les communes et qui en définissent les instruments. La gestion des finances, des concessions de services publics et de l'urbanisme par des autorisations d'urbanisme et des documents d'urbanisme offre une palette d'outils de gestion entrepreneuriale à disposition des communes.

Sous-Section 2 Un développement différencié des très grandes stations de ski sur un mode entrepreneurial

³⁴⁶ Ibid. pp.525-528.

Après avoir abordé les stations de ski sous l'angle de la géographie critique, nous allons revenir sur l'historique de la construction des stations. Nous avons démontré que la construction de stations de ski a été faite, surtout lors du Plan-Neige avec une volonté de rentabilisation capitaliste des sols. Désormais il faut comprendre que la construction de stations a pu se faire parfois au mépris du droit et au prix d'arrangements politiques. La construction de nouvelles stations de ski a pu avoir lieu jusque dans les années 1970, puis s'est vue limitée par la directive de 1977 et la loi montagne de 1985. Les constructions se sont avérées polémiques par certains aspects (I). De plus, il faut connaître l'histoire singulière de la construction des très grandes stations de ski en France (II)

I. La construction polémique des stations du Plan neige

Afin de mieux comprendre le contexte dans lequel se sont construites les stations de ski du Plan neige en France, il faut revenir sur la construction des stations de troisième génération ou encore appelées stations-intégrées, dans les Alpes du Nord. Elle aura lieu par la mise en œuvre du Plan-Neige, dont les contours sont flous. A ce propos, Danielle Arnaud explique que « *Le Plan-Neige est un terme général pour désigner la politique gouvernementale en matière d'aménagement de la montagne. On en fait souvent remonter l'existence à 1964, date de création de la C.I.A.M. mais c'est en 1971 que les Pouvoirs publics ont indiqué les sommes qu'ils allaient y consacrer. En fait, le Plan-Neige est une liste de stations à équiper plus un budget de l'Etat.* »³⁴⁷. Danielle Arnaud explique que « *Pendant dix ans, de 1960 à 1970, dans le secret des cabinets ministériels et des antichambres de promoteurs, va s'élaborer une politique très empirique d'aménagement de la montagne. Il n'y a pas encore de doctrine officielle, mais des idées-forces* »³⁴⁸. Selon Danielle Arnaud, deux postulats guident cette doctrine : « *la France possède le plus beau domaine skiable* » et « *il va y avoir un « boom » des sports d'hiver* »³⁴⁹. Les chiffres annoncés pour le taux de croissance du tourisme en montagne sont surévalués, voir ne sont absolument pas appuyés sur des études sérieuses³⁵⁰. Sur les chiffres mis en avant pour prévoir le développement du ski et justifier la création de stations de ski, Rémy Knafou explique

³⁴⁷ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.34.

³⁴⁸ Ibid. p.29.

³⁴⁹ Ibid. p.30.

³⁵⁰ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, voir pp.42-44 ; ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, voir pp.31-34.

que « toutes ces prévisions n'étaient pas très sérieuses et que – à dessein, semble-t-il- le marché de la neige avait été surestimé. Les promoteurs de stations nouvelles acceptèrent sans sourciller des chiffres de croissance de 15 à 20 % par an dont l'administration faisait état, et les reprirent à leur compte, sans procéder à la moindre étude de marché. Aujourd'hui, ces mêmes promoteurs reconnaissent facilement leur légèreté et le caractère fantaisiste des prévisions établies par les spécialistes de l'aménagement en montagne. »³⁵¹.

C'est dans le IV^{ème} plan quinquennal que l'aménagement de la montagne est évoqué de même que l'intention d'implanter des stations de ski en haute altitude. « Pour la première fois, on parle d'implanter des stations de sports d'hiver en haute altitude. Les promoteurs privés auront accès aux prêts du F.D.E.S (Fonds de développement économique et social), comme les collectivités locales. [...] Ils serviront à financer pour 57 milliards de francs de remontées mécaniques de 1962 à 1965. Le V^e plan consacrera ce tournant de la politique et l'accentuera encore. Il prévoit de construire 65 000 lits « touristes. On en fera 53500. [...] Les prêts du F.D.E.S s'élèveront à 58,5 millions de francs. [...] le VI^e plan (1971-75) est décisif pour les stations de ski. Il va voir la mise en application du fameux 'plan neige » décidé au début de 1971, en conseil interministériel à Matignon. Il prévoit la création de 150 000 lits en montagne. L'Etat s'engage à verser 152 millions de francs, notamment en finançant les routes. Cette dotation s'assortit de possibilités d'emprunt s'élevant jusqu'à près de 700 millions de F. la construction de 360 000 lits de 1970 à 1980 est envisagée. »³⁵².

Un acteur décisif de cette politique sera Maurice Michaud. Il s'était vu confier la réalisation de la station de Courchevel par le département de la Savoie, il était alors délégué à la rénovation de la Savoie. Laurent Chappis est nommé architecte-conseil. Ce dernier sera peu à peu écarté dans les années 1960 par l'administration française car son discours contredit le discours officiel. Ainsi, Laurent Chappis explique que : « Sur le terrain, il n'a ainsi cessé de se heurter à Maurice Michaud, ingénieur, l'homme du plan neige, et de dénoncer la toute-puissance de son service. " Il subordonnait ses choix techniques à la perception d'honoraires pouvant doubler la rémunération de ses ingénieurs. Et le pouvoir politique était contraint de composer avec cette administration dominée par de hauts responsables tous issus du sérail : Polytechnique ", écrit-il dans son manuscrit " impubliable ". De vive voix, Laurent Chappis est

³⁵¹ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.44.

³⁵² ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, pp.34-35.

encore plus explicite : " Pour Michaud, une station comme Val-Thorens, c'était d'abord 12 kilomètres de routes... " Il s'insurge encore lorsqu'il entend un ministre du tourisme affirmer que la France possède le plus grand domaine skiable du monde. " Toute la politique d'aménagement de la montagne a été bâtie derrière ce slogan qui est faux, mais a permis de justifier un équipement maximum. J'ai apporté maintes fois la preuve sur cartes que l'Italie, la Suisse et l'Autriche ont des domaines plus étendus que le nôtre, sans parler des Etats-Unis... Aujourd'hui on est arrivé au paradoxe qu'on n'a plus rien à équiper alors qu'il reste des possibilités importantes en Italie ou en Autriche. Et le drame, c'est que cette architecture typique d'une époque a terriblement mal vieilli ", constate-t-il. »³⁵³.

A la suite de la construction de Courchevel, désignée comme station de deuxième génération, Maurice Michaud dirigera la Commission interministérielle d'aménagement touristique de la montagne (C.I.A.M) pour la construction de stations de troisième génération : *« La création officielle du C.I.A.M, en 1964, régularise une situation de fait. Maurice Michaud est nommé à sa tête, placé sous la tutelle du ministre chargé du Tourisme, c'est-à-dire, à l'époque, sous l'autorité du ministre de l'Équipement et du Logement. [...] Il est chargé « d'étudier les conditions générales de développement du tourisme en montagne dans le cadre de la préparation du plan d'équipement touristique et afin de coordonner les actions entreprises pour l'aménagement des stations de sports d'hiver. ».* On lui assigne aussi comme tâche *« de faire prendre conscience de leurs responsabilités aux détenteurs des richesses nationales »* et de *« diriger les promoteurs mal conseillés »* vers les stations de sports d'hiver. »³⁵⁴. La C.I.A.M sera marqué par la personnalité de Maurice Michaud qui dirigera ce service et influencera largement sur l'urbanisation touristique des Alpes du Nord et de la vallée de la Tarentaise pour la construction des très grandes stations, la C.I.A.M étant basé à Chambéry en Savoie. Dans ce contexte, l'Etat avancera deux arguments pour la construction de nouvelles stations de ski. Premièrement que la France disposerait du plus beau domaine skiable au monde, dans ce cadre il faut pouvoir répondre à l'émergence des sports d'hiver. Deuxièmement, les activités économiques autour du ski favoriseront l'apport de devises étrangères, car depuis 1960, la balance des paiements touristiques est déficitaire en France. Les concurrents directs sont la Suisse et l'Autriche. Ainsi, la C.I.A.M se voit confier deux missions : la première est de répertorier les sites pouvant accueillir de très grandes stations de ski, ce qui sera fait en l'espace de deux années. La seconde est de trouver des promoteurs. La Plagne sera la première station

³⁵³ REVIL Philippe, « Le vieil homme et l'or blanc », *Le Monde*, 18 avril 2001.

³⁵⁴ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.36.

de troisième génération, symbole de la valse des promoteurs immobiliers, qui s'étant précipité par appât du gain ont fait faillite.

Rémy Knafou identifie les facteurs de l'évolution de la « *doctrine-neige* » qui ont conduit à des « *infléchissements* ». Premièrement le marché avait été mal étudié, et l'offre s'adaptait mal à la demande. Aussi des critiques vinrent d'acteurs de premier plan comme l'architecte Laurent Chappis qui ne partage pas les visions de Maurice Michaud. Laurent Chappis veut un aménagement de la montagne et pas seulement l'équipement de quelques sites, il veut en faire un vaste terrain de jeu accessible aux classes populaires. Deuxièmement, il y aura aussi des crises dans les années 1970. La crise économique qui met en difficulté financière les promoteurs, et entraîne une baisse de la fréquentation des stations. Aussi, une crise vient des avalanches meurtrières notamment à Tignes qui feront quatre morts et à Val d'Isère qui causent la mort de trente-neuf personnes. Ces avalanches meurtrières se sont produites dans des secteurs où les autorités publiques avaient connaissance des risques et ont malgré tout décidé de délivrer des autorisations d'urbanisme. A ce titre, il faut faire référence au rapport de Maurice Luguern qui était le « *chef de l'inspection générale de la Construction et se voit confier en mai 1970 la tâche de déterminer les responsabilités du ministère de l'Équipement dans l'attribution des permis de construire, dans des zones dangereuses de Val-d'Isère et Tignes* »³⁵⁵. Ce rapport est « *Remis le 10 octobre 1970 à Albin Chalandon, le rapport se révèle accablant [...] Il ne serait jamais sorti de l'armoire aux oubliettes si Gabriel Aranda n'était pas tombé dessus* »³⁵⁶. Ces avalanches témoignent d'une urbanisation faite au mépris des règles d'urbanisme comme le prouve le jugement rendu après la catastrophe de Val d'Isère, les administrations publiques sont mises en cause. Un article du Monde de l'époque explique que : « *Dans ses attendus, la cour d'appel déclare notamment : « S'il est vraisemblable que, dans certains cas évoqués par Gabriel Aranda, les autorisations de construire aient eu pour résultat de favoriser les projets spéculatifs, il n'est pas établi (...) que ce soit dans ce dessein que les autorisations en cause aient été données (...) S'il apparaît, dans ces conditions, que Gabriel Aranda n'a pas exagéré en indiquant que la construction du chalet de l'U.C.P.A. avait été autorisée, en violation des règlements, dans une zone connue des services de la Direction de la construction comme un couloir d'avalanches et en méconnaissance des risques auxquels le futur bâtiment allait être*

³⁵⁵ Ibid. p.181.

³⁵⁶ Ibid. p.181.

exposé, il n'en est pas de même de ses autres assertions. (...) »³⁵⁷. A la suite de ces crises, la doctrine du Plan-Neige subira des infléchissements. De 1970 à 1980, le Plan-Neige prévoit de passer de 135 000 lits à 365 000 lits touristiques disponibles, avec une croissance annuelle évaluée à 18 000 lits. Rémy Knafou explique que « Tandis que les pouvoirs publics commençaient à prêter une attention nouvelle à l'aménagement de la moyenne montagne et au tourisme social, les promoteurs des stations intégrées tiraient les leçons de la crise de 1970-71 : remise en cause d'une commercialisation uniquement fondée sur des appartements en copropriété et mise au point de nouvelles formules qui allaient relancer de manière spectaculaire le marché de la neige, tout en assurant un meilleur remplissage des stations ; ne pouvant plus se comporter uniquement en promoteurs immobiliers, la gestion devient un souci essentiel et la nécessité d'amortir des investissements importants sur une plus longue période entraîna l'organisation de la saison estivale. »³⁵⁸.

Le discours de Vallouise et la directive de 1977 viendront mettre fin au Plan-Neige. Il n'y aura plus de construction *ex nihilo* de station de ski possible. Seules des extensions de l'existant seront possibles et des exceptions pour les constructions à vocation touristiques sera prévue, notamment avec la procédure des Unités Touristiques Nouvelles (UTN). L'urbanisation des stations de ski avait eu une vocation touristique par la construction de résidences ou de remontées mécaniques, dès lors l'exception affichée par la loi montagne concerne en fait la plupart des constructions effectuées dans les stations. La loi montagne de 1985 enserra les territoires de montagnes dans un cadre juridique qui, loin de mettre fin aux constructions en montagne, donne un cadre juridique pour poursuivre leur extension, et tenter de conserver ce qui fait les atouts fantasmés de la montagne, c'est-à-dire des activités agricoles et pastorales, ainsi que la conservation de certains espaces naturels. Ce nouveau cadre juridique marque une juridicisation des territoires de montagne. En effet, les lois de décentralisation ont confié aux communes la compétence d'élaborer elles-mêmes leurs documents d'urbanisme et de délivrer les autorisations d'urbanisme. La montagne est alors saisie par le droit, le droit public notamment, ce qui ouvre la voie au juge administratif dès lors qu'il contrôle la légalité de ces actes. On peut donc faire l'hypothèse que ce cadre juridique nouveau, entraînant la production d'actes administratifs propres aux communes pour leur urbanisation leur donne une autonomie

³⁵⁷ « L'ancien conseiller technique de M. Chalandon était poursuivi pour diffamation après des révélations sur la catastrophe de Val-D'Isère du 10 février 1970 », *Le Monde* (14 février 1975).

³⁵⁸ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.49.

dont la seule contestation possible sera le recours au juge administratif, que ce soit pour l'Etat ou pour les autres requérants. Cette juridicisation et l'autonomisation des communes contiennent donc les possibilités d'une judiciarisation des enjeux de la montagne. Pour l'heure nous essayerons de retracer l'histoire des très grandes stations de ski sélectionnées pour cette thèse.

II. L'histoire singulière de la construction des très grandes stations de ski en France

Gabriel Fablet démontre qu'il y a eu plusieurs tentatives de typologies des stations de ski³⁵⁹, que ce soit par les aménageurs de la montagne eux-mêmes, il cite les approches de Pialat (1970) et de Cumin (1970), ou par les universitaires. Rémy Knafou, propose une nouvelle typologie des stations de sport d'hiver dans les Alpes françaises. Pour cela il tient compte du milieu d'implantation de la station, de l'origine de la création et des processus mis en œuvre. Il distingue ainsi les stations traditionnelles des stations créées *ex nihilo*. Les stations traditionnelles ont comme caractères communs :

- Une implantation en milieu rural, à partir d'un noyau villageois ;
- La participation de la population locale au développement touristique ;
- L'existence d'une population permanente et d'un secteur résiduel non-touristique plus ou moins développé ;
- Une activité touristique d'été et d'hiver, née le plus souvent l'été ;
- Stations non fonctionnelles, à domaines skiables morcelés ou éclatés, connaissant des problèmes de circulation intérieure ; omniprésence de l'automobile ;
- Un paysage hétérogène, résultat d'une croissance longue et non planifiée.

Les stations qui répondent à ces critères traditionnels sont les stations de Val d'Isère, Chamonix, et Megève.

Il distingue trois types de stations créées *ex-nihilo* :

³⁵⁹ FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015, p.89.

- « *Les stations nouvelles sauvages* : au développement spontané et désordonné issues de nombreuses initiatives privées³⁶⁰, par exemple l'Alpe d'Huez et Les Deux Alpes
- « *Les stations nouvelles « fonctionnelles »*³⁶¹, qui « *contrairement aux précédentes, elles ont existé sur le papier avant d'être créées, en vue de la pratique du ski. Le plan de masse et la viabilisation ont été réalisées par un acteur unique, le Département ou des sociétés privées, auquel, dans une deuxième phase, se sont substitués un certain nombre de constructeurs.* »³⁶², par exemple Courchevel, Méribel, Val Thorens
- « *Les stations nouvelles « intégrées »* : qui ont été « *pensées par des bureaux d'études urbains, financées par des capitaux extérieurs à la région d'accueil, elles ont été réalisées en totalité par un promoteur unique.* »³⁶³ par exemple Les Menuires, les Arcs, Avoriaz, La Plagne
- « *Les cas complexes : les stations composites* » : dont « *Tignes, en est le meilleur exemple. Avant la guerre, Tignes était déjà un petit centre touristique assez fréquenté, qui possédait une des premières écoles de ski.* »³⁶⁴.

Concernant les acteurs de la maîtrise foncière des stations de troisième génération, Rémy Knafou explique que « *Dans le jeu complexe qui mène à la création d'une station, on peut reconnaître, schématiquement plusieurs groupes :*

- « *Le promoteur et son équipe sont pratiquement tous des parisiens [...] Le but de leur démarche était principalement la recherche du profit* »³⁶⁵.
- « *Les techniciens de l'aménagement de la montagne, installés à Chambéry, ont joué un rôle moteur, secondé par les autres administrations [...] dirigés par Maurice Michaud [...] se sont objectivement rangés dans le camp des promoteurs [...] en compagnie desquels ils constituèrent « un appareil de décision de groupe », une « technostructure »* »³⁶⁶.
- « *Les élus locaux, et parfois départementaux, ont joué un rôle à la fois important et inconfortable : les promoteurs devaient nécessairement passer par eux et obtenir leur*

³⁶⁰ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.34.

³⁶¹ Ibid. p.35.

³⁶² Ibid. p.35.

³⁶³ Ibid. p.35.

³⁶⁴ Ibid. p.36.

³⁶⁵ Ibid. p.124.

³⁶⁶ Ibid. p.124.

accord [...] ces élus ont, dans presque tous les cas, été acquis aux vues des promoteurs »³⁶⁷.

- « *la population des communes [...] constituent souvent autant de groupes de pression aux intérêts divergents »³⁶⁸.*

C'est une combinaison de facteurs qui a conduit à une gestion entrepreneuriale de l'urbanisme en station de ski. Les élus et techniciens entretenaient depuis le Plan Neige une forte connivence et une proximité d'idées fortes sur le développement de l'immobilier en stations de ski. Quoiqu'il en soit, comme l'explique Rémy Knafou : « *La station, dans la collectivité locale, n'est pas un Etat dans l'Etat, vie communale et vie de la station se confondant plus ou moins totalement »³⁶⁹. Nous distinguerons les stations traditionnelles ayant commencé à se développer avant 1964 (A) et les stations *ex nihilo* (B).*

A. Les stations nées avant le Plan Neige

Rémy Knafou explique que « *c'est après la première guerre mondiale que la pratique du ski s'est répandue dans les Alpes françaises [...] les sports d'hiver viennent compléter une activité touristique estivale déjà assez vivace. C'est ainsi que çà et là apparurent les premiers équipements, hôtels et remontées mécaniques [...]. »³⁷⁰. Ainsi, Chamonix accueille les premiers Jeux Olympiques d'hiver en 1924, où ne sont pratiqués que des disciplines nordiques. Megève deviendra une station de ski sous l'impulsion de Noémie de Rothschild. Le premier hôtel, le Mont-d'Arbois ouvre en 1921. « *Entre 1923 et 1936 furent créées [...] les téléphériques du Mont d'Arbois et de Rochebrune à Megève [...] du Brévent à Chamonix [...] du Pléney à Morzine [...]. »³⁷¹. Ainsi, en 1936, Chamonix dispose de cinq téléphériques et un télésiège de 2380 lits touristiques pour une population permanente de 4633 habitants. Megève dispose de deux téléphériques et un télésiège et de 867 chambres d'hôtels et de 2914 habitants permanents. Morzine dispose d'un téléphérique de 516 chambres d'hôtel et a une population permanente de 1340 habitants.**

A Méribel, en 1933, Peter Lindsay crée la société foncière de la Vallée des Allues, et un plan d'urbanisme est élaboré aussi. Il commence réellement à équiper les terrains avec des remontées

³⁶⁷ Ibid. p.124.

³⁶⁸ Ibid. p.125.

³⁶⁹ Ibid. p.20.

³⁷⁰ Ibid. p.17.

³⁷¹ Ibid. pp.17-18.

mécaniques après 1945. Les premiers hôtels s'installent. C'est la plus ancienne des stations des Trois Vallées qui comporte les stations de Courchevel, Les Menuires et Val Thorens. En 1950, Méribel est reliée à Courchevel par un télécabine et compte quarante chalets, dix-sept hôtels et quatre remontées mécaniques. La station intégrée de Méribel-Mottaret est créée en 1972. Ce ne sont plus les hôtels et les chalets qui prédominent, mais les résidences de tourisme et Méribel-Mottaret constitue à partir de 1750 mètres, la plus haute altitude de la station.

A Val d'Isère, sous l'impulsion de Jacques Mouffier le village deviendra une station de ski. En 1932 la station compte quatre hôtels et en « 1936, le premier syndicat d'initiative représente toutes les activités économiques de la station. Il adopte un plan d'urbanisme qui garantit la sauvegarde des caractéristiques du village et divise le territoire communal en deux zones (sportive et immobilière). »³⁷². La Société des téléphériques de Val d'Isère est créée en 1938 et donnera lieu à la construction du premier téléphérique de la station. En 1962 un nouveau plan d'urbanisme est créé car le précédent est jugé trop ancien, il a vingt ans et les constructions sont jugées anarchiques, ainsi que le débit des remontées mécaniques pas assez important. Mais ce plan voit ses insuffisances dénoncées par Maurice Michaud dans un rapport datant de 1966. Alors, en 1967, le nouveau plan d'urbanisme est présenté, il prévoit de porter la capacité de la station à 13 000 lits (il faut donc en réaliser 5000). Les opérations de La Daille et du Thovex sont prévues, par deux promoteurs extérieurs, la Cogedim filiale de BNP Paribas et Pierre Schnebelen. Le 17 avril 1967 a lieu l'approbation par le conseil municipal de Val d'Isère à huis-clos décrété par le Préfet, ce qui est illégal. Une enquête publique a lieu l'été 1968 avec un plan qui diffère de celui approuvé par le conseil municipal. Il prévoit notamment trois grandes opérations, dont deux débutent sans permis de construire³⁷³. Le 26 juin 1968 a lieu l'approbation du plan dans des conditions régulières. En effet, une seconde enquête publique a lieu car le plan a été modifié par rapport au précédent. A propos des procédures d'approbation illégales, Albin Chalandon, ministre de l'Équipement et du Logement de 1968 à 1972, répond à Roger Mattis, conseiller municipal de l'opposition à Val d'Isère « *Il est exact, comme vous l'avez signalé, que la délibération prise par le conseil municipal, le 17 avril 1967, est entachée d'irrégularité, le public ayant été prié d'évacuer la mairie sur la demande du sous-préfet. Mais une deuxième délibération est intervenue, cette fois-ci dans des conditions normales, le 26 juin 1968, et aucun vice de forme n'entache donc la procédure du plan d'urbanisme., Enfin, au sujet des deux ensembles de la Daille et du Thovex, je regrette que les travaux de mise en état du sol aient été*

³⁷² <https://www.valdisere.com/histoire-de-val-disere/> [consulté le 1^{er} septembre 2020].

³⁷³ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, voir p.79.

*commencés avant la délivrance du permis de construire. Mais il s'agissait d'opérations sur lesquelles les plus hautes instances de mon département ministériel s'étaient auparavant prononcées favorablement (Commission interministérielle d'aménagement touristique de la montagne, groupe technique des plans d'urbanisme et conseil d'architecture et d'urbanisme) et c'est sans doute la raison pour laquelle les promoteurs ont pu croire être en droit de commencer immédiatement certains travaux. Cette considération, ajoutée au fait que les périodes de construction dans les stations d'altitude comme Val-d'Isère sont très brèves, m'a amené à renoncer à engager des poursuites judiciaires contre les deux promoteurs ».*³⁷⁴. Ces événements sont le symbole d'une administration assumant de faire fi du droit en vigueur afin d'atteindre les buts fixés à la C.I.A.M.

La création de Courchevel est pour Rémy Knafou « *l'étape empirique sur le chemin de la réalisation des stations intégrées* »³⁷⁵. Après 1945, le Conseil Général de la Savoie veut créer une station de sports d'hiver « *populaire* », à « *vocation sociale* »³⁷⁶. Le Conseil Général de la Savoie explique « *Nous vous proposons la mise en valeur complète par le département d'une région entière, en exécutant non seulement les travaux de voirie, mais en prenant possession des terrains susceptibles de constituer des zones d'habitation, de construire des remonte-pentes ou des téléphériques, d'établir les pistes ; en un mot d'aménager une station de sports d'hiver, qui apportera des possibilités de revenus à notre collectivité et augmentera son patrimoine.* »³⁷⁷. Pour Pierre de la Gontrie, Président du Conseil Général de la Savoie de 1945 à 1951, cette opération « *a pour but de mettre en valeur une des richesses naturelles principales de notre région, à savoir le tourisme et les sports d'hiver. Je crois que nous arriverons à faire en Savoie non pas simplement les plus belles stations de sports d'hiver de France, mais nous l'espérons, les plus belles stations d'Europe. Jusqu'ici, lorsque de pareilles stations étaient aménagées, le bénéfice en revenait généralement à des sociétés privées. Les collectivités, les départements engageaient souvent, à l'origine, des frais considérables et n'en tiraient aucun profit. Nous avons pensé que, dès l'instant que nous avons le désir de réaliser ce progrès incontestable dans notre région, il était convenable que le département, c'est-à-dire tous ceux qui le composent, puissent en profiter.* »³⁷⁸. Courchevel est réalisée par Maurice Michaud, il est

³⁷⁴ Ibid. p.81-82.

³⁷⁵ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.21.

³⁷⁶ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.18.

³⁷⁷ Délibération du Conseil Général de la Savoie du 26 novembre 1945 cité par Danielle ARNAUD, *La neige empoisonnée*, Paris, A. Moreau, 1975, p.18.

³⁷⁸ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.19.

à l'époque délégué à la rénovation de la Savoie et Laurent Chappis, en qualité d'architecte-conseil. Le maire, Monsieur Munier est d'accord. Le Conseil municipal apporte les terrains communaux pour la réalisation de la station. Environ quinze propriétaires acceptent aussi de vendre leurs terrains. Le département acquiert presque la totalité des terrains situés au-dessus de 1800 mètres. Le département achète les terrains, et construit les réseaux, comme l'eau, l'électricité ou encore les routes, et vend les terrains viabilisés aux particuliers ou promoteurs. Maurice Michaud explique : « [...] je plongeais chaque jour dans un océan d'irrégularités. Avec des méthodes orthodoxes, nous y serions encore. Pour transformer en route un chemin muletier, on a été jusqu'à voler des terrains. Dès qu'un propriétaire récalcitrant avait le dos tourné, hop, on envoyait les bulldozers. Heureusement, les choses finissaient toujours par s'arranger devant un verre de vin, parce que je connaissais tout le monde dans le pays. »³⁷⁹. A propos du décalage entre le projet de départ et le résultat final, Laurent Chappis explique qu'« [...] en 1958, mes idées avaient évolué. Mon plan-masse ne me paraissait plus aussi bien conçu. Le front de neige était une erreur : les plus beaux emplacements se trouvaient ainsi réservés à une élite. Il créait une rente de situation immuable. »³⁸⁰. Selon Danielle Arnaud, Courchevel a permis, notamment à Maurice Michaud de commencer à imaginer une doctrine « Il faut :

- Obtenir la maîtrise foncière totale du site ;
- Un promoteur unique qui prenne en main les destinées de la station de A à Z ;
- Que l'Etat prête pour les opérations non rentables
- Construire rapidement des lits pour amortir les dépenses très lourdes d'infrastructures (viabilisation, remontées mécaniques...) »³⁸¹.

Les stations de troisième génération seront construites à partir de l'expérience retirée de Courchevel.

B. Les stations nées avec le Plan Neige

³⁷⁹ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.22 [elle cite le journal *L'Express* du 9-15 janvier 1967].

³⁸⁰ Propos recueillis par Danielle Arnaud voir : ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.22.

³⁸¹ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.27.

La Plagne est la première station de troisième génération, donc station intégrée, lancée en 1962, avant la création du C.I.A.M. C'est le maire de la commune qui contacte Maurice Michaud en 1959. C'est d'abord l'Entreprise Moderne de Bâtiment et de Travaux Publics qui se voit confier l'adjudication de la route d'accès pour la somme de 2,2 millions de francs. Elle dépose le bilan avant d'avoir construit les remontées mécaniques et les lits et laisse un passif de près de 3 millions de francs en mars 1962. Les propriétaires qui ont laissé leurs terrains ne sont pas payés. Robert Legoux reprend la station en 1964 via la société d'aménagement de la Plagne (S.A.L.P).

Aux Arcs c'est Robert Blanc, agriculteur et moniteur de ski, Denys Pradelle, Roger Godino et Louis Mangin qui impulsent la station. Le 3 octobre 1961 une convention est signée avec Antoine Bimet, maire d'Hauteville-Gondon pour équiper les terrains au-dessus de 1600 mètres. Le promoteur obtient l'exclusivité des aménagements et des remontées mécaniques pendant 30 ans³⁸². En janvier 1962 la décision est prise de recourir à des expropriations et en mars 1962 la population locale est informée de cette décision. Ainsi, le 13 juin 1964, une ordonnance d'expropriation concerne la commune d'Hauteville-Gondon (200 habitants), qui sera fusionnée avec celle de Bourg-Saint-Maurice (5000 habitants). Avec la nouvelle convention entre Bourg-Saint-Maurice et la Société des montagnes de l'Arc, Bourg-Saint-Maurice s'endette, son budget est de 6 millions et elle a emprunté 35 millions, cautionné 35 millions pour le promoteur, garanti 25 millions pour les investissements de remontées mécaniques et dépensé 8 millions pour un téléphérique entre Bourg-Saint-Maurice et les Arcs³⁸³. La station des Arcs ouvre à Noël 1969.

A Tignes, le maire souhaite y faire une station de ski. Le plan d'urbanisme est approuvé le 18 février 1965. Le promoteur Pierre Schnebelen arrive en 1965 et dépose un dossier pour 55 000 mètres carrés de plancher pour quinze bâtiments situés en zone *non aedificandi* du plan d'urbanisme. Le 5 novembre 1965 un arrêté préfectoral autorise les constructions. En avril 1967 une convention est passée entre la mairie de Tignes et Pierre Schnebelen pour des lits et des remontées mécaniques. Les équipements lui sont concédés et il a la mission d'urbaniser le Val Claret. Pour le Val Claret aussi les bâtiments prévus sont en zone *non aedificandi* du plan d'urbanisme, il obtient dix-neuf permis de construire pour sept hôtels et six cent quatre six logements au Val Claret. Les constructions sont lancées avant même qu'un plan détaillé de

³⁸² Ibid. voir p.58.

³⁸³ Ibid. voir p.61.

l'opération soit fourni à la commune. Le 26 mai 1970, le préfet de Savoie exige ce plan, notamment car il y a eu l'avalanche à Val d'Isère et des avalanches à Tignes³⁸⁴.

Joseph Fontanet, député, président du Conseil Général de la Savoie impulsa la création de la station des stations des Menuires et de Val Thorens. Le département de la Savoie et la Caisse des Dépôts et Consignations créent une réserve foncière de quatre-vingt kilomètres carrés dans la vallée des Bellevilles. Ainsi, en 1959 la décision est prise d'aménager Les Menuires et Val Thorens. En 1961, la Société d'équipement de la Vallée de Belleville (SODEVAB) est créée. C'est une société d'économie mixte, où sont associés le département de la Savoie, la Caisse des Dépôts et notamment la Chambre de commerce de Chambéry ou encore la Banque de Savoie. Joseph Fontanet en devient le président, le directeur général en est Georges Cumin. Les missions de la SODEVAB consistent à acquérir les terrains les aménager puis les revendre. Le département se porte caution il devra donc se substituer à elle si elle n'arrive pas à rembourser ses dettes. Le projet rencontre des difficultés à trouver des investisseurs et des promoteurs immobiliers au point que la Caisse des Dépôts crée la SIVABEL (société civile immobilière de la vallée des Bellevilles) qui fera office de promoteur immobilier. Le département construit une route pour 15 millions de francs. En 1967 des hôtels et des immeubles sont implantés aux Menuires, environ 1500 lits. La SODEVAB est endettée pour 20 millions de francs, il faut rembourser 1,7 millions de francs de dettes par an. Le promoteur Pierre Schnebelen propose de racheter les dettes. De plus, la station sera marquée par le projet d'équiper le glacier et Val Chavière (station voulue par Modane et Saint-André) que le Conseil général de la Savoie approuve le 17 mars 1969 et envisage pour le ski d'été. Le 23 mai 1969, le conseil d'administration du Parc national de la Vanoise donne son accord au projet, qu'il avait pourtant repoussé en janvier. En septembre 1970, le Président de la République Georges Pompidou décide de l'ouverture d'une enquête publique. Le 14 juin 1971, le premier ministre Jacques Chaban-Delmas fait savoir que le gouvernement donne un avis défavorable. Le conseil d'administration du parc de la Vanoise dira non à la station de Chavière à l'intérieur du parc mais oui à un aménagement modéré pour le glacier. Cela créera une nouvelle controverse où l'appât du gain est motivé par le maintien d'une activité de ski l'été, sur le glacier, malgré les impossibilités techniques flagrantes et le danger pour l'environnement que constituait ce projet.

³⁸⁴ Ibid. pp.82-84.

Les efforts de la C.I.A.M se concentreront en Savoie. Et d'autres initiatives verront naître des très grandes stations de ski en Haute-Savoie et en Isère, c'est le cas d'Avoriaz, et du développement de l'Alpe d'Huez et de Deux-Alpes. Ce sont plutôt des initiatives privées qui vont contribuer à la construction des hébergements touristiques et des remontées mécaniques.

A Morzine, la station subissait la concurrence des Gets. Jean Vuarnet voulait lui donner un nouveau souffle et cherchait des investisseurs, c'est ainsi qu'est née la station d'Avoriaz. La société Cofinindus dirigée par Robert Brémond et Jean Vuarnet signent une convention le 28 décembre 1962³⁸⁵. Gérard Brémond, le fils de Robert Brémond dirigera une des sociétés créées pour l'aménagement de la station, et il fondera et dirigera ensuite Pierre et Vacances. L'architecte est Jacques Labro. La station d'Avoriaz ouvre en 1966.

L'urbanisation de certaines stations va constituer une sorte de mélange de stations de première et troisième génération. L'Alpe d'Huez et les Deux-Alpes sont qualifiées par Rémy Knafou de « *stations nouvelles sauvages* » car leur développement a été « *spontané et désordonné* » car il dépendait de nombreuses initiatives privées³⁸⁶. L'arrivée du ski à l'Alpe d'Huez date des années 1920 et dans les années 1930 les premiers hôtels seront construits ainsi que les premiers téléskis. Dans les années 1950, une société est construite afin de gérer les remontées mécaniques et d'en créer de nouvelles c'est la Société d'Aménagement Touristiques de l'Alpe d'Huez (la SATA). La commune de Huez en acquiert la majorité du capital dans les années 1980. C'est une société d'économie mixte. Aux Deux-Alpes, les premières remontées mécaniques entrent en service à la fin des années 1940. Dans les années 1950, la station des Deux-Alpes est créée la gestion de la station se précise. En 1960, la station compte dix-huit hôtels, principalement ouvert par des hôteliers issus de la population locale³⁸⁷. Dans les années 1970, la station, compte quarante hôtels et vingt-trois remontées mécaniques.

L'histoire du développement des stations de ski est donc un mélange d'initiatives privées et publiques où une synergie a existé dès le départ entre ces acteurs. Les années 1970 vont marquer le pas dans le développement des stations de ski et après la directive de 1977, il ne sera plus possible d'en créer de nouvelles, seulement d'étendre les stations existantes. Le discours de

³⁸⁵ KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978, p.116.

³⁸⁶ Ibid. p.34.

³⁸⁷ CRIBIER Françoise, « De Venosc aux Deux-Alpes, Une station à double saison », *Revue de géographie alpine* tome 49, n° 2, 1961, pp. 293-318.

Vallouise motive la décision de stopper la construction de nouvelles stations par un discours faisant des enjeux agricoles et naturels des enjeux qui ne constituaient pas une priorité pour les acteurs étatiques. En scrutant l'histoire des stations, on comprend aussi que le développement de celles-ci a été extrêmement coûteux pour les acteurs publics et les promoteurs immobiliers, qui avaient durement subi la crise économique des années 1970. La croissance économique va stagner et la rentabilité financière des investissements va diminuer. Il n'apparaît donc plus rentable d'investir dans de nouvelles stations de ski, qui s'avèreraient encore comme de coûteuses aventures, qui mettraient d'autant plus en concurrence les sites existants, fragilisant encore la rentabilité des investissements publics et privés. Dès lors, on ne peut nier que les transformations et crises du capitalisme des années 1970, modifiant le rôle de l'Etat keynesiano-fordiste à un Etat néolibéral, doté de budgets qui s'affaiblissent, a motivé la fin du Plan-Neige et a constitué le cadre historique de l'adoption de la loi Montagne de 1985.

L'histoire des stations de ski permet de comprendre leur autonomisation et l'adoption du cadre juridique inclut dans la loi montagne de 1985. Cette loi donne un caractère de volonté générale et d'intérêt général de la nation autour de l'urbanisme en montagne, comme si le souci de son « *développement* » par l'urbanisation faisait consensus. Par une loi, cette urbanisation semble alors issue d'un consensus national se reflétant dans une loi expression de la volonté générale, la loi revêt alors tout son caractère mystificateur de la forme juridique moderne. Nous l'avons vu au cours de l'histoire des stations de ski, l'urbanisation des stations a été largement décidée dans les arcanes de l'administration, du C.I.A.M notamment, et par des financeurs et investisseurs privés. Le consensus mystificateur reflété par la forme de la loi vient masquer deux choses : les intérêts qui ont conduit au développement des stations de ski et la crise des années 1970 qui a mis fin à la construction *ex nihilo* de stations. Dès lors, la montagne se trouve juridicisée et le droit public enserrant ces territoires pourra voir s'engouffrer un acteur nouveau le juge administratif, qui contrôle les actes administratifs des communes.

Conclusion du Chapitre

Le « *droit de l'expansion urbaine* » est donc l'objet juridique que nous avons forgé au regard de notre approche théorique et de notre caractérisation de la période historique. L'urbanisation des stations de ski est passé d'une maîtrise étatique à une maîtrise municipale, dans un contexte économique renouvelé. Ce sont désormais les maires des communes et le conseil municipal qui élaborent le plan local d'urbanisme, dans une démarche entrepreneuriale. Les actes déferés au juge administratif sont donc des actes qui mettent en œuvre une politique entrepreneuriale qui cherche à favoriser l'attractivité touristique des stations de ski. En ce sens, le juge administratif devient un acteur du droit de l'expansion urbaine. Nous allons maintenant essayer de comprendre comment sa jurisprudence façonne ce droit et de quelle manière le champ stratégique des politiques d'urbanisme modèle l'application de ses décisions.

CHAPITRE III DE LA DECISION DE JUSTICE A LA FABRICATION DE LA JURISPRUDENCE EN DROIT ADMINISTRATIF : LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME DANS LE DROIT DE L'EXPANSION URBAINE

Nous aborderons le juge administratif comme un acteur politique à part entière des politiques d'aménagement en montagne. Ses décisions ne s'imposent pas d'elles-mêmes aux autres acteurs, il existe une « boîte noire » de la fabrication des jurisprudences. Pour cela nous verrons que les décisions des juridictions administratives et la façon dont elles se diffusent sont conditionnées par le champ stratégique que constituent les politiques publiques (Section 1). Ce qui nous permettra d'envisager le juge administratif comme un acteur du droit de l'expansion urbaine (Section 2).

Section 1 Les décisions de justice comme source controversée de changement politique

L'augmentation des recours devant les juridictions administratives laisserait penser à une « *juridictionnalisation* »³⁸⁸ ou encore à une judiciarisation du droit de l'urbanisme. Le terme de judiciarisation reste mal défini mais semble indiquer que, pour les chercheurs, les tribunaux seraient des acteurs majeurs du changement des politiques publiques. Cependant, l'effectivité de ces changements et leur importance fait l'objet d'un débat, de nombreux chercheurs pensent que l'influence des cours est surinterprétée (Sous-section 1). De plus, peu de travaux se sont intéressés à la jurisprudence par la perspective critique et au rôle politique du juge administratif dans sa fonction contentieuse (Sous-section 2).

³⁸⁸ « Cette « *juridictionnalisation* » présente des côtés inquiétants. La hausse du contentieux n'est pas simplement le signe d'un meilleur accès à la justice, d'une connaissance plus approfondie, par chacun, du droit et de ses droits. Elle révèle aussi certains dysfonctionnements, d'autant que les problèmes soumis aux juges ne représentent, en cette matière, qu'une part assez faible du contentieux potentiel. » PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37.

Sous-Section 1 La judiciarisation et le rôle politique des cours dans les théories antiformalistes

La judiciarisation est un terme difficile à définir voire controversé, mais il signifie au moins une augmentation significative du nombre de décisions de justice rendues par les juridictions(I). Malgré cela, nous verrons que des approches antiformalistes ont abordé le rôle des cours comme une pratique politique (II).

I. La judiciarisation ou l'augmentation du nombre de décisions de justice comme seule certitude

La judiciarisation apparaît comme un phénomène controversé, un terme flou. Cette réflexion est nécessaire, car comme nous l'avons démontré précédemment, le droit de l'urbanisme est un droit soumis à une judiciarisation croissante. Encore faut-il arriver à déterminer le sens de « *judiciarisation* ». Selon Jacques Commaille et Laurence Dumoulin, ce terme voudrait dire que : « *les juges seraient davantage associés à la vie politique et à l'action publique selon une triple dimension : dans l'imposition de limites substantielles au pouvoir des institutions législatives, dans la définition du contenu même des politiques publiques et de leur mise en oeuvre concrète et enfin dans l'arbitrage de l'activité politique elle-même via la régulation de la compétition politique* »³⁸⁹. Les analyses fournies sur l'étude de l'influence du juge sur les politiques publiques sont l'objet d'une littérature internationale qui considère qu'elle induit un transfert du *decision-making* du parlement, du gouvernement et de l'administration vers les tribunaux.

Face à l'incapacité des acteurs politiques à apporter des solutions, le recours au juge se développerait. Il contient en creux une critique d'un système politique qui déçoit. Il se serait accru du fait de l'incapacité des autres instances des démocraties modernes³⁹⁰. Ce recours permettrait de faire reconnaître des droits ou des situations de fait par un juge qui apparaît

³⁸⁹ COMMAILLE Jacques, et Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines, Une sociologie politique de la « judiciarisation » », *L'Année sociologique* 59, n°1, 6 avril 2009, p.67.

³⁹⁰ Voir par exemple : GRANDJEAN Geoffrey, WILDEMEERSCH Jonathan, MARTENS Paul *Les juges, décideurs politiques ? essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

comme neutre et désintéressé. L'étude de Jacques Commaille et Laurence Dumoulin fait surtout ressortir une chose : la judiciarisation est un concept qui rencontre du succès dans la littérature scientifique. Indéniablement, c'est une notion floue, difficile de l'objectiver. Jacques Commaille et Laurence Dumoulin démontrent que ce terme regroupe une grande variété de significations. Dans tous les cas, la judiciarisation désignerait un rôle accru des acteurs et institutions judiciaires. C'est-à-dire que les juges traiteraient de litiges qu'ils n'avaient auparavant pas à traiter.

On peut penser que la judiciarisation est le résultat du resserrement des barreaux de la cage de verre et de la cage de fer³⁹¹. La cage de fer représente un système bureaucratique qui s'étend de plus en plus, qui matérialise la vocation hégémonique d'un système légal rationnel charriant avec lui la rationalité néolibérale qui s'impose partout. C'est aussi un resserrement de la cage de verre symbole de revendications multiples au sein de démocraties modernes qui n'arrivent plus à répondre aux aspirations des citoyens mystifiés par leur situation de sujets de droit libres et égaux en droit³⁹². L'expansion du phénomène jurisprudentiel ne peut se comprendre que si l'on comprend que la multiplication des règles juridiques et le resserrement des cages de verre et de fer ont permis l'autonomisation du juge par rapport au reste du système politique, pas indépendant, mais bien capable de s'imposer comme acteur qui multiplie les interventions dans les démocraties libérales. De plus, les tribunaux s'autonomisent de plus en plus des appareils politiques, au point de faire oublier leur dépendance par rapport à ceux-ci. Il se crée alors un rapport de force entre les instances politiques et judiciaires pour la définition du droit, des limites des pouvoirs politiques et du contenu de leurs décisions

C'est dans ce contexte, c'est-à-dire avec de grandes difficultés à définir la judiciarisation qu'est étudiée l'influence des juges. La multiplication des décisions de justice a conduit à de nombreuses analyses concernant la capacité des juges à intervenir comme acteurs politiques. C'est donc un sujet qui concerne les juristes et les politistes.

³⁹¹ LASCOURMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018.

³⁹² Voir sur la question de l'idéalisme de la production politique du droit Jacques Michel : MICHEL Jacques, « Droit et Idéologie : Eléments d'analyse à partir du jeune Marx », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 1, 1978, pp.3-84.

II. Les décisions de justice comme source controversée de changement politique

Nous l'avons dit, les Etats-Unis sont un des pays dans lesquels les approches antiformalistes du droit ont le plus prospéré³⁹³. Les chercheurs se sont donc penchés sur les tribunaux pour les définir comme des acteurs politiques. Nous pensons qu'il est important d'introduire ici ces travaux, premièrement car ils ont été déterminant dans le cheminement de notre pensée, deuxièmement parce qu'ils ne font pas l'objet de traduction en français. Ils sont donc ignorés par une partie de la doctrine française, qui reste dominée par des approches formalistes des sciences juridiques.

Ainsi, la création judiciaire a été envisagée sous l'angle du *judicial policy making* par les chercheurs anglo-saxons qui se sont penchés notamment sur la Cour Suprême des Etats-Unis et sur la Cour de justice de l'Union européenne ou encore le Conseil Constitutionnel français. Ils envisagent le juge comme un acteur politique, c'est-à-dire comme un acteur capable de prendre des décisions ayant la même portée, le même effet que celles prises par les organes de décisions classiques que sont les organes exécutifs ou législatifs. Les études ont porté sur la façon dont les juges prennent leurs décisions ou sur les conditions qui font qu'une décision judiciaire peut être assimilée à une décision politique. Ces études sont allées plus loin que la simple affirmation que le juge a un rôle politique. Les chercheurs ont voulu savoir à quelles conditions et dans quel contexte une décision judiciaire peut avoir une influence sur la situation politique ou sur la conduite des politiques publiques décidées initialement par les organes législatifs ou judiciaires. Les travaux de quatre chercheurs, sur trois différentes juridictions peuvent nous aider à comprendre les études du *judicial policy making*. Concernent la Cour Suprême des Etats-Unis on peut noter les travaux de Martin Shapiro³⁹⁴ et Gerald Rosenberg³⁹⁵. La Cour de justice de l'Union européenne a été étudiée par Karen J. Alter³⁹⁶ et Alec Stone Sweet³⁹⁷. Ce dernier a aussi travaillé sur le Conseil Constitutionnel français³⁹⁸. A partir d'études de cas, ces travaux s'attachent à cerner le rôle politique des cours.

³⁹³ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

³⁹⁴ SHAPIRO Martin, *The Supreme Court and administrative agencies*, New York, Free Press, 1968.

³⁹⁵ ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008.

³⁹⁶ ALTER Karen J., *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

³⁹⁷ STONE SWEET Alec, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2000.

³⁹⁸ STONE SWEET, Alec, « Judicialization and the Construction of Governance », *Comparative Political Studies* 32, n° 2, 1 avril 1999, pp.147-184.

Le travail de Gerald Rosenberg s'interroge sur la capacité réelle des tribunaux à provoquer le changement social, c'est-à-dire à initier des réformes du droit existant, en se penchant sur le cas de la Cour Suprême³⁹⁹. Il pense que le débat ne se situe pas dans le fait de savoir si les tribunaux produisent du changement ou pas. Il s'agit de comprendre comment, c'est-à-dire dans quelles conditions, les décisions des tribunaux peuvent être productrices de changements sociaux significatifs. Il démontre que les interventions des tribunaux ne sont des conditions ni nécessaires, ni suffisantes pour qu'un changement social ait lieu. Pour lui, les institutions judiciaires ne sont pas aussi fortes que le pensent bon nombre de juristes. En effet, il pense qu'il est exceptionnel que les tribunaux puissent provoquer le changement. Il identifie que le changement aura lieu à la suite de décisions de tribunaux, si plusieurs conditions sont réunies⁴⁰⁰. Pour lui ces conditions supposent que les tribunaux ne sont ni nécessaires ni suffisants pour provoquer le changement social. Le principal frein réside dans le fait que les tribunaux n'ont pas la maîtrise de la mise en œuvre de leurs décisions. La décision provoquera du changement si les acteurs autres que le juge ont intérêt à appliquer la décision⁴⁰¹.

Les conditions suivantes doivent être réunies. Il faut :

- un précédent juridique qui permet le changement et qui permet de dépasser la première contrainte structurelle,
- des acteurs (Parlement, Congrès, exécutif,...) qui soutiennent le changement,
- le soutien de certains groupes de citoyens et un niveau faible d'opposition de la part de l'ensemble des citoyens, soit lorsque les autres acteurs :
 - . mettent en place des encouragements pour inciter au respect des décisions judiciaires,
 - . imposent des coûts pour inciter au respect de ces décisions,
 - . lorsque des décisions judiciaires peuvent être mises en œuvre par le marché,
 - . lorsqu'elles représentent un levier, une protection ou une excuse pour les personnes qui sont centrales dans la mise en œuvre et qui veulent agir pour mettre en œuvre les décisions judiciaires.

Au-delà des effets judiciaires des décisions, Gerald Rosenberg se penche sur les effets extra-judiciaires des décisions des tribunaux. Dans cette perspective, les tribunaux « *peuvent produire une réforme sociale importante en incitant les individus à agir ou en les persuadant d'examiner*

³⁹⁹ ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008.

⁴⁰⁰ Ibid. p.32.

⁴⁰¹ Ibid. p.35.

et de changer leur opinion »⁴⁰². Ainsi, les décisions des tribunaux, comme celles de la Cour Suprême américaine peuvent être des ressources pour ceux qui désirent le changement.

Pour Gerald Rosenberg, les cours peuvent provoquer le changement par plusieurs canaux :

- faire changer les actes et opinions des individus sur le long terme
- créer des ressources pour le changement,
- influencer le climat intellectuel, les idées discutées
- mettre en lumière des problèmes, les mettre à l'agenda.

Ainsi, l'influence des tribunaux se situerait plutôt dans leur capacité à produire des décisions de justice qui constitueront ou non, selon les circonstances, des ressources pour ceux qui veulent agir.

Sous-Section 2 *La jurisprudence comme produit des rencontres entre les décisions de justice et les jeux d'acteurs*

Une jurisprudence n'est pas la décision du tribunal toute nue. C'est l'ensemble des relations et rapports de forces qui en déterminent le sens et l'application de décisions de justice. Les décisions des juridictions administratives sont des normes juridiques au cœur des politiques publiques car le juge peut poser une contrainte juridique et invalider les décisions contenues dans les actes qui lui sont soumis ou en faire changer le contenu (I). De plus, les approches juridiques formalistes tendent à fétichiser la jurisprudence et conduisent à faire de son application une évidence au point d'en faire un impensé de la science juridique (II).

I. *La jurisprudence comme norme juridique fabriquée par les jeux d'acteurs à partir des décisions de justice*

Le juge occupe une position particulière dans le champ juridique. La jurisprudence qu'il rend est, à côté de la voie législative, l'autre voie pour faire accéder une règle à l'universel juridique, par la force du *stare decisis*⁴⁰³. Le procès, selon Pashukanis, constitue le moment juridique par excellence, qui constitue l'autonomisation du droit « *Le tribunal représente [...] la*

⁴⁰² « *may produce significant social reform by inspiring individuals to act or persuading them to examine and change their opinions* » ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008, p.7 (traduction personnelle).

⁴⁰³ C'est-à-dire la règle du précédent jurisprudentiel.

superstructure juridique par excellence. Par le procès judiciaire le moment juridique se sépare du moment économique et apparaît comme moment autonome. »⁴⁰⁴. Un litige est traduit en termes juridiques pour être traité par un tribunal et la solution au litige pourra accéder à l'universel juridique par le biais de la jurisprudence⁴⁰⁵. Si la jurisprudence se fabrique à l'intérieur du tribunal, elle se fabrique autant à l'extérieur par la promotion, la diffusion et la médiation des décisions de justice. Il faut comprendre que la jurisprudence structure l'espace juridique, et que dans le même temps elle est modelée par cet espace. Elle le structure en pourvoyant de nouvelles règles juridiques, en précisant la portée de certaines règles, en tranchant des cas inédits. Mais les décisions du juge ne sont pas la fin d'un processus. En ce sens, Evelyne Serverin se pose les questions suivantes : qu'est ce qui fait la jurisprudence ? quels sont les processus de création de cette jurisprudence et quels sont les agents de cette production ? Elle démontre que les juristes enferment souvent la question de la jurisprudence dans une réflexion sur les sources du droit. Ce qui laisse les modalités de la création de la jurisprudence en dehors de leur analyse. Elle va donc s'atteler à « *retrouver les variables institutionnelles qui déterminent les caractéristiques de la production jurisprudentielle* ». Pour cela, elle défend la thèse que la jurisprudence doit être envisagée « *comme un phénomène d'information* »⁴⁰⁶. Sa démonstration s'appuie sur des revues relatives au juge judiciaire. Elle analyse ces revues juridiques comme déterminantes pour la réponse à ces questions. Elle laisse donc la question de la jurisprudence en droit administratif en suspens.

Premièrement il faut comprendre comment une décision d'un juge administratif accède au rang de « jurisprudence ». Un ensemble de pratiques juridiques font accéder la décision du juge au rang de jurisprudence, c'est-à-dire au rang d'une règle reconnue comme universelle qui prend une force telle qu'elle sera utilisée comme justification pour agir par les acteurs juridiques. Pour Evelyne Serverin la jurisprudence résulte du couple procès et observateurs de ce procès⁴⁰⁷. Dans le cas du droit administratif, le Conseil d'Etat a un service dédié à la diffusion des décisions de justice, la Section du Rapport et des Etudes. Le Recueil Lebon est aussi un recueil qui contient les décisions du Conseil d'Etat et des autres juridictions jugées comme les plus importantes et qui contribue à leur diffusion. Il fait un premier tri, en montrant quelle décision

⁴⁰⁴ PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovič, *La théorie générale du droit et le marxisme*, Toulouse, Éditions de l'Atelier, 2018, p.96.

⁴⁰⁵ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.

⁴⁰⁶ SERVERIN Évelyne, « Les recueils d'arrêts de la jurisprudence, Pour une approche informationnelle du système juridique, », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 3, 1979, p.25.

⁴⁰⁷ Ibid. p.38.

peut être considérée comme importante, ou moins importante. Il est actuellement confié à l'entreprise Dalloz par le biais d'une délégation de service public. Par ailleurs, Dalloz, Lexis Nexis, et autres éditeurs juridiques éditent des revues, et créent des bases de données en ligne qui servent aux praticiens juridiques. Dans ces revues, les auteurs sont des universitaires mais aussi des praticiens du droit, c'est-à-dire que ce sont des avocats, des juges, des juristes ou encore des fonctionnaires qui diffusent les jurisprudences. Les Cours Administratives d'appel et Tribunaux administratifs peuvent aussi diffuser sur leurs sites internet les décisions qu'ils jugent les plus importantes et lancer des revues. Par exemple la Cour Administrative d'Appel de Lyon a lancé la revue ALYODA, par le biais de l'association ALYODA. Elle est animée par des magistrats administratifs dans le but de diffuser la jurisprudence de la CAA de Lyon et des tribunaux administratifs dans son ressort, notamment celui de Grenoble⁴⁰⁸. Le premier enjeu à l'extérieur de la salle d'audience, est donc celui de la diffusion de la décision, et donc de sa transmission au reste de la société et des juristes.

Deuxièmement, un enjeu se trouve autour de l'application de la décision de justice tant pour son destinataire direct que pour le reste de la société et des juristes. Cette application est souvent diffusée par les professionnels du droit tels que des avocats ou des juristes, qui donnent des conseils en se fondant sur ces décisions. Ils en font donc une interprétation, qui peut parfois les mener à défendre des positions opposées lors d'un procès sur la signification à donner à une décision de justice. Ainsi l'application des jurisprudences par les acteurs juridiques est incertaine, et déterminée par leur pratiques, idées et intérêts. Elles font aussi l'objet d'usages stratégiques⁴⁰⁹.

La jurisprudence constitue un cadre qui contraint les acteurs, ce sont des règles qui définissent le cadre institutionnel dans lequel agir. Nous considérons aussi que la jurisprudence offre un réservoir d'interprétation à ceux qui l'appliquent. Ce qui suppose qu'une jurisprudence n'est pas la fin d'un processus juridique. Elle marque la fin du contentieux en cours, mais relance un cycle de diffusion, de médiation et d'interprétation du texte qu'elle contient. Cependant, nous

⁴⁰⁸ https://alyoda.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=62 [consulté le 1^{er} septembre 2020].

⁴⁰⁹ GARRET Geoffrey, WEINGAST Barry R, « Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC's Internal Market », in GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert O., *The Role of Ideas in Foreign Policy*, Cornell University Press, 1993, pp.173-204 ; ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008 ; ALTER Karen J., *The European Court's Political Power : Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

ne pensons pas comme Alec Stone Sweet⁴¹⁰ qu'un cercle vertueux de la judiciarisation se crée car comme démontré par Gerald Rosenberg⁴¹¹, il se peut très bien qu'aucun acteur politique ne se saisisse d'une décision de justice, ou qu'elle ne fasse pas l'objet d'une diffusion.

En cela, la jurisprudence est une production de normes juridique engendrée par les politiques publiques, lorsqu'elles sont l'objet d'un litige devant le juge administratif. Le juge administratif est un producteur de normes dans le cadre des politiques publiques et ces normes donneront lieu à des attitudes et applications qui créent des normes secondaires d'application. Ainsi, la jurisprudence revêt deux dimensions. Elle appartient au cadre institutionnel dont la dimension contraignante ne peut être niée, ce cadre donne lieu à des normes de cadrage et d'application des politiques d'urbanisme, elles sont des contraintes institutionnelles pour les acteurs des politiques d'urbanisme. Mais elle constitue aussi un réservoir d'interprétation et une ressource pour ceux qui agissent en se fondant dessus, ces sont des normes secondaires stratégiques, façonnées en fonction des intérêts et idées des acteurs des politiques d'urbanisme. Ces deux dimensions peuvent évidemment se croiser et se succéder.

Ainsi, tant les analyses issues du mouvement « *Critique du droit* » notamment l'article d'Evelyne Serverin que les analyses de Pierre Lascoumes sur les normes juridiques et les politiques publiques nous permettent d'aborder la jurisprudence du juge administratif.

II. Les usages idéologiques et stratégiques des décisions de justice comme pratiques façonnant la jurisprudence

On peut considérer qu'il existe une fétichisation des décisions de justice par la doctrine. Selon Frédéric Keck « *Si le terme de fétichisme dérive du portugais feitiço et du latin facticius, il désigne aussi bien le « factice » – l'erreur, l'imposture, l'ensorcellement, le charlatanisme – que le « fictif » – l'imaginaire, le fabriqué, le féérique, le créé.* »⁴¹². Selon le mouvement « *Critique du droit* », le droit est l'objet d'une fétichisation de la part de la doctrine juridique.

⁴¹⁰ STONE SWEET Alec, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2000.

⁴¹¹ ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008.

⁴¹² KECK Frédéric, « Fiction, folie, fétichisme, Claude Lévi-Strauss entre Comte et La Comédie humaine », *L'Homme, Revue française d'anthropologie*, n° 175-176, 15 octobre 2005, p.203.

La fétichisation productrice de force symbolique est le résultat de plusieurs pratiques. Evelyne Serverin identifie deux pratiques qui fabriquent les jurisprudences. Premièrement les règles propres aux contentieux, qui font des tribunaux et notamment des tribunaux supérieurs les premières lignes de la fabrication de cette jurisprudence. Une question se pose. Peut-on parler de jurisprudence essentiellement lorsqu'un arrêt vient du Conseil d'Etat ? Pour Evelyne Serverin, la cassation semble avoir une valeur supérieure aux yeux des juristes pour une chose : la cassation ne sert pas à juger l'affaire, mais bien à juger si le droit a bien été appliqué par les juridictions du fond. Ce qui veut dire, qu'intrinsèquement, la cassation a une portée générale, puisqu'elle vise à vérifier l'application de règles générale⁴¹³. Elle vise à unifier et à montrer comment appliquer les règles de droit en jeu lors du procès. Pour faire un parallèle avec la Cour de Cassation Evelyne Serverin explique que la Cour de Cassation a une action jurisprudentielle et une action disciplinaire. La première est créatrice de règles, la seconde non. C'est dans l'action jurisprudentielle que se trouveront donc les décisions qui feraient jurisprudence si l'on ne prend comme élément de référence que les critères d'une affaire jugée par le Conseil d'Etat. Deuxièmement, si l'on prend des critères plus larges, il peut notamment s'agir du degré de diffusion des décisions et de commentaires par la doctrine. Il y a donc un autre aspect. Evelyne Serverin ne dit pas autre chose quand elle explique que la jurisprudence en droit privé résulte du couple procès et observateurs de ce procès⁴¹⁴. La normativité d'une jurisprudence apparaît après une reconstitution de celle-ci par la doctrine, notamment à travers des annotations et des commentaires publiés dans des revues. Ainsi, Evelyne Serverin s'intéresse tant à la procédure judiciaire qu'à l'usage de la jurisprudence comme une source de règles de droit par les observateurs du procès, ou en tout cas ceux qui s'appuieront sur les résultats du procès pour régler leur conduite. Mais Evelyne Serverin s'arrête aux revues pour terminer son enquête qui se veut générale sur la jurisprudence en droit privé, elle ne concerne pas un domaine en particulier.

En réalité, la fétichisation de la jurisprudence en constitue un usage idéologique et stratégique. Premièrement, pour comprendre l'usage idéologique, il faut comprendre le rôle de la doctrine. En ce qui concerne le droit public, selon Jean-Jacques Gleizal, elle participe de l'idéologie du droit public et donc nourrit et reproduit l'idéologie juridico-politique : « *La doctrine du droit administratif va très loin en ce sens en créant les notions de « service public par nature » ou de « service public virtuel ».* Dans tous les cas, au-delà des contingences historiques, il s'agit

⁴¹³ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985, p.197.

⁴¹⁴ Ibid. p.197.

de sauver l'Etat, de le faire échapper aux vulgaires lois du marché. »⁴¹⁵. La doctrine est une des composantes du droit de l'Etat car « *Son travail consiste à sélectionner les sources du droit, à les commenter et à orienter la production future. Une décision du juge administratif n'a pratiquement aucune portée si elle n'est pas reprise et commentée par la doctrine.* »⁴¹⁶. Jean-Jacques Gleizal attribue une double fonction à la doctrine « *Celle-ci exerce une double fonction. Elle crée de la logique dans un système qui, fondamentalement empirique, n'en a pas. Elle établit une relation entre la production brute du droit et la société en confrontant les textes et les arrêts aux idées du temps. Il n'est pas paradoxal de dire que, sans doctrine, il n'y a pas de droit. Ou tout au moins, sans doctrine, le droit n'a pas toute sa dimension sociale. Le Conseil d'Etat n'est rien sans Duguit et Hauriou auquel on doit, il y a de la banalité à le rappeler, la notion de service public qui est le critère du droit administratif moderne.* »⁴¹⁷. De plus, Philippe Jestaz explique que la doctrine remplit des fonctions d'opinion et de légitimation et donc contribue à la légitimation de l'ordre juridique⁴¹⁸. En droit public, un autre élément est à prendre en compte, c'est celui de l'appartenance à la doctrine de la haute administration : « *Le rôle de la doctrine doit être apprécié d'un point de vue socio-politique. Le commentaire des textes et des décisions de justice appartient lui aussi à la haute administration dont on connaît le mode de recrutement, que ce soit par le biais de l'Ecole libre des Sciences politiques et des concours auxquels celle-ci prépare ou par la voie de l'agrégation de droit. En cela, la doctrine renforce la soumission du système de production du droit de l'Etat au pouvoir. C'est finalement toute la force de l'Etat français que d'avoir amené son haut personnel administratif à élaborer un système idéologique permettant de rallier à la bourgeoisie les classes moyennes.* »⁴¹⁹. Cette fétichisation idéologique conduit à attribuer aux décisions de justice une portée générale et universelle et les fait donc accéder à la forme juridique telle que définie par l'idéologie juridico-politique.

Deuxièmement, l'usage stratégique des jurisprudences est le fait d'attribuer des effets sociaux et politiques aux textes de décisions de justices en elles-mêmes, sans voir le jeu d'acteur et d'interprétations qu'il y a autour. C'est en réalité un obstacle épistémologique qu'il faut identifier et déjouer. La doctrine contribue à faire des textes des décisions de justice un discours

⁴¹⁵ GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p.41.

⁴¹⁶ Ibid. p.46.

⁴¹⁷ Ibid. p.46.

⁴¹⁸ JESTAZ Philippe, *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004.

⁴¹⁹ GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980, p.47.

qui par lui-même, par le simple fait de son existence crée des effets, nourrit le cadre juridique par le simple fait d'exister⁴²⁰ ou par le truchement de l'interprétation de certains acteurs habilités⁴²¹. Ainsi, la doctrine participe à la fétichisation stratégique et idéologique de la jurisprudence, ce qui constitue un obstacle épistémologique à surmonter.

Nous aimerions démontrer que la fétichisation des jurisprudences est l'œuvre d'un discours porté par certains acteurs qui au travers de la promotion de l'application de certaines décisions de justice promeuvent en fait des intérêts qui leurs sont propres. Ce n'est pas tant le texte de la décision de justice par elle-même qui affecte une situation que l'appropriation et l'interprétation de celle-ci portée par ceux qui peuvent imposer leur interprétation. Le discours technicien sur le droit qui fétichise les jurisprudences masque en fait un positionnement politique et stratégique, que l'on pourra identifier dans cette thèse chez certains acteurs de l'urbanisme en station de ski. La dépolitisation de la lecture du droit n'est pas que l'œuvre de juristes aveuglés par l'éclat de l'Etat et du droit, c'est aussi un positionnement stratégique pour certains acteurs⁴²². La force symbolique du droit découle de la pratique de certains acteurs. Comme l'explique Mauricio Garcia Villegas, « *Très souvent, les normes juridiques sont destinées à atteindre des objectifs qui ne découlent pas de leur contenu, mais de l'effet communicationnel qu'elles produisent. Dans ce cas, l'efficacité du droit vient plus de ce que le droit représente que de ce qu'il exprime. Ainsi, l'efficacité symbolique prend son origine dans l'idée selon laquelle évoquer quelque chose c'est aussi l'invoquer.* »⁴²³. Il ajoute que « *La force du droit ne réside pas seulement dans la menace ou la récompense qu'il promet, pas plus simplement dans le potentiel régulateur qu'il représente pour la société, mais aussi dans sa capacité à produire un discours que les gens perçoivent comme légitime, vrai, juste, autorisé, etc.* »⁴²⁴. En fait le droit ne produit rien seul. C'est de la pratique des acteurs que découlent l'efficacité symbolique et la fétichisation.

Notre travail concerne spécifiquement les plans locaux d'urbanisme des stations de ski. Ce qui spécifie le terrain et nous permettra de chercher à comprendre comment les acteurs en charge

⁴²⁰ STONE SWEET Alec, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2000.

⁴²¹ TROPER Michel, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique (sous la dir), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, 2005.

⁴²² Sur ce thème voir CHEVALLIER Jacques, *L'État de droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017 notamment pp.23-40 et pp.57-65.

⁴²³ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.46.

⁴²⁴ Ibid. p.48.

de la rédaction d'actes juridiques tels que des délibérations de conseils municipaux de communes ou des rédacteurs de plans locaux d'urbanisme intègrent les jurisprudences à leur travail. En matière d'urbanisme se combinent en zone de montagne une pression foncière et des prescriptions particulières d'urbanisme qui font de la constructibilité un enjeu majeur. La situation est similaire à celle que décrit Romain Melot pour les zones en pourtour de la méditerranée, comme il l'explique : « *Les aires urbaines de la façade méditerranéenne française sont dans l'ensemble caractérisées par un marché foncier et immobilier tendu, combinant des prix plus élevés que la moyenne nationale à une demande en logement très importante. A ces facteurs de pression foncière s'ajoute la présence d'espaces faisant l'objet de protections spécifiques édictées par le droit en raison de leur qualité patrimoniale et environnementale (loi littoral et montagne, parmi d'autres dispositifs) [...]. Tout cela contribue à faire de la constructibilité un enjeu économique de premier plan qui donne lieu à la confrontation d'intérêts divergents [...]. Le tribunal constitue une scène d'expression privilégiée de ces intérêts.* »⁴²⁵. Cette étude vise à « *montrer en quoi l'analyse des litiges traités par les juridictions en matière de droit de l'urbanisme permet de mieux comprendre la manière dont les différents acteurs intéressés par la destination des sols (propriétaires, riverains, associations, services de l'Etat), mobilisent la ressource offerte par le contentieux pour remettre en cause la décision d'une autorité publique (locale ou nationale).* »⁴²⁶. Nous l'avons vu, c'est bien la saisie du territoire de montagne par le droit qui crée les conditions d'une forte judiciarisation des plans locaux d'urbanisme en station de ski.

Notre réflexion doit aller plus loin que l'analyse sociologique des recours. Cela nous aidera à mieux comprendre la jurisprudence qui concerne les plans locaux d'urbanisme de montagne. Pour cela, il faut balayer la vision de la jurisprudence comme une succession de décisions des juges cohérentes et appliquées au pied de la lettre par les communes. Il faut comprendre comment une fétichisation, le fait de croire en l'impérativité de la jurisprudence est construite par certains acteurs pour appuyer leurs propres positions. La fétichisation de la jurisprudence est le fait de croire en l'impérativité des décisions de justice et de réguler ses activités en fonction de cette croyance. Les juges administratifs et la doctrine par le biais des revues véhiculent cette fétichisation, mais n'en constituent que les premiers maillons. En effet, les jurisprudences sont utilisées stratégiquement par les requérants des contentieux concernant les

⁴²⁵ MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, p.115.

⁴²⁶ Ibid. p.116.

plans locaux d'urbanisme ce qui entretient une crainte d'annulations pour les communes. Pour l'heure, nous analyserons le juge administratif comme un acteur du droit de l'expansion urbaine.

Section 2 Le juge administratif comme censeur de la libre administration des stations de ski transformées en entrepreneurs urbains

La littérature concernant le juge administratif français et les politiques publiques est quantitativement peu développée. Nous pouvons même dire que ce thème d'étude est marginalisé. L'explication se situe sûrement dans le fait que la France est un pays de tradition de droit écrit, et tant l'héritage intellectuel issu de Montesquieu et de la Révolution fait des juges « *la bouche de la loi* »⁴²⁷. Nous montrerons que l'analyse de son rôle politique est souvent partielle (Sous-Section 1). Puis nous expliciterons notre posture critique pour expliquer l'influence des juridictions administratives sur les plans locaux d'urbanisme en station de ski (Sous-section 2).

Sous-Section 1 Des analyses partielles du rôle politique du juge administratif français

Les analyses du rôle politique du juge administratif français sont partielles car bien souvent elles portent sur le Conseil d'Etat. Pour la doctrine classique, ce juge serait un garant de l'Etat de droit à la fois parce que le recours au juge est une garantie procédurale et par ce que la jurisprudence a redéfini les droits et libertés en matière administrative (I). La doctrine qui n'appartient pas au formalisme juridique s'est intéressée au rôle politique de ce juge en restant centrée sur le Conseil d'Etat (II).

I. Le mythe du juge administratif comme un juge administrateur

Aucune étude similaire à celles que nous avons présentées précédemment n'existe concernant le juge administratif français. Nous l'avons dit, cela est dû au fait que la posture de recherche formaliste est celle qui domine le champ de recherche des sciences juridiques en France. Pourtant, il est largement admis que le juge administratif français, et notamment le Conseil

⁴²⁷ LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998 ; WEIDENFELD, Katia, *Histoire du droit administratif*, Paris, Economica, 2010.

d'Etat, sont des tribunaux qui comptent en politique en France. Cependant, cette influence politique est plus souvent envisagée sous l'angle du Conseil d'Etat dans son rôle de conseiller juridique du gouvernement, que dans sa fonction contentieuse. De plus, concernant la fonction contentieuse, les interrogations ont porté sur la question de savoir si l'on peut parler de « *fonction juridictionnelle ou [de] pouvoir judiciaire* »⁴²⁸ ainsi que sur les termes de « *gouvernement des juges* » qui posent cependant le problème de leur définition⁴²⁹. Cette mise en avant du juge créerait le « *risque de la judiciarisation* »⁴³⁰, malgré le fait que la définition de « *judiciarisation* » pose aussi problème⁴³¹. Les chercheurs ont exploré le lien entre justice et politique⁴³², ou encore entre les magistrats et les scandales politiques⁴³³. C'est aussi le « *rôle politique du juge administratif* »⁴³⁴ qui a été mis en avant. Le juge administratif et particulièrement le Conseil d'Etat sont régulièrement mis en avant dans ces recherches⁴³⁵.

Nous constatons que peu de travaux s'interrogent réellement sur les juridictions administratives en tant qu'acteur politique dans leurs fonctions contentieuses. Pourtant, en France, les juridictions administratives peuvent être analysées comme de véritables *decision maker* au même titre que dans les pays de *common law*⁴³⁶. Le juge administratif serait un « *jurislatureur* »⁴³⁷ et l'on peut penser que « *statuer en matière de contentieux, c'est encore administrer* »⁴³⁸. Quelques recherches s'intéressent cependant à la portée politique des décisions. Ainsi, Danièle Lochak démontre que le juge administratif exerce une activité ayant des conséquences sur la

⁴²⁸ TROPER Michel, « Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ? » *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°16-La justice, janvier 1981, pp.5-15.

⁴²⁹ TROPER Michel, PFERSMANN Otto, « Existe-t-il un gouvernement des juges? » in BRONDEL Séverine, FOULQUIER Norbert, HEUSCHLING Luc, *Gouvernement des juges et démocratie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, pp. 21-62 ; LAMBERT Edouard, *Le gouvernement des juges*, réédition, Paris, Dalloz, 2005.

⁴³⁰ ROUVILLOIS, Frédéric, *La société au risque de la judiciarisation*, Paris, Litec, 2008.

⁴³¹ COMMAILLE Jacques et al, *Prendre la mesure de la judiciarisation, un état international des savoirs et des modes de production des savoirs sur la justice*, Rapport final GIP Mission de recherche Droit et justice - convention n° 211.02.23.20, Paris, 2012 ; COMMAILLE Jacques, et Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines, Une sociologie politique de la « judiciarisation » », *L'Année sociologique* 59, n°1, 6 avril 2009, pp. 63-107.

⁴³² Florence BUSSY et Yves POIRMEUR, *La justice politique en mutation*, Paris, LGDJ, 2010.

⁴³³ BUSSY Florence, POIRMEUR Yves, *La justice politique en mutation*, Paris, LGDJ, 2010.

⁴³⁴ LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

⁴³⁵ LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998 ; LOCHAK Danièle, « Le Conseil d'Etat en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, pp.19-32 ; CHEVALLIER Jacques, « Le Conseil d'Etat, au cœur de l'Etat », *Pouvoirs*, n°123, 2007, pp.5-17 ; GALEMBERT Claire de, « Forcer le droit à parler contre la burqa », *Revue française de science politique* 64, n°4, 4 septembre 2014, pp. 647-668.

⁴³⁶ SHAPIRO Martin, *The Supreme Court and administrative agencies*, New York, Free Press, 1968.

⁴³⁷ CHAPUS René, *Droit administratif général, Tome 1*, 15ème édition, Montchrestien, 2001, p.92.

⁴³⁸ CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, 13ème édition, Montchrestien, 2008, p.44.

prise de décision de la part de l'exécutif⁴³⁹. Elle explique l'influence politique du juge administratif par deux facteurs, le premier celui du contrôle qu'il exerce sur l'exécutif et le second par l'application de normes qu'il définit lui-même. De plus, Yves Gaudemet démontre que le juge administratif userait d'un raisonnement finaliste afin de moduler l'influence de ses décisions⁴⁴⁰. Christophe Otero explique que plusieurs techniques de création judiciaire utilisées par le juge lui permettent de s'affirmer face aux pouvoirs législatifs et exécutif⁴⁴¹. Il est assez libre dans la qualification juridique des faits d'espèce qui se présentent à lui ; utiliserait un certain laconisme par lequel il n'explique pas les raisons de sa décision, utiliserait des *obiter dictum* dans ses arrêts ; redéfinirait la portée d'une norme ; inverserait le raisonnement syllogistique en créant lui-même la majeure qu'il applique ; redéfinirait son office par lui-même. Mais, encore une fois, ces travaux ne s'intéressent pas à ce qu'il advient à la suite des décisions du juge administratif.

Des travaux de sociologie se sont intéressés aux recours et litiges devant les tribunaux administratifs concernant le droit de l'environnement⁴⁴² et le droit de l'urbanisme⁴⁴³. Mais, si ces travaux ont analysé l'extension du contrôle du juge administratif, ils l'ont fait sans chercher à mesurer l'influence de ce contrôle sur la décision publique. De plus, les études portées par les chercheurs anglo-saxons nous montrent qu'il ne faut pas s'en tenir seulement à l'étude des décisions des juges stricto-sensu, mais bien aux réactions des acteurs concernés par la décision, que ce soit l'administration, les entreprises privées ou la société civile. Pour nous, il s'agirait de replacer le travail du juge administratif dans le processus de conception et de mise en œuvre des politiques publiques en liant l'étude de ce juge à l'étude des politiques publiques.

⁴³⁹ LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

⁴⁴⁰ GAUDEMET Yves, *Les Méthodes du juge administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.

⁴⁴¹ OTERO Christophe, *Les rébellions du juge administratif, Recherches sur les décisions juridictionnelles subversives*, Issy-les-Moulineaux, Institut Universitaire de Varenne, 2014.

⁴⁴² MELOT Romain, PAOLI Jean-Christophe, « Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? Conflits autour de la loi littoral en Corse », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 332, 30 novembre 2012, pp. 60-73.

⁴⁴³ JEANNEAUX Philippe, KIRAT Thierry « Proximité, droit et conflits d'usage, Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? » *Économie et institutions*, n° 6-7, 1 décembre 2005, pp. 221-248 ; PHAM Hai Vu, KIRAT Thierry, « Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif, Le cas de la région Ile-de-France, Land-Use Conflicts and Administrative Law Litigation, The case of the Ile-de-France area », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 5, 2008, pp. 671-700 ; PERRIN Coline, « Le foncier agricole dans les plans d'urbanisme, le rôle des configurations d'acteurs dans la production locale du droit », *Géocarrefour*, volume 88, n°3, pp.183-194 ; LEVESQUE Robert, « La valeur en procès : expropriation et stratégies judiciaires », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 343, 15 septembre 2014, pp. 111-112.

Un rôle politique du juge administratif partiellement identifié

La critique du droit administratif se retrouve notamment dans deux courants : un courant critique de l'Etat de droit qui se détache du formalisme juridique sans pour autant épouser la critique du droit dans son marxisme revendiqué. On peut penser notamment aux travaux de Danielle Lochak⁴⁴⁴, Jacques Chevallier⁴⁴⁵, Jacques Caillosse⁴⁴⁶ ou encore Katia Weindenfeld⁴⁴⁷. Et un courant issu du mouvement « *Critique du droit* » qui s'appuie sur le matérialisme historique et le matérialisme dialectique illustré par André Demichel⁴⁴⁸, Jean-Jacques Gleizal⁴⁴⁹ et Michel Miaille⁴⁵⁰. Ces deux courants fournissent à la fois une analyse critique du droit administratif et du juge administratif.

Si Jacques Caillosse a largement participé à élaborer une théorie renouvelée du droit administratif, il a revanche peu investi le juge administratif comme terrain de réflexion. A l'instar, Danièle Lochak explique que « *Le juge administratif, en France, continue à être organiquement soudé à l'exécutif dont il reste à la fois le collaborateur et le censeur.* »⁴⁵¹. Elle distingue les fonctions du juge administratif : une fonction contentieuse qui vise à résoudre les litiges, une fonction de contrôle qui vise à soumettre l'administration au droit, une fonction normative où la jurisprudence source de droit, et une fonction politique où pèse le soupçon du gouvernement des juges. Elle estime qu' « *en mettant fin aux situations conflictuelles qui naissent de l'activité administrative, en soumettant l'exécutif au droit, en formulant les règles qui s'imposent à l'administration, le juge exerce au sens le plus large une fonction de régulation qui est fondamentalement une fonction politique* »⁴⁵². Ce rôle politique découle de ce que « *Le*

⁴⁴⁴ LOCHAK Danièle, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *Pouvoirs*, Droit administratif, Bilan critique, n° 46, septembre 1988, pp. 43-55 ; LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998 ; LOCHAK Danièle, « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, pp.19-32 ; LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

⁴⁴⁵ CHEVALLIER Jacques, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », *Pouvoirs*, n°123, 2007, pp.5-17.

⁴⁴⁶ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008 ; CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009 ; CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

⁴⁴⁷ WEIDENFELD, Katia, *Histoire du droit administratif*, Paris, Economica, 2010.

⁴⁴⁸ DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.

⁴⁴⁹ GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

⁴⁵⁰ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976 ; MIAILLE Michel, *L'état du droit : introduction à une critique du droit constitutionnel*, Critique du droit, Paris, F, Maspero, 1978.

⁴⁵¹ LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998, p.10.

⁴⁵² LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998, p.93.

juge administratif, parce qu'il est le juge de l'administration et plus largement de l'exécutif, donc du pouvoir, est plus qu'un autre amené à jouer, fût-ce à son corps défendant, un rôle politique. Certaines de ses décisions ont par la force des choses des répercussions politiques immédiates ; mais l'intervention du juge en matière politique et sociale revêt des formes, qui, pour être moins spectaculaire, se révèlent à long terme plus importantes. »⁴⁵³. Dans cette perspective, il a deux tâches : encadrer des pans entiers de la vie en société au XIX^{ème} siècle fondement d'un ordre libéral, et une fonction de légitimation des institutions en diffusant une certaine image de l'Etat et de l'administration. La dimension critique de l'étude du juge administratif consiste pour Danièle Lochak à identifier à la fois la position institutionnelle particulière du Conseil d'Etat qui en fait un démembrement du pouvoir exécutif autonome mais pas indépendant et de par sa jurisprudence la fonction de légitimation des institutions. Elle explique que « *La jurisprudence administrative a joué un rôle capital dans l'élaboration des dogmes relatifs à l'État et l'administration a contribué à la légitimation de l'action étatique, que ce soit par la référence alternative ou cumulative à la puissance publique et au service public ou, plus tard, en forgeant la notion « improbable » de « service public industriel et commercial », qui a permis de réintégrer les activités de production et d'échange dans la sphère de l'intérêt général. Le juge a également participé à la consolidation d'un ordre libéral conciliant la protection des droits des individus avec les prérogatives reconnues à l'État pour maintenir la paix civile et faire prévaloir l'intérêt général – ce qui ne l'a pas empêché d'admettre que, dans des circonstances exceptionnelles et au nom de l'intérêt supérieur de l'État, les pouvoirs de l'exécutif soient considérablement accrus et que l'on déroge au principe de légalité.* »⁴⁵⁴.

Les analyses du mouvement « *Critique du droit* » font du juge administratif un vecteur de l'idéologie juridico-politique, c'est-à-dire de l'imaginaire juridique, de par sa jurisprudence. Le renforcement de son rôle serait un indicateur du renforcement de l'exécutif sur l'édiction des normes juridiques. Les juridictions administratives sont centralisées et intégrées à l'exécutif notamment par l'activité du Conseil d'Etat. Ce dernier occupe une position de centre de pouvoir et d'organe d'édiction du droit. En cela il est une institution vectrice de l'idéologie juridico-politique⁴⁵⁵.

⁴⁵³ LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998, p.134.

⁴⁵⁴ LOCHAK Danièle, « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, p.19.

⁴⁵⁵ DEMICHEL Francine, DEMICHEL André, PIQUEMAL Marcel, *Institutions et pouvoir en France*, Paris, Editions sociales, 1975 ; DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie

La définition du pouvoir qu'exerceraient juridictions administratives n'est donc pas la même. Danièle Lochak pense que « *joue un rôle politique toute personne ou tout organe qui a la possibilité d'exercer une influence sur les décisions politiques prises au niveau le plus élevé, au niveau de l'appareil gouvernemental.* »⁴⁵⁶. Ainsi « *l'existence d'un tel pouvoir n'est pas à elle seule de nature à conférer au juge administratif un rôle politique, au sens restrictif où nous l'avons défini plus haut. Il faut chercher la source de son influence politique dans d'autres facteurs, qui sont spécifiques à la juridiction administrative. Le juge administratif français, en effet n'est pas un juge comme les autres. Son rôle n'est pas de trancher des litiges entre particuliers, mais de juger l'Administration. Son activité s'insère tout naturellement dans la sphère du politique* »⁴⁵⁷. Le mouvement « *Critique du droit* » a tiré son inspiration de la lecture des travaux de Nicos Poulantzas. Ce dernier donne une autre définition du pouvoir. Selon lui, le pouvoir peut être défini comme « *la capacité d'une classe sociale de réaliser ses intérêts objectifs spécifiques.* »⁴⁵⁸. Poulantzas se distingue en cela des approches qui définissent le pouvoir comme le fait de participer à la prise de décision. Il précise que, pour lui, les institutions n'ont pas de pouvoir propres, mais peuvent être analysées comme des centres de pouvoir. Ainsi, les fonctionnaires des juridictions, notamment celles de l'ordre administratif, appartiennent à la catégorie sociale de bureaucratie. Ils ont donc un intérêt objectif surdéterminé par l'idéologie-juridico politique, et en ce sens, participeront à atteindre les intérêts objectifs des classes dominantes du bloc au pouvoir.

Les conclusions critiques qui en sont tirées sont donc différentes. D'un côté Danièle Lochak pense que le juge administratif est une institution de légitimation du pouvoir qui peut rendre une jurisprudence progressiste du fait de l'évolution des idées libérales. D'un autre côté, le mouvement « *Critique du droit* » voit l'évolution de la jurisprudence comme le reflet de la lutte des classes c'est-à-dire une lutte entre les intérêts des diverses classes sociales, justifiée par l'Etat comme une occasion d'agrandir sa base sociale et donc de relégitimer l'idéologie juridico-politique d'égalité et de liberté des citoyens. Mais bien souvent ces analyses sont centrées sur le Conseil d'Etat. Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel

générale de droit et de jurisprudence, 1978 ; GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

⁴⁵⁶ LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.9.

⁴⁵⁷ Ibid. p.11.

⁴⁵⁸ POULANTZAS Nicos *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, La Découverte, 1982, p.110.

ne sont pas analysés. De plus, la réflexion sur la définition même de la jurisprudence est peu étayée.

Sous-Section 2 *Des politiques d'urbanisme entrepreneuriales en station de ski aux prises avec les décisions de justice*

Nous avons construit notre objet droit afin de se pencher sur la question de l'influence du juge administratif sur les plans locaux d'urbanisme en station de ski. Nous reviendrons sur les politiques d'urbanisme en station de ski comme l'expression de leur libre administration largement encadrée par l'Etat central, et les juridictions administratives, qui en sont un démembrement autonome (I) ce qui nous permettra d'aborder le juge administratif comme acteur des plans locaux d'urbanisme en montagne (II).

I. *Les politiques d'urbanisme des stations de ski comme expression d'une libre administration encadrée*

La décentralisation, plus mise en scène par les textes juridiques et les juristes, que réellement définie par eux, ne délivre qu'un pouvoir de gestion aux communes sans réelle liberté de détermination politique. Elle « *ne trouve sens qu'avec l'énoncé d'un standard : la libre administration des collectivités territoriales. Mais quelles que soient les potentialités juridiques de cette métaphore, elle ne saurait être constituée en notion de décentralisation.* »⁴⁵⁹. Il faut donc tenir compte des « *réalités institutionnelles de la décentralisation* » au prisme de « *l'indétermination juridique de sa notion* »⁴⁶⁰ qui en font une potentialité d'action pour les communes supports de stations de ski. La libre administration des collectivités territoriales donc une potentialité d'action pour les communes. Elle fait partie du vocabulaire général que véhicule le droit et les juristes, elle constitue un élément de l'idéologie-juridico politique qui imprègne les communes, leur personnel politique et administratif pour mener leurs activités, et exercer leur pouvoir réglementaire. Elle laisse donc libre cours à une potentialité d'action en termes d'entrepreneuralisme urbain, qui imprègne les actes qu'elles édictent et les documents d'urbanisme qu'elles élaborent.

⁴⁵⁹ CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.23.

⁴⁶⁰ Ibid. p.23.

Les politiques d'urbanisme dans les stations de ski correspondent à un mode de gestion entrepreneurial. En France, les outils de cette gestion dépendent des lois de décentralisation qui ont donné aux communes la possibilité de conduire leurs politiques d'aménagement. Cette décentralisation, mise en scène par les textes juridiques, a ouvert des potentialités d'action pour les communes, au moment où les collectivités publiques étaient rattrapées par l'impératif de gestion économique du territoire. Ainsi, les objectifs semblent les mêmes pour les villes, c'est-à-dire de créer les conditions de l'attractivité économique de leur territoire et d'utiliser pour cela les outils fiscaux, budgétaires et réglementaires à leur disposition. Les plans locaux d'urbanisme sont des documents d'urbanisme qui leur permettent de justifier l'urbanisation prévue à cet effet. Cette urbanisation est le support même de l'activité humaine et donc économique. Ainsi, les communes supports de station de ski justifient cette urbanisation en fonction de leurs objectifs touristiques, qui restent la principale activité économique des communes support de station de ski. L'urbanisation doit permettre d'être attractives pour l'activité touristique. Elles font du développement économique de leur commune une composante essentielle de l'intérêt général, et en montagne cet intérêt général se reflète dans le développement et la gestion des stations de ski. Les services déconcentrés de l'Etat dans le département sont balancés dans une mission duale. Elle consiste à la fois à faire respecter le droit édicté par le pouvoir central et à la fois conseiller les communes. Or, ces dernières ont pour objectif le développement des stations de ski par le recours à l'urbanisation de la montagne.

La libre administration des collectivités territoriales qu'implique la décentralisation est une mystification opérante : certes les collectivités territoriales se voient dotées de compétences, dans les textes juridiques, sans les moyens humains ni les moyens budgétaires nécessaires à la réalisation de ces missions. Cependant, ces collectivités invoquent la libre administration comme une justification de leur action. Elles agissent en vue de leur intérêt immédiat en invoquant une notion issue de l'idéologie juridico-politique celle de libre administration⁴⁶¹. Ce qui peut provoquer des rapports de force avec l'Etat central.

⁴⁶¹ CAILLOSSE Jacques, « Les libertés locales, bréviaire de quelle décentralisation? » in Nicolas Kada (dir), *Les tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2015, pp.49-73.

La rédaction des plans locaux d'urbanisme correspond à une politique décentralisée, ou la liberté de décision des communes est encadrée par les textes nationaux, lois⁴⁶² ou décrets⁴⁶³, et par les décisions du juge administratif. Ces textes juridiques offrent des potentialités d'actions dans lesquels se déploient l'activité juridique des communes lorsqu'elles rédigent leur document d'urbanisme, accompagnées par d'autres acteurs. Elles ne sont pas seules dans cette rédaction. La tutelle de l'Etat central se manifeste par l'activité des services déconcentrés. L'externalisation des activités juridiques met à leurs côtés des acteurs privés du conseil juridique. Ainsi, la rédaction des plans locaux d'urbanisme en station de ski dépend de différents centres de pouvoir : le gouvernement, le Parlement, le ministère de l'aménagement et de l'environnement, les services déconcentrés de ce ministère et les communes. D'autres acteurs y prennent part comme les cabinets d'urbanisme, les cabinets d'avocats et les diverses associations de protection de l'environnement ou de la vie locale. La décentralisation, dans le récit qu'offrent les textes juridiques, crée un lien nouveau entre l'Etat central, les services déconcentrés et les collectivités décentralisées. Les textes juridiques nourrissent l'idéologie-juridico politique de nouvelles conceptions issues de la notion de liberté et de libre administration des collectivités territoriales. Cette libre administration va donc imprégner l'idéologie juridico-politique à laquelle se réfèrent les administrations déconcentrées et décentralisées. Les administrations déconcentrées vont devoir concilier l'idéologie juridico-politique du pouvoir central, celle du contrôle de légalité des communes, et celle des collectivités territoriales, prenant appui sur la libre administration, dans l'accompagnement qu'elles leur procurent.

Face aux communes, les juridictions administratives définissent le droit qui s'applique et elles arbitrent les litiges sur le terrain juridique. Elles se situent du côté du pouvoir central de par leur mission de contrôle juridique et de par leur structure, qui malgré tout démontre une autonomie de l'Etat central.

⁴⁶² « La liberté décisionnelle [...] est toujours plus ou moins tributaire de l'écriture des lois et des décrets [...] la législation reste tout entière centralisée, et que la loi peut, d'en haut, et selon les contextes, investir tout l'espace potentiellement décentralisé. » CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.73.

⁴⁶³ « Le pouvoir réglementaire de l'Etat est donc une autre variable essentielle de la décentralisation dont il peut faire varier l'intensité. Il peut contenir, sinon entraver l'exercice par les collectivités territoriales de leur propre pouvoir de réglementation. » CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009, p.74.

II. Le juge administratif comme censeur de la légalité des politiques d'urbanisme entrepreneuriales des stations de ski

Hugues Périnet-Marquet identifie la « *juridictionnalisation* » du droit de l'urbanisme, comme résultant d'une augmentation des recours en urbanisme⁴⁶⁴. C'est le cas devant le juge administratif. La décentralisation a renforcé le pouvoir réglementaire des communes en leur confiant des compétences et en laissant à l'Etat central, et donc aux institutions de l'Etat central le soin de fixer les règles de délégation de compétence et de leur exercice. Le juge administratif va donc trancher les litiges entre le droit édicté par les centres de pouvoir centraux et le droit édicté par les centres de pouvoir décentralisés. Il contrôle l'autonomie de centres de pouvoir décentralisés en contrôlant la légalité de leurs actes par rapport au droit édicté par le pouvoir central. Sa jurisprudence est une façon souple, au cas par cas, d'édicter du droit pour le pouvoir exécutif en l'adaptant aux situations, ainsi il devient un acteur de l'édition d'un droit qui façonne la libre administration des communes par la souplesse de sa jurisprudence.

La décentralisation crée de nouvelles fonctions pour les juridictions administratives et les services déconcentrés. Les services déconcentrés devront médiatiser le droit du pouvoir central aux centres de pouvoir décentralisés, qui désormais rédigent eux même des actes auparavant rédigés par les administrations déconcentrées tels que les documents d'urbanisme. Les administrations déconcentrées ne sont plus dans l'application directe du droit des centres de pouvoir centraux, mais dans la transmission de ce droit aux centres de pouvoir décentralisés. Avec le contrôle de légalité *a posteriori* ils ne peuvent pas directement sanctionner le non-respect du droit édicté par l'Etat central. Seul le juge administratif le pourra. Les services déconcentrés et le juge administratif se partagent donc le contrôle de légalité des actes des collectivités décentralisées. Mais les services déconcentrés et le juge administratif n'ont pas la même vision des actes des collectivités car ils n'ont pas subi les mêmes changements structurels avec la décentralisation : la structure des services déconcentrés change car ils conseillent et contrôlent les collectivités en faisant de leur liberté une des composantes de l'idéologie juridico-politique à laquelle ils se réfèrent. Alors que les juridictions administratives n'ont pas vu leur structure modifiée par la décentralisation, la référence à une idéologie juridico-politique ne se

⁴⁶⁴ PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37.

situe donc pas dans la liberté des collectivités territoriales, mais dans une égale application du droit de l'Etat central à ces collectivités.

Nous l'avons vu, pour comprendre l'influence qu'exerce la jurisprudence sur les décisions prises par les centres de pouvoir décentralisés, il faut comprendre comment est diffusée vers eux la jurisprudence et quels enjeux en déterminent l'interprétation et l'application. En matière de plans locaux d'urbanisme, il faut donc comprendre quelles sont les réalités qui occupent les communes supports de station de ski. Et connaître quels acteurs juridiques travaillent à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme et à la compréhension des décisions de justice qui s'y appliquent. Les juridictions administratives sont aussi à appréhender dans leur ensemble. En effet, en matière de plans locaux d'urbanisme, ce sont les tribunaux administratifs qui traitent les premiers les litiges, les cours administratives d'appels, puis en cas de cassation le Conseil d'Etat. De plus, la multiplicité des normes juridiques et la non adhésion aux finalités du droit édicté par l'Etat central de la part des communes crée des usages stratégiques du droit. Le juge administratif se trouve confronté à des usages stratégiques du droit. Ses décisions pourront aussi faire l'objet d'usages stratégiques. C'est ainsi que se construisent les jurisprudences, à partir du jeu d'acteur qui se déploie sur le fondement des décisions des juridictions administratives.

Conclusion du Chapitre

Nous devons expliciter notre démarche scientifique pour étudier le juge administratif et ses décisions de justice en matière d'urbanisme en station de ski. Nous appellerons l'objet sur lequel nous travaillons le « *droit de l'expansion urbaine* » qui s'élabore au sein d'un champ stratégique, dépendant des jeux d'intérêts et des stratégies d'acteurs. De plus, l'urbanisation est dépendante d'actes réglementaires qui sont soumis au contrôle du juge administratif. Le plan local d'urbanisme constitue un instrument privilégié de cette urbanisation. Il est l'expression d'un entrepreneurialisme urbain, mais aussi de la libre administration des communes. Cependant cette libre administration ne semble pas avoir pénétré complètement l'imaginaire juridique des juridictions administratives. Elles restent par leur structure et leur imaginaire juridique largement liée à l'Etat central, et assurent en cela un contrôle des libertés des communes. Ce qui les amènent, dans le cas des stations de ski à contrôler un instrument support de leurs politiques entrepreneuriales que constitue le plan local d'urbanisme.

Conclusion de la Partie 1

Le contentieux des plans locaux d'urbanisme fait jaillir des prétoires de nombreuses décisions de justice. Ces décisions de justice contiennent des potentialités d'action pour les acteurs qui s'en saisissent. Ces potentialités et la réalité de leur application sont forgées par le filtre des médiations, interprétations et applications dont elles font l'objet au sein du champ stratégique des politiques d'urbanisme. Ainsi, la rédaction des plans locaux d'urbanisme constitue une fabrique de la jurisprudence. Ces décisions de justice ont aussi façonné le cadre juridique des plans locaux d'urbanisme et des dispositions relatives aux territoires de montagne. Nous verrons que ce cadre juridique a fait l'objet de multiples luttes entre des intérêts antagonistes visant à circonscrire les modulations du cadre juridique résultant des multiples décisions de justice administrative.

Partie 2 Le cadre juridique des plans locaux d'urbanisme : un terrain propice au développement d'une jurisprudence de plus en plus structurante des politiques d'aménagement de la montagne

Le plan local d'urbanisme est un instrument à disposition des communes, leur permettant de mener leurs politiques d'urbanisme dans le cadre d'une libre administration qu'il faut relativiser. Nous envisagerons les politiques publiques en matière de plan local d'urbanisme comme donnant lieu à une production de normes juridiques spécifiques⁴⁶⁵. La production de normes juridiques liées aux plans locaux d'urbanisme a une dimension nationale, c'est-à-dire venant de l'Etat central, et une dimension locale, c'est-à-dire provenant des communes. De plus, le droit commun de l'urbanisme ainsi que les dispositions spécifiques aux territoires de montagne s'appliquent aux stations de ski. Ces deux régimes juridiques se sont construits en parallèle mais leur évolution dépend de rapports de forces qui ne se recoupent pas forcément. C'est pour cela qu'il faut les analyser séparément. Ce cadre juridique a été discuté devant le juge administratif qui en a redessiné ou précisé les contours. C'est la prolifération des règles de droit en matière d'urbanisme qui a permis au juge administratif de s'affirmer comme un acteur essentiel. En conséquence, l'irruption du juge administratif dans ces domaines a créé une défiance envers ce juge et sa jurisprudence. Décrié par les acteurs de l'urbanisme, il n'en demeure pas moins incontournable au regard du nombre toujours plus élevé de contentieux en urbanisme. C'est pour cela que le juge administratif a vu son rôle reconfiguré dans la cadre de la décentralisation. Il est désormais le seul censeur des collectivités territoriales, et notamment des communes en matière de réglementation de l'urbanisme.

Nous considérons que le champ stratégique que représente l'élaboration des plans locaux d'urbanisme recoupe en réalité deux espaces stratégiques : l'espace relatif au droit des plans locaux d'urbanisme et l'espace relatif au droit de la montagne. Dans ces deux espaces, le juge administratif occupe une place un peu différente. En effet, il est depuis longtemps un locuteur juridique du droit de l'urbanisme. En revanche, c'est la rédaction de la loi Montagne de 1985 qui a favorisé son émergence dans l'espace stratégique du droit de la montagne. Dans ces deux

⁴⁶⁵ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

espaces, ses décisions ont suscité la défiance des autres acteurs de l'urbanisme, lui reprochant les annulations qu'il prononce et les défaites contentieuses qu'il fait subir aux collectivités publiques. Ainsi, le juge administratif a nourri le cadre juridique mais aussi provoqué des résistances. En effet, l'Exécutif et Parlement ont fait face au juge administratif lors de l'élaboration du droit qui encadre les documents d'urbanisme et le contentieux de l'urbanisme. Ce juge a fait irruption dans un cadre politique renouvelé, celui de la décentralisation (Chapitre 1). En ce qui concerne le droit de l'urbanisme en montagne, son rôle a été différent. En effet, les dispositions juridiques relatives à l'urbanisme en montagne⁴⁶⁶, sous couvert d'une égalité des objectifs, tant de préservation de l'environnement et des paysages que des pratiques pastorales et agricoles, ont forgé le territoire de montagne comme un territoire essentiellement tourné vers la valorisation touristique par des possibilités de constructions sans cesse accrues. Le juge a précisé les possibilités d'urbanisation, reflet du rapport de force les élus de montagne et le pouvoir central (Chapitre 2). Ce rôle joué par le juge administratif a eu des conséquences sur le droit, les relations entre acteurs, et le plan local d'urbanisme entendu comme instrument d'action publique. Ces conséquences découlent de la défiance envers le juge administratif partagée par les acteurs de l'urbanisme du fait du risque contentieux qu'il fait planer sur les documents d'urbanisme, et donc sur les politiques d'urbanisme en montagne (Chapitre 3).

⁴⁶⁶ Directive de 1977 et loi Montagne de 1985.

CHAPITRE I L'IRRUPTION DU JUGE ADMINISTRATIF DANS LA PRODUCTION DU DROIT ENCADRANT LES PLANS LOCAUX D'URBANISME

La décentralisation apparaît sous deux aspects, à la fois comme modalité d'aménagement technique de l'appareil d'Etat et expression territoriale des rapports sociaux⁴⁶⁷. L'irruption du juge administratif dans la production du droit encadrant les plans locaux d'urbanisme va affecter ces deux aspects. En effet, afin de rédiger les plans locaux d'urbanisme, les communes supportant des stations de ski sont soumises au droit commun de l'urbanisme. Elles agissent avec d'autres acteurs, dont un prépondérant, l'Etat. Ce dernier intervient comme principal décideur du déroulement de la décentralisation, mais aussi comme un superviseur de la légalité des actes des collectivités par un accompagnement et un contrôle. Ces deux missions sont assurées par les services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du Préfet, les Directions départementales de l'Equipeement, nommées ensuite les Directions départementales des territoires⁴⁶⁸. Le contrôle hiérarchique a cédé la place à un contrôle de légalité, que seul le juge administratif peut sanctionner. Ainsi, la décentralisation de la rédaction des documents d'urbanisme a créé un terreau fertile à l'irruption du juge administratif dans cet espace stratégique (Section 1). Cette situation a conduit à une production de normes juridiques dépendantes du rapport de force entre le juge administratif et le pouvoir législatif (Section 2).

Section 1 La formation du cadre normatif des plans locaux d'urbanisme comme terreau fertile à l'irruption du juge

Nous montrerons que le transfert de la compétence relative à la rédaction des documents d'urbanisme par l'Etat aux communes a fait du droit de l'urbanisme un espace de lutte entre eux pour la maîtrise de ces instruments (Sous-section 1). De plus, nous montrerons comment le juge administratif a participé à façonner la production de normes juridiques en matière de documents d'urbanisme (Sous-section 2).

⁴⁶⁷ CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009.

⁴⁶⁸ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, JORF n°0281 du 4 décembre 2009.

Sous-Section 1 Le droit des plans locaux d'urbanisme en montagne comme espace stratégique de la décentralisation.

Le droit de l'urbanisme a été l'une des premières compétences décentralisées par les lois n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁴⁶⁹ et la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat⁴⁷⁰. La loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière⁴⁷¹ donnait aux services déconcentrés de l'Etat la tâche de rédiger les plans d'occupation des sols pour chaque commune, en collaboration avec ces dernières. L'article 14 de cette loi disposait alors : « Les plans d'occupation des sols sont élaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées [...] ». La loi de 1983 attribue la pleine compétence aux communes pour élaborer les plans d'occupation des sols. Gaston Defferre affirme alors : « il est procédé à une réelle décentralisation des compétences en matière d'urbanisme. L'urbanisme met en cause la qualité du cadre de vie, l'utilisation de l'espace, la protection de l'environnement et la répartition de l'habitat. Ces-enjeux relèvent d'abord de la responsabilité des communes. Elles devront avoir l'entière maîtrise de leur devenir. Pour cela, elles doivent être en mesure de décider, directement ou par leurs établissements publics de coopération, de l'utilisation de leur sol. »⁴⁷². Ces plans d'occupation des sols (POS) deviendront ensuite des plans locaux d'urbanisme (PLU) à la faveur de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains⁴⁷³. Dès l'origine, la décentralisation des documents d'urbanisme est envisagée comme une maîtrise renforcée par les communes de leur avenir. Malgré les propos de Gaston Defferre, le rapport de force entre l'Etat central et les communes pour la maîtrise de la compétence liée à l'élaboration de ces plans est visible dès la décentralisation de cette compétence (I). Le juge administratif s'est alors imposé comme le juge de la légalité des compétences décentralisées (II).

⁴⁶⁹ JORF du 3 mars 1982 page 730.

⁴⁷⁰ JORF du 9 janvier 1983 page 215.

⁴⁷¹ JORF du 3 janvier 1968 page 3.

⁴⁷² Exposé des motifs de la loi Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, Texte n° 409 (1981-1982) de M. Gaston DEFFERRE, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, déposé au Sénat le 22 juin 1982.

⁴⁷³ JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

I. Un rapport de force entre l'Etat et les communes visible dès la décentralisation des plans d'occupation des sols

Deux enjeux sont visibles dès l'attribution aux communes de la compétence de rédaction des plans d'occupation des sols (POS) : la volonté de l'Etat d'imposer ses intérêts et objectifs même s'il ne maîtrise plus la rédaction des POS ; et le coût et la technicité de l'élaboration d'un POS pour les communes assure à l'Etat une place à leur côté. Ce qui place l'Etat et ses services déconcentrés dans une position de force par rapport aux communes. En effet, les documents décentralisés doivent prendre en compte les enjeux et intérêts portés par l'Etat (A). De plus, le coût et la technicité de la rédaction de ces documents rendent indispensables les services de l'Etat auprès des communes (B).

A. Un document décentralisé qui doit prendre en compte les enjeux et intérêts portés par l'Etat

La décentralisation de la rédaction des plans d'occupation des sols (POS) pose immédiatement la question des enjeux, entre d'un côté les intérêts des communes, et de l'autre ceux de l'Etat, Gaston Defferre explique : « *L'urbanisme ne peut se réduire à la juxtaposition de 36 000 politiques communales ; il doit permettre l'exécution des politiques de l'État et favoriser la mise en conformité de ses projets et de ceux des autres collectivités ou établissements, qui intéressent le territoire de chaque commune.* »⁴⁷⁴. Cette loi permet aussi de définir les étapes de rédaction des POS, qui resteront peu ou prou les mêmes pour les plans locaux d'urbanisme : une prescription de la rédaction du POS par délibération du conseil municipal, un porté à connaissance rédigé par les services de l'Etat, un arrêt du projet par délibération du conseil municipal, l'avis des personnes publiques associées sur ce plan, une enquête publique, puis l'approbation du POS par délibération du conseil municipal. L'Etat reste alors étroitement associé à cette rédaction en émettant un porté à connaissance à destination de la commune en début de processus, puis en donnant son avis de personne publique associée. De plus, il dispose d'un délai d'un mois après approbation du document par les communes pour faire part de ses

⁴⁷⁴ Exposé des motifs de la loi *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, Texte n° 409 (1981-1982) de M. Gaston DEFFERRE, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, déposé au Sénat le 22 juin 1982.

observations, s'il repère des illégalités et inciter la commune à modifier ces illégalités⁴⁷⁵. Les services déconcentrés de l'Etat exercent donc à la fois un accompagnement des communes et un contrôle de légalité sur les plans d'occupation des sols. Ainsi, dès l'origine de la décentralisation des politiques d'urbanisme, par le biais de la rédaction des POS, va se poser la question de l'articulation des enjeux portés par les communes et de ceux portés par l'Etat. Nous retrouverons cette tension constamment lors de l'examen des plans locaux d'urbanisme des communes de montagne⁴⁷⁶.

Cette décentralisation marque aussi une volonté d'inciter les communes à élaborer des plans d'occupation des sols. Le gouvernement traduit cette volonté dans son projet de loi de 1983 sur la décentralisation par deux dispositions. La première disposition est une forte restriction des possibilités de construire dans les zones qui ne sont pas couvertes par un plan d'occupation des sols⁴⁷⁷. A l'époque, à l'issue de la loi de 1983, cet article restreint les possibilités de construction dans les zones non couvertes par des plans d'occupation des sols⁴⁷⁸. La seconde disposition est que lorsqu'une commune élabore un POS, le maire devient compétent pour délivrer les permis de construire sur le territoire de sa commune couvert par le POS⁴⁷⁹. Comme le remarque le sénateur Paul Girod, alors rapporteur pour la commission des lois au Sénat « *Tout se passe comme si l'administration poursuivait son objectif de planification généralisée de l'espace en adaptant ses moyens à la nouvelle répartition des pouvoirs. Les incitations ne suffisent plus et l'administration a perdu, au moins en théorie, d'importants moyens de contrainte sur les élus locaux. A travers l'interdiction de construire, c'est ainsi une arme absolue que le Gouvernement propose de mettre en place, d'autant que, parallèlement (et cela est parfaitement justifié en revanche), il propose une liaison entre la décentralisation de la délivrance du permis de construire et l'élaboration d'un plan d'occupation des sols* ». Paul Girod parle d'une « *liberté suggérée* » par l'Etat aux communes⁴⁸⁰.

⁴⁷⁵ Articles 50 et suivants du projet de loi correspondants aux articles L.123-3 et suivants du code de l'urbanisme en 1983.

⁴⁷⁶ Voir au Titre 2 de cette thèse.

⁴⁷⁷ Ancien article L.111-1-2 du code de l'urbanisme.

⁴⁷⁸ Article 38 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat (JORF du 9 janvier 1983 page 215).

⁴⁷⁹ Article 59 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat (JORF du 9 janvier 1983 page 215).

⁴⁸⁰ GIROD Paul, Rapport n° 16, tome I 1982-1983, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 octobre 1982.

Les conflits des usages des sols qui pourraient se multiplier à l'issue du transfert de compétence sont aussi présents dans la tête des rédacteurs de la loi, mais seulement pour les conflits entre intérêts particuliers. A ce sujet Paul Girod dit : « *Il est normal que les mots « urbanisme » et « politique » aient la même signification étymologique, car la maîtrise et l'orientation du développement spatial des cités suscitent obligatoirement des conflits et ne peuvent être menées qu'en fonction d'une certaine vision de la société. [...] Toute réflexion sur l'affectation optimale des sols fait très rapidement apparaître que les différents intérêts individuels sont non seulement contradictoires entre eux mais, qu'en plus, ils s'opposent souvent à l'intérêt collectif. Les désirs des citoyens en matière d'urbanisme ne sont pas toujours cohérents. De nombreuses personnes souhaitent construire une maison dans une zone calme et protégée ; lorsqu'elles demandent un permis de construire, elles n'admettent pas que celui-ci leur soit refusé. Par contre, une fois l'autorisation obtenue, les nouveaux habitants sont les premiers à réclamer une réglementation sévère et restrictive des futures constructions. On rencontre très fréquemment une opposition d'intérêts entre les résidents présents et les habitants futurs. Seule la puissance publique peut arbitrer ce conflit.* »⁴⁸¹. La commune serait érigée en une puissance capable de s'élever au-dessus des intérêts particuliers et incarnant l'intérêt général. Ces intérêts particuliers en lutte dans l'urbanisme sont aussi jugés comme néfastes pour les budgets des communes car entraînant des coûts supplémentaires pour l'équipement et les réseaux : « *l'habitat dispersé peut également faire peser de lourdes contraintes sur les finances des communes (création de réseaux de transport et des différents équipements et services publics). Les responsables politiques doivent donc s'efforcer d'orienter l'urbanisation de façon à ce que celle-ci corresponde à la fois aux intérêts des communes et au souhait des futurs habitants.* »⁴⁸².

Ainsi, le droit de l'urbanisme décentralisé fait apparaître dans le discours des hommes politiques trois entités porteuses d'intérêts qui leur sont propres : l'Etat, les communes et les habitants. Les POS devront refléter les intérêts que chacune porte. L'Etat peut dire le droit qui encadre la décentralisation, les communes peuvent rédiger des documents d'urbanisme et les habitants faire valoir leurs volontés auprès de ces autorités. L'Etat a gardé une certaine prépondérance et a donné aux communes une liberté suggérée.

⁴⁸¹ GIROD Paul, *Rapport n° 16, tome I 1982-1983, fait au nom de la commission des lois du Sénat*, déposé le 7 octobre 1982, p.36.

⁴⁸² Ibid.

B. Un coût et une technicité qui renforcent le rôle de l'Etat auprès des communes

Le coût et la technicité de la rédaction des plans d'occupation des sols interrogent également la commission des lois du Sénat en 1982 sur la capacité des communes à endosser cette compétence. Ce qui renforce la position de l'Etat comme partenaire indispensable lors de leur rédaction. En effet, Paul Girod avance qu'« *Il est très difficile de déterminer le coût d'élaboration d'un schéma directeur ou d'un plan d'occupation des sols car les difficultés rencontrées peuvent énormément varier selon les communes.* »⁴⁸³. Les coûts seraient relatifs à l'embauche de fonctionnaires communaux ayant une compétence en matière d'urbanisme, et le risque serait que les communes n'élaborent pas les POS : « *Pour beaucoup de communes, le recrutement de fonctionnaires pour créer ces documents, s'avèrerait trop onéreux et assez inefficace. Il faut que les P.O.S. soient élaborés par des services habitués à traiter ces questions. Certes, le département pourrait créer une agence technique destinée à aider les petites communes. Cette création ne résoudrait par les problèmes car, d'une part le département demanderait une contribution financière aux communes qui s'adresseraient à cette agence, et d'autre part certains élus ruraux préfèrent dépendre de services techniques de l'État plutôt que de ceux du département. Comme l'existence d'un document d'urbanisme opposable aux tiers conditionnera la constructibilité des terrains, il ne faut pas que des considérations financières entravent le développement, souhaité par le gouvernement, des plans d'occupation des sols. Or, il est certain que de nombreuses communes seront incapables de financer l'élaboration des documents d'urbanisme.* »⁴⁸⁴. Il explique donc l'amendement déposé par la commission des lois du Sénat qui permet aux communes de solliciter gratuitement les services de l'Etat : « *C'est pourquoi votre commission souhaite préciser très clairement que les communes pourront toujours faire appel gratuitement aux services de l'État, ce qui permettra que les frais de personnels soient financés par l'État* »⁴⁸⁵ Ainsi, l'article 10 de la loi de 1983 prévoit que « *Les services de l'Etat dans les régions et les départements [...] qui sont nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux communes [...] sont mis à la dispositions, en tant que de besoin, de la collectivité territoriale concernée.* »⁴⁸⁶

⁴⁸³ GIROD Paul, *Rapport n° 16, tome I 1982-1983, fait au nom de la commission des lois du Sénat*, déposé le 7 octobre 1982, p.36.

⁴⁸⁴ Ibid. p.37.

⁴⁸⁵ Ibid., p.38.

⁴⁸⁶ Article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JORF du 9 janvier 1983 page 215).

Ainsi, l'Etat conserve une certaine domination grâce à sa compétence technique qui rend les communes dépendantes de ses services, ce qui limite leur autonomie. S'il ne peut plus contraindre directement les communes, il va pouvoir les dominer grâce à cette compétence.

II. L'irruption du juge administratif comme juge de la légalité des compétences décentralisées

Les travaux parlementaires soulèvent également les risques liés au contentieux des documents d'urbanisme. Avec la décentralisation, il existerait un risque que les juges administratifs en apprécient l'opportunité politique « *Il faut [...] noter le risque important et sans doute inhérent à la décentralisation : la réforme risque de substituer à la tutelle préfectorale, la tutelle des juges qui devront non seulement contrôler la légalité des actes d'urbanisme, mais encore l'opportunité de nombreuses décisions car, en cette matière, il est parfois difficile de distinguer ces deux aspects.* »⁴⁸⁷. De plus, les services déconcentrés devront s'en remettre au juge administratif s'ils contestent le POS d'une commune, sans pouvoir agir directement eux-mêmes « *Par ailleurs, comme l'État participe à l'élaboration du P.O.S., il lui sera possible, lors des travaux préparatoires, de rappeler à la commune les obligations qui s'imposent à elle. Cependant, l'État devra avoir recours au juge pour imposer à la commune le respect de ces obligations. On peut donc légitimement craindre un fort accroissement du contentieux et une remise en cause fréquente des documents d'urbanisme.* »⁴⁸⁸. C'est une des conséquences du passage d'un contrôle hiérarchique à un contrôle de légalité.

Paul Girod plaide même pour que l'approbation du POS ne relève pas des communes, ce qui fatalement, mènerait à un « *gouvernement des juges* » si le seul moyen de contester les POS est le recours au juge administratif : « *La dernière remarque [...] concerne les pouvoirs qui vont être conférés au juge. Il faut en effet remarquer que la commune sera libre non seulement d'élaborer son plan d'occupation des sols, mais aussi de l'approuver. Dans les législations étrangères, l'approbation de tels documents relève toujours de la compétence d'une collectivité supérieure. Le seul moyen de faire respecter des intérêts supra-communaux sera donc de déférer le P.O.S. devant le juge administratif. La décentralisation risque ainsi de remplacer la*

⁴⁸⁷ GIROD Paul, *Rapport n° 16, tome I 1982-1983, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 octobre 1982*, p.36.

⁴⁸⁸ Ibid. p.69.

tutelle préfectorale par le gouvernement des juges. »⁴⁸⁹. Par ailleurs, les conséquences d'une annulation juridictionnelle d'un POS sont précisées par la loi : « *Un plan d'occupation des sols ne peut être abrogé. En cas d'annulation par voie juridictionnelle d'un plan d'occupation des sols [...] l'autorité compétente est tenue d'élaborer sans délai un nouveau plan d'occupation des sols.* »⁴⁹⁰.

Dans ce discours, Paul Girod démontre que le juge administratif peut intervenir à deux niveaux dans la décentralisation. Premièrement lors d'un contentieux qui permettrait aux habitants de contester les décisions prises par les communes, deuxièmement dans le recours au juge administratif par les services déconcentrés lorsqu'ils contestent la légalité du POS ou lorsque les intérêts de l'Etat n'ont pas été pris en compte par les communes. Ainsi, la décentralisation renforce la position du juge administratif par rapport à l'Etat et aux communes car la légalité des POS dépendra parfois de sa décision, et donc l'arbitrage entre leurs intérêts. Il prend donc une position nouvelle qui contribue à autonomiser la sphère contentieuse du reste de l'administration.

Ainsi, n'ayant plus de pouvoir hiérarchique, l'Etat a reporté sa domination sur la maîtrise du capital juridique et technique qu'avaient acquis ses services déconcentrés. Il entre dans le champ de l'urbanisme décentralisé avec un capital technique et juridique renforcé par rapport aux communes. Le juge administratif trouve sa position envers l'administration renforcée et pourrait se trouver à arbitrer entre l'Etat et les communes. Il renforce la domination du pouvoir central, dont il dépend, sur les communes, et, trouve un élément de son autonomisation dans le contrôle des actes administratifs décentralisés.

Sous-Section 2 *L'irruption du juge administratif dans le cadre normatif des plans locaux d'urbanisme*

Nous considérons que la jurisprudence, n'est pas une décision de justice toute nue, c'est aussi l'ensemble de discours et des relations juridiques qui se nouent sur son fondement et à sa suite.

⁴⁸⁹ Ibid. p.61.

⁴⁹⁰ Article 49 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat insérant un article L.123-4-1 au code de l'urbanisme.

Ces discours et relation vont la promouvoir comme une décision qui compte et qui doit guider l'action des acteurs concernés. La jurisprudence n'est donc pas l'œuvre du juge seul. Ainsi, comme l'indique Evelyne Serverin, la jurisprudence est un « *phénomène d'information* »⁴⁹¹. De plus, Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis constatent qu' : « *En reprenant, par exemple, la lecture du Code de l'urbanisme, la masse très importante des notes jurisprudentielles atteste bien que les ensembles normatifs ne se ramènent pas purement et simplement à des systèmes binaires d'autorisation et d'interdiction, mais constituent au contraire des systèmes ouverts de production de significations et de décisions. Chacune des étapes de la procédure et le choix des critères d'appréciation que les acteurs y invoquent constituent en elles-mêmes autant de parties, au sens de la théorie des jeux, dont l'orientation est donnée par les règles écrites mais où les acteurs disposent d'un espace d'action non négligeable.* »⁴⁹². Les décisions du juge administratif constituent donc une réserve d'interprétation et peuvent faire l'objet de multiples interprétations et applications. C'est cela que va nous montrer l'étude des décisions de justice concernant les plans locaux d'urbanisme et le droit de la montagne. La détermination de ce qui est ou n'est pas une jurisprudence est faite par une succession de médiations et d'interprétations, notamment assurée par la doctrine juridique. C'est elle qui occupe cette position stratégique, elle systématise et compile les normes juridiques. Il lui revient aussi de déterminer si une décision de justice fait ou ne fait pas jurisprudence, selon sa portée. En observant les revues, les notes des codes juridiques et autres documents issus de cette doctrine, composée de juristes professionnels et d'universitaires, on observe évidemment une place prépondérante laissée aux décisions du Conseil d'Etat en droit administratif. Il faut quand même noter parfois la présence de décisions de cours administratives d'appel ou de tribunaux administratifs dès lors que ces décisions sont devenues définitives. Elles acquièrent par la médiation de la doctrine une portée à la vocation universelle et abstraite, transférable à d'autres situations.

Nous développerons ici un exemple pour appuyer notre analyse. Dans leur ouvrage *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Jean Bernard Auby, Hugues Périnet-Marquet et Rozen Noguellou affirment « *Il y a quarante ans, Le Conseil d'Etat pouvait affirmer que l'urbanisme était un service public national (CE, 23 juin 1971, Bovet, Leb. p.467)* »⁴⁹³. Cette décision est

⁴⁹¹ SERVERIN Évelyne, « Les recueils d'arrêts de la jurisprudence, Pour une approche informationnelle du système juridique, », Procès, cahiers d'analyse politique et juridique, n° 3, 1979, pp.1-49 ; SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985.

⁴⁹² LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, p.63.

⁴⁹³ AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues, NOGUELLOU Rozen, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Montchrestien, 2012.

publiée au recueil Lebon, ce qui veut dire que la Section du rapport et des Etudes du Conseil d'État lui accorde une forte portée jurisprudentielle. Les décisions considérées comme les plus importantes sont publiées, les autres sont mentionnées, et les autres indiquées comme « inédites » au recueil Lebon. Ce choix de publier, mentionner ou rendre inédit au recueil Lebon les décisions du Conseil d'Etat constitue un premier filtre à la fabrique de la jurisprudence. Pour en revenir à la décision « Bovet », à la lecture de la décision dans le recueil Lebon, il n'est jamais avancé par le Conseil d'Etat que l'urbanisme est un service public national (*voir CE, 23 juin 1971, Sieur Boyet, n° 75978, au recueil Lebon, non indexé*). D'ailleurs, cette décision s'appelle « Boyet » et non pas « Bovet ». Il est question d'un particulier, le Sieur Boyet qui interjetait appel de la décision du Tribunal administratif de Rennes qui avait « *rejeté ses conclusions en annulation dirigées contre l'arrêté préfectoral du 3 février 1961 approuvant le plan d'urbanisme de Pleneuf-Val-Andre, l'arrêté préfectoral du 6 octobre 1965 autorisant un lotissement au lieu-dit "la ville pichard" en Pleneuf-Val-Andre et l'arrêté du 17 septembre 1967 du maire de Pleneuf délivrant un permis de construire concernant le lot n° 13 du lotissement* ». D'ailleurs le recueil Lebon fait une description qui constitue une première analyse de l'apport de cette jurisprudence⁴⁹⁴.

Ainsi, au moins deux filtres d'interprétation sont intervenus pour conduire à l'affirmation que cette jurisprudence signifie que l'urbanisme est un service public national dans le manuel précité. Le premier est la décision du Conseil d'Etat de faire figurer cet arrêt au recueil Lebon comme « publiée », et d'en décrire la portée en en-tête. La seconde est celle des professeurs de droit, appartenant à la doctrine juridique, qui interprètent cet arrêt comme voulant signifier que l'urbanisme est un service public national.

Nous exposerons ici notre analyse de la doctrine dans le Code de l'urbanisme Dalloz daté de 2019. Cette analyse montre qu'une règle de droit donne lieu à de multiples potentialités. Ainsi, nous choisissons de présenter ici les décisions de justice par le filtre de la doctrine. Nous nous intéresserons à la jurisprudence mentionnée dans le Code de l'urbanisme DALLOZ de 2019 sous les articles concernant le plan local d'urbanisme, dans sa partie législative.

⁴⁹⁴ « un projet de plan d'urbanisme peut légalement recevoir les modifications que l'accomplissement, postérieur à l'enquête, des diverses formalités et consultations prévues par les dispositions réglementaires en vigueur fait apparaître comme conformes à l'intérêt général, sous réserve qu'il ne soit pas porte atteinte à l'économie générale du projet []. En l'espèce, eu égard notamment à la superficie totale de l'agglomération et à la configuration générale des lieux, le classement en zone d'habitation d'une parcelle de 4000 m², qui figurait auparavant en zone non aedificandi, n'était pas de nature à altérer l'économie générale du projet initial et à rendre en conséquence obligatoire l'ouverture d'une nouvelle enquête » *CE, 23 juin 1971, Sieur Boyet, n° 75978, recueil Lebon*.

Dans le cas des plans locaux d'urbanisme, la production de normes juridiques par la jurisprudence a démontré qu'il y a à la fois une permanence de décisions de justice malgré un cadre législatif nouveau et un renouvellement de jurisprudences dû à ce cadre législatif nouveau. Nous démontrerons que la doctrine considère que la jurisprudence née sous l'empire des plans d'occupation des sols s'applique aux dispositions relatives aux plans locaux d'urbanisme (I). Aussi, la jurisprudence a enrichi et précisé le cadre juridique relatif aux plans locaux d'urbanisme (II).

I. Le maintien des jurisprudences relatives aux POS après le passage aux PLU

Dans plusieurs domaines, le passage des POS au PLU n'a pas affecté le maintien de l'application de jurisprudences qui avaient été élaborées sous l'empire des POS. C'est la doctrine qui affirme le maintien de ces jurisprudences à travers ses nombreux écrits. Ce fait a été observé dans de nombreux manuels de droit de l'urbanisme. Cependant, nous nous sommes concentrés sur le code de l'urbanisme DALLOZ datant de 2019 pour repérer les jurisprudences que la doctrine estime comme élaborées sous les POS mais toujours applicables aux PLU. Nous nous sommes également concentrés sur la partie législative de ce code. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur la doctrine contenue dans le code de l'urbanisme pour notre argumentation pour plusieurs raisons. Premièrement, nous pensons que la multiplication des exemples n'est pas pertinente pour appuyer notre raisonnement. Deuxièmement, la diffusion et l'utilisation du Code DALLOZ n'est plus à démontrer. Nous postulons donc que les professionnels de l'urbanisme et du droit consultent aussi ce document. Ce qui a été confirmé par nos entretiens⁴⁹⁵.

Il est donc possible de voir que ces jurisprudences se maintiennent tant pour le contenu (A), pour les effets (B) que pour la procédure relative aux plans d'occupation des sols (C).

A. Du contenu des plans d'occupation des sols au contenu des plans locaux d'urbanisme

⁴⁹⁵ Voir au Titre 2 de cette thèse.

Le juge administratif exigeait la cohérence entre les différents documents qui composent un POS. Concernant les plans locaux d'urbanisme, la jurisprudence qui a été élaborée sous l'empire des POS reste d'actualité, alors même que les documents le constituant ne sont plus les mêmes. En effet, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont venus enrichir les plans locaux d'urbanisme. Ainsi, sous l'article L.151-2 du code de l'urbanisme datant de 2019, qui détaille le contenu des PLU (un rapport de présentation, le PADD, les OAP, les documents graphiques, le règlement et les annexes), la doctrine a estimé que les décisions suivantes pouvaient éclairer les liens entre ces documents. Les jurisprudences suivantes restent donc valables en matière de cohérence interne entre les documents d'urbanisme constitutifs du POS et donc du PLU :

« le juge contrôle la cohérence interne des documents d'urbanisme. Une incohérence grave entre le rapport de présentation et les documents graphiques ou le règlement affecte la légalité du document d'urbanisme. CE 25 nov. 1994, Mme Le Rouge de Guerdavid, n° 125293: BJDU 1994.21, concl. Daël 30 déc. 1998, Barbe, n° 172317: Lebon 526 • TA Versailles, 10 mai 1994, Charbonnier c/ Cne de Bazoches-sur-Guyonne: Ét. fonc. 1994, n° 64, p. 51. ». De même, le rapport de présentation et le zonage doivent être cohérents : « Le juge contrôle la cohérence du zonage avec les options annoncées dans le rapport de présentation. • CE 25 nov. 1994, Mme Le Rouge de Guerdavid: préc. • 30 déc. 1996, Cne de La Boissière: Dr. adm. 1997, n° 80 • 18 nov. 1998, Dame Klein: Gaz. Pal. 15-16 sept. 1999, Pan. dr. adm. 116. »

Aussi, le règlement doit également être cohérent avec le rapport de présentation :

« Le juge contrôle également la cohérence des prescriptions du règlement avec les options annoncées dans le rapport de présentation. • CE 4 sept. 1995, Falcoz, n° 144733. »

Les PLU ne pourront pas, tout comme les POS, imposer des formalités de délivrance de permis de construire autres que celles prévues par le code de l'urbanisme :

« Un POS ne peut comporter que des conditions de fond de l'octroi du permis de construire; il ne peut imposer des formalités autres que celles prévues par le code ni modifier les compétences déterminées par celui-ci. • CE 21 mars 1986, Synd. des copropriétaires de l'immeuble «Les Périades», n° 61817: Lebon 78; AJDA 1986. 385, concl. Bonichot; RJ envir. 1986. 318, note Dysli; Dr. adm. 1986, n° 315 • 28 janv. 1987, Min. Urbanisme, Logement et Transports c/ Billaud, n° 65554: Lebon T. 1019; RJ envir. 1988. 173, note Moderne • 31 mars 1989, Assoc. pour la protection et l'amélioration du cadre de vie du Secteur des 16 arpents, n° 83538 • 24 mai 1991, Sté Carrières de Bihen, n° 83448: Lebon T. 1250 (illégalité d'une disposition du POS imposant un plan d'exploitation et de réaménagement pour l'ouverture d'une carrière) • 26 avr. 1993, M. et Mme Beaucourt, n° 121413: Dr. adm. 1993, n° 309 (illégalité d'une prescription

imposant d'ajouter au dossier de demande d'un permis de construire un relevé des plantations) ● CE , sect., 3 déc. 1993, Ville de Paris, n° 146710: Lebon 340; BJDU 1994. 7, concl. Bonichot; AJDA 1993. 856, chron. Maugüé et Touvet ● CE29 juill. 1994, Cne de Molines-en-Queyras, n° 118846: BJDU 1994. 55, concl. Daël. »

Pour la détermination du zonage également, sous le POS le juge administratif avait estimé, selon la doctrine qu' :

« Il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes ainsi que des zones inconstructibles. ● CE 3 nov. 1982, Dlle Bonnaire et a., n° 30396: Lebon 363; LPA 11 mai 1983, note Moderne; GADU 4^e éd. 1996, n° 4, p. 40, obs. Gilli, Charles et de Lanversin (et ce sans qu'il soit porté atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la loi). »

Concernant l'affectation des sols, les jurisprudences élaborées sous les POS restent d'actualité, en effet :

« Un POS peut légalement fixer de nouvelles règles d'utilisation des sols applicables aux terrains compris dans un lotissement. ● CE, 11 mai 1984, Engelmann et Marchand, n° 33435 ● » et « Un POS peut légalement délimiter des zones dans lesquelles l'implantation des établissements commerciaux peut être interdite ou réglementée. ● CE 7 mai 1986, Sté Guyenne et Gascogne, n° 57902: AJDA 1986. 523, note Bouyssou ● »

Les normes juridiques relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme sont donc fortement marquées par les jurisprudences qui concernaient auparavant les plans d'occupation des sols

B. Des effets des plans d'occupation des sols aux effets des plans locaux d'urbanisme

Les effets du PLU sont définis par l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme, ancien article L. 123-5, al. 1^{er} et 2. Il dispose :

« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et [l']ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

L'imprécision des documents graphiques peut avoir de grandes conséquences. En effet, des documents graphiques incohérents ou imprécis rendaient le POS inopposable aux tiers, ce qui reste d'actualité pour les PLU :

« Les insuffisances, imprécisions et contradictions des POS rendent ceux-ci inopposables aux pétitionnaires. • CE 27 mai 1977, Min. Équipement c/ Chéreau, n° 97875: Lebon 258 • 21oct.1992, Deshayet Consorts Quaggio, n° 109150: Lebon T. 1376 ». Ainsi « Lorsque les pièces versées au dossier, et notamment les documents graphiques, ne permettent pas, compte tenu de l'imprécision de la ligne de séparation entre les zones constructibles et non constructibles, de déterminer si l'emprise de la construction projetée se trouve, fût-ce partiellement, en zone non constructible, les dispositions de cette dernière ne sont pas opposables aux projets de construction. • CE 24 juin 1990, SCI Les Alpinistes, n° 73809: Lebon T. 1043 • CE 29 juin 1990, Mme Sebag, n° 78219. »

Les normes juridiques relatives aux effets des plans locaux d'urbanisme restent définies par des jurisprudences relatives aux plans d'occupations des sols.

C. De la procédure des plans d'occupation des sols à celle des plans locaux d'urbanisme

La prescription du POS et du PLU entraîne pour le maire la faculté d'opposer aux permis de construire un sursis à statuer. Cette possibilité a été encadrée dès les années 1980 par la jurisprudence du Conseil d'Etat, en effet :

« L'autorité administrative doit vérifier si l'état d'avancement du projet est suffisant pour que le sursis puisse être opposé. • CE 14 mars 1994, Pastorino et a., n° 105509. La décision de sursis à statuer doit porter sur l'ensemble de la demande de permis de construire, même si une partie seulement des terrains d'assiette est concernée. • CE 17 mars 1982, SCI Le Bas-Chevincourt: Lebon T. 792; JCP 1983. II. 19977, note Sachs. ».

En ce sens, l'autorité administrative apprécie si les travaux prévus par le permis de construire, ce qui est une jurisprudence encore plus ancienne :

« La contrariété d'un projet avec les dispositions futures d'un POS ne suffit pas à établir que ce projet compromet l'exécution du futur plan ou le rend plus onéreux. • CE 10 oct. 1990, Bolhosa: Lebon 272. ... Et de contrôler dans quelle mesure les intentions de la commune ont atteint un degré de précision de nature à justifier le sursis à statuer. • CE 22 avr. 1992, Cne de Tournes, n° 88418. »

Les prescriptions jurisprudentielles concernant l'enquête publique semblent demeurer toujours d'actualité. En effet, l'arrêté de prescription de l'enquête publique n'était pas attaqué sous le POS et ne le sera pas pour le PLU non plus :

« L'arrêté ayant pour objet de prescrire l'enquête publique ne constitue pas une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir. • CE 7 févr. 1990, M. et Mme Lamy, n° 81691. ». De plus l'épineuse question de la modification du document d'urbanisme après l'enquête publique s'était déjà posée *« L'enquête publique doit porter sur le plan tel qu'il a été publié, les modifications éventuelles intervenant au vu des résultats de l'enquête. • CE 21 oct. 1983, Quemin, n° 342826: Lebon 422 • 19 déc. 1990, M. et Mme Hertz, n° 92524 (à propos d'une modification du classement de certaines parcelles avant enquête). Le conseil municipal ne peut donc pas, par nouvelle délibération, apporter des adaptations mineures (consistant à réduire la surface d'une zone UE) au projet de plan arrêté par lui et rendu public par le maire, pour les soumettre directement à l'enquête publique. • CE 5 déc. 1994, Marquez, n° 129248. »*

La jurisprudence concernant le caractère exécutoire des POS lorsqu'ils n'étaient pas couverts par un schéma directeur semble aussi parfois transposable aux PLU non couverts par un SCOT. Ici d'ailleurs, les auteurs font explicitement transparaître leur interrogation quant à la transposition de cette jurisprudence aux PLU. L'article L.153-24 du code de l'urbanisme actuel, expose que lorsque le plan local d'urbanisme porte sur un territoire qui n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé, l'autorité administrative compétente de l'État notifie les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan, dans différentes hypothèses. :

« Arrêt rendu sous l'empire des anciennes dispositions (art. L. 123-3-2 C. urb.) mais semble-t-il transposable au PLU. Dans le cas présent, la commune étant couverte par un schéma directeur, l'approbation par le conseil municipal du POS modifié n'a pas eu pour effet de substituer une nouvelle décision à la décision précédente. • CAA Versailles, 24 nov. 2005, SCI Hommeries des Bois et SCI Muce, n°03VE03975: DAUH 2006, p. 304, n° 295, chron. Demouveau et Lebreton. »

De plus, des survivances de la jurisprudence concernant la modification des POS peuvent être observées :

« La modification d'un POS est une procédure indépendante de son élaboration, en conséquence il est impossible de se prévaloir de l'illégalité du plan initial à l'appui d'une requête dirigée contre la décision de modification. • CE 8 avr. 1998, Assoc. Information de défense de Cannes, n° 171740: Constr.-Urb. 1998, n° 312. »

Les normes juridiques relatives à la procédure selon laquelle un plan local d'urbanisme est élaboré sont lues à la lumière des jurisprudences nées sous l'empire des plans d'occupation des sols.

Ainsi, les plans d'occupation des sols, dont l'acte de naissance législatif date de 1967 ont vu se développer une jurisprudence qui perdure sous l'empire des plans locaux d'urbanisme nés en 2000. Les politiques d'urbanisme pensées pour les plans d'occupation des sols ont vu la création de normes juridiques, ici les jurisprudences, qui restent valables lorsque le cadre législatif change. Ainsi, même si l'instrument d'action publique a changé - ici les plans locaux d'urbanisme ont succédé aux plans d'occupation des sols - les normes juridiques produites à l'occasion des jurisprudences développées lors des contentieux devant le juge administratif conservent leur pertinence pour la doctrine qui rédige le code de l'urbanisme Dalloz. Un changement législatif ne remet donc pas en cause la jurisprudence du juge administratif. La doctrine donne ici une portée plus longue à la jurisprudence, au-delà des évolutions législatives.

II. L'enrichissement et les précisions du contenu, des effets et de la procédure du plan local d'urbanisme

Le juge administratif a contribué à préciser et enrichir le cadre normatif relatif aux plans locaux d'urbanisme sur les trois aspects normatifs qui les enserrent. La doctrine et les éditeurs juridiques se sont chargés de classer, trier et sélectionner cette jurisprudence afin de la diffuser. Pour chaque dimension des plans locaux d'urbanisme détaillée dans le code de l'urbanisme, la jurisprudence démontre la multiplicité des potentialités que déploient les règles, dès lors que ces jurisprudences sont identifiées par la doctrine. Dès lors, le juge administratif a contribué à préciser les aspects normatifs relatifs à leur contenu (A) aux effets (B), et à la procédure (C) concernant les plans locaux d'urbanisme.

A. Le cadre juridique du contenu des plans locaux d'urbanisme

Le contenu des PLU est régi par l'article L.151-1 et suivant du code de l'urbanisme, ancien article L.123-1. Il est composé d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement, de documents graphiques et d'annexes.

Le rapport de présentation a une structure déterminée par le code de l'urbanisme⁴⁹⁶ et sa portée normative a dû être précisée par la jurisprudence. Les communes doivent être particulièrement vigilantes lors de sa rédaction car son insuffisance peut conduire à l'annulation de la délibération d'approbation du PLU :

CE 25 mars 1996, Assoc. des propriétaires et résidents pour la sauvegarde du Monbleau, n° 148521; Lebon T. 1205; RDI 1996. 363 (rapport muet sur les conséquences de la création d'une zone UT sur un site proche du littoral) • CE 17 mai 2004, Cne de Sainte-Léocadie, n° 238359; BJDU 2005. 57, chron. Carpentier).

La jurisprudence a notamment concerné la question du PADD et de sa valeur juridique. La nouveauté de ce document en 2000 a suscité de la jurisprudence pour en préciser le régime. De 2000 à 2003, le contenu du PADD se confondait avec celui des OAP. De 2003⁴⁹⁷ à 2010⁴⁹⁸, le contenu du PADD restait peu précis. Il a été précisé et a pris une dimension environnementale avec la loi Grenelle II de 2010. Sa portée juridique peut notamment se voir à travers quatre points fondamentaux. Il n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme depuis la loi UH 2003 mais son état d'avancement peut entraîner un sursis à statuer sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme durant l'élaboration du PLU. En ce sens, le Conseil d'Etat indique bien, dans plusieurs arrêts que :

« le projet d'aménagement et de développement durable n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, il appartient à l'autorité compétente, saisie d'une demande de permis de construire alors que le plan local d'urbanisme est en cours de révision, de prendre en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan ; » (voir par exemple : CE 1^{er} déc. 2006, Sté GFLBI, n° 296543; Lebon T. 1106; Constr.-Urb. 2007, n° 15, note Godfrin; DAUH 2007, p. 404, n° 310, chron. Demouveau et Lebreton; RDI 2007. 191, note P. S.-C.; BJDU 2007. 183, concl. Mitjavile, obs. J.-C. B. CE, 20 déc. 2006, SNC LIDL, n° 295870; RDI 2007. 191, note P. S.-C.).

⁴⁹⁶ Article L.151-4 et article R.151-1 et suivant du Code de l'urbanisme [anciens articles L. 123-1-2 et R.123-2]

⁴⁹⁷ Loi UH de 2003.

⁴⁹⁸ Loi Grenelle II de 2010.

Il entretient un rapport de cohérence avec les autres documents du PLU. Le règlement doit être cohérent avec le PADD, le Conseil d'Etat a estimé que :

« les dispositions du règlement [...] ne sont pas incohérentes avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durable » (CE, 18 juin 2010, Ville de Paris, n°326708, Publié au Lebon). Les OAP doivent aussi être en cohérence avec le PADD (TA Pau, 29 mars 2016, Cts Vidal, n° 1401425, sous l'article L.151-6 du Code de l'urbanisme 2019)

Concernant les OAP, originellement, dans la loi SRU de 2000, les OAP faisaient partie du PADD. La loi UH de 2003 en a fait un document à part. L'article L.151-2 ancien article L.123-1 du Code de l'urbanisme indique donc *« Le plan local d'urbanisme comprend [...] 3° Des orientations d'aménagement et de programmation »*. Il est donc possible, à la vue de cet article, de penser que leur absence entraîne l'illégalité de la délibération d'approbation.

C'est ce que note un auteur en disant :

« la lecture de l'article L. 151-2 et le style impératif qui y est retenu suffisent à démontrer le caractère obligatoire des orientations d'aménagement et de programmation relatives à l'aménagement. Ainsi les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU, qu'il soit communal ou intercommunal, doivent comporter des dispositions en matière d'aménagement (Rép. min. n° 37 : JOAN Q 6 nov. 2012, p. 6302). »⁴⁹⁹

Pourtant, la jurisprudence a estimé plusieurs fois que leur absence pouvait être justifiée. En effet, sous l'article L.151-6 du Code de l'urbanisme DALLOZ de 2019 la doctrine invoque plusieurs cas. Elles peuvent être absentes si le PADD définit des orientations d'aménagement :

« T.A Besançon, 29 janv. 2015, Préfet du Territoire de Belfort c/ Cne d'Offemont, n° 1200465: RDI 2015. 145, note Soler-Couteaux),

Elles peuvent être absentes si le rapport de présentation justifie leur absence :

« TA Melun, 10 nov. 2017, Assoc. Thomery à village humain, n° 1401145 ».

De même, elles sont opposables aux constructions, travaux, et tout autre acte de construction ou autorisation d'urbanisme.

⁴⁹⁹ INSERGUET Jean-François, « Plan local d'urbanisme - Contenu », *Jurisclasseur, Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1167-10 (27 janvier 2020), n°50.

Le contenu des OAP est délimité par la jurisprudence car le Code de l'urbanisme n'offre que des facultés. En effet, l'article L.151-7 du code de l'urbanisme indique ce qu'elles peuvent définir, favoriser, comporter, porter sur, prendre la forme, adapter. Mais il n'indique pas ce qu'elles ne peuvent pas faire ou être. C'est donc au fil du contentieux qu'il est possible de savoir ce que ne peuvent pas faire ou être des OAP. Ainsi, en matière d'aménagement, il a été estimé qu' :

« en matière d'aménagement, une OAP implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur ; qu'elle ne peut se limiter à prévoir, sur l'essentiel de son périmètre, la conservation de l'état actuel de l'occupation du sol en se bornant à définir des préconisations pour une partie très résiduelle de ce périmètre et sans qu'apparaisse, par ailleurs, un lien avec une orientation générale d'aménagement définie à l'échelle du secteur couvert ; que, d'autre part, si les OAP peuvent, en vertu de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, prendre la forme de schémas d'aménagement, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du PLU, qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement » (CAA Lyon, 13 févr. 2018, SCI du Vernay, n° 16LY00375: AJDA 2018. 932, concl. Vaccaro-Planchet)

Concernant le règlement, la jurisprudence a permis de préciser sa portée concernant les règles générales et servitudes d'utilisation des sols. Ainsi, il est opposable à toute personne et à tous travaux. Le Conseil d'Etat a estimé que :

« le règlement du plan d'occupation des sols est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux » (CE 26 nov. 2010, MEEDDM, n° 320871, mentionné sous l'article L.151-8 du Code de l'urbanisme DALLOZ de 2019)

La jurisprudence a permis aussi de préciser les affectations des sols en zones qu'opère le règlement, et ce depuis les POS. Ce règlement, opère un zonage en zones U (urbaine) AU (à urbaniser), A (agricole) et N (naturelle). Le Conseil d'Etat a estimé qu' :

« il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes, ainsi que des zones inconstructibles ». (CE 3 nov. 1982, Dlle Bonnaire et a., n° 30396:Lebon 363 [...]mentionné sous l'article L.151-9 du Code de l'urbanisme DALLOZ de 2019 ».

Concernant les annexes, comme leur nom l'indique, elles doivent être annexées au PLU⁵⁰⁰. Mais cet article n'indique pas les conséquences de l'absence de ces annexes sur la légalité de la décision d'approbation du PLU. La jurisprudence a donc précisé ce point, et distingué plusieurs cas de figure. Premièrement, leur annexion entraîne leur opposabilité. Par exemple pour un plan de prévention des risques naturels :

« les plans de prévention des risques naturels prévisibles, [...] et qui doivent être annexés aux plans locaux d'urbanisme [...] et les prescriptions qui en découlent, [...] sont opposables aux demandes d'utilisation des sols et aux opérations d'aménagement » (CE 17 déc. 2008, Falcoz, n° 305409; Lebon 467; RDI 2009. 262, obs. P. S.-C.; ibid. 402. Étude Dieu).

Deuxièmement, si elles sont absentes, soit cela entraîne l'illégalité de la délibération d'approbation du PLU :

CE 8 févr. 1985, Assoc. Étoile sportive du Blanc-Mesnil: Dr. adm. 1985, n° 173.

soit cela entraîne l'inopposabilité de ces servitudes :

(CE, mars 1990, Stockhausen et Trudelle, n° 42563 B.)

B. Les effets des plans locaux d'urbanisme précisés par la jurisprudence

Les effets du PLU sont réglés notamment comme suit, par l'article L.152-1 du Code de l'urbanisme [Anc. art. L. 123-5, al. 1^{er} et 2]

« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et [l']ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. ».

La jurisprudence a donc dû se pencher sur les deux effets produits par les documents du PLU. Cet article entraîne relation de conformité par rapport au règlement et aux documents graphiques, et une relation de compatibilité avec les OAP des travaux et autres opérations. C'est là une des particularités du droit de l'urbanisme, elle module les effets des documents d'urbanisme. Ce droit prévoit des relations de conformité, de compatibilité et de prise en

⁵⁰⁰ Art. L. 151-43 du Code de l'urbanisme, Anc. art. L. 126-1, al. 1^{er} .).

compte. Pour préciser la conformité, le juge administratif doit d'abord estimer si les OAP sont opposables ou non à des travaux. Le Conseil d'Etat a estimé que :

« la cour ne s'est pas livrée à une inexacte interprétation du plan local d'urbanisme et de la portée de l'orientation critiquée en relevant que cette dernière n'était pas reportée aux documents graphiques du plan local d'urbanisme et en retenant qu'elle ne constituait qu'une simple prévision insusceptible de faire par elle-même grief » (CE 8 nov. 2017, Commune de Dammarie, n° 402511)

C. Les précisions jurisprudentielles relatives à la procédure

La procédure des PLU comporte principalement trois volets : celui de son élaboration, de sa révision, et de sa modification. Pour son élaboration, une succession de phases aura lieu : la prescription, le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, l'arrêt, l'enquête publique puis l'approbation. La prescription et l'approbation ont lieu par délibération du conseil municipal (article L.153-11 et L.153-21 et suivant du Code de l'urbanisme).

Le débat ne donne pas obligatoirement lieu à une délibération, selon les prescriptions de la doctrine appuyée sur les arrêts de cours administratives d'appel. Ainsi, sous l'article L.53-12, la doctrine estime que :

« L'art. L. 123-9 [actuel art. L. 153-12] ne définit pas ce que doit être le débat: par conséquent, du moment qu'il a eu lieu, l'obligation légale est remplie et la procédure est légale. CAA Marseille, 2 juill. 2010, A., n° 08MA01308: Envir. 2010, n° 152, obs. Gillig. Inopérance du moyen tiré de la méconnaissance de l'art. L. 2121-1 s. CGCT dès lors que l'art. L. 123-9 [actuel art. L. 153-12] ne dispose pas que le débat donne lieu à l'adoption d'une délibération. • CAA Versailles, 28 avr. 2011, Cne de Gambais, n°10VE01479: BJDU 2011. 239. »

L'enquête publique a soulevé une jurisprudence importante, notamment dans le cas où elle entraîne la modification du PLU. En effet, pour les plans d'occupation des sols, cette possibilité était prévue. La doctrine, à l'aide de décisions du Conseil d'Etat a fixé deux limites : que cela n'entraîne pas une remise en cause de l'économie générale du projet et que cette modification procède de l'enquête. Ainsi, la doctrine estime :

« Alors même que les dispositions actuelles ne font, depuis la loi SRU, plus apparaître la mention que le PLU est éventuellement modifié «pour tenir compte des résultats de l'enquête publique», le principe reste inchangé. La modification du projet après enquête est possible à une double condition: qu'elle ne remette pas en cause l'économie générale du projet et qu'elle procède de l'enquête. CE 12 mars 2010, Lille Métropole cté urbaine, n° 312108: Lebon T. 1012; BJDU 2010.

6, concl. Geffray, obs. anonymes; JCP Adm. 2010. 2205, note Pellissier; RDI 2010. 402, note P. S.-C.; AJDA 2010. 1546, note Desfonds; RLCT 59/10, p. 46, obs J.-L. P.; DAUH 2011, p. 217, n° 253, chron. Demouveau, Lebreton et Noury. (doctrine sous l'article L. 153-21 du Code de l'urbanisme DALLOZ 2019)

La révision et la modification sont deux procédures qui permettent de faire évoluer le PLU approuvé en vigueur. La révision est la procédure la plus lourde, elle concerne les changements importants, tandis que la modification concerne des changements estimés comme mineurs par le législateur. La difficulté consiste pour les communes d'identifier dans quels cas il faut avoir recours à la révision ou la modification. La modification aura lieu dès lors que le projet d'évolution du PLU ne rentre pas dans les cas expressément prévus pour la révision⁵⁰¹. La révision peut avoir lieu dans cinq cas, dont quatre paraissent assez explicites (article L.153-31 du Code de l'urbanisme). Celui qui a suscité le plus de jurisprudence est le cas « 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. ». En effet, il s'agit de définir les termes de cet article, qui sont peu précis. Si un risque grave de nuisance est identifié dans une procédure de modification, celle-ci devra alors relever de la procédure de révision. Deux jurisprudences sont notamment citées par la doctrine afin de caractériser ce risque grave sous l'article L.153-31 dans le Code de l'urbanisme DALLOZ de 2019, la jurisprudence : CAA Bordeaux, 18 mars 2010, Hayot, n° 09BX01450 et la jurisprudence CAA Bordeaux, 27 juin 2013, Comité de quartier Croix-de-Pierre, n° 11BX00899. La jurisprudence détermine donc, cas par cas, lorsque ce risque existe ou non, et dès lors si la procédure d'évolution choisie par la commune est la bonne.

Ainsi nous avons démontré que la jurisprudence est bien le produit conjugué des décisions des tribunaux et de leur diffusion par d'autres acteurs, tels la doctrine et les éditeurs juridiques, comme ici DALLOZ. Nous avons aussi démontré que les jurisprudences constituent la preuve qu'une règle de droit ouvre une multiplicité de possibilités d'interprétations et d'applications. Ces règles de droit sont bien un réservoir d'interprétations et d'applications possibles⁵⁰². Une

⁵⁰¹ Art. L. 153-36 du Code de l'urbanisme.

⁵⁰² LASCOURMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187 ; LASCOURMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71 ; LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, pp. 51-73 ; LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997.

multiplicité de normes secondaires d'applications sont créées à partir des textes de décision de justice pour préciser le cadre juridique des politiques publiques d'urbanisme reposant sur les plans locaux d'urbanisme, envisagées ici comme une production de normes juridiques en continu.

Section 2 Une production de normes juridiques dépendante du rapport de force entre le juge administratif et le pouvoir législatif

Les tensions et le rapport de force entre le juge administratif et le pouvoir législatif est fortement visible lorsque qu'il remet en cause le cadre juridique ou lorsqu'il le modifie par sa jurisprudence (Sous-section 1). Ce rapport de force est au cœur même de l'élaboration d'un droit du contentieux de l'urbanisme qui vise à limiter le nombre de contentieux et les effets des décisions de justice sur les projets et les politiques en matière d'urbanisme (Sous-section 2).

Sous-Section 1 Les remises en cause du cadre juridique par le juge administratif entraînant des répliques législatives

Les remises en cause du cadre juridique des plans locaux d'urbanisme ont pu avoir lieu dans trois domaines qui reflètent le rapport de force pour l'édiction du droit entre le Parlement et le juge administratif. Nous avons sélectionné trois cas au regard de l'importance de la lutte juridique qu'ils ont déclenché. Le premier a trait au contenu du plan local d'urbanisme au travers la problématique des secteurs de taille et de capacité limitée dit « STECAL » (I), le deuxième est relatif aux effets du plan local d'urbanisme prescrit mais non approuvé (II) et le troisième est relatif à la procédure du plan local d'urbanisme concernant la délibération d'approbation (III)

I. Naissance et renaissance juridique de la pratique des « STECAL »

Un cas intéressant concernait le débat ayant eu lieu autour des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans les zones agricoles⁵⁰³. Cela consistait à délimiter autour des bâtiments agricoles des micro-zones N, donc des micro-zones naturelles dans les zones A. La

⁵⁰³ INSERGUET Jean-François, « L'urbanisme à la campagne ou la difficile conciliation entre néoruraux et exploitants agricoles », *AJDA*, 2010, pp.1385-1389.

raison était que la zone A est très rigide en matière de construction et ne permettait pas l'extension des bâtiments agricoles, en raison de la volonté de ne pas porter atteinte aux terres agricoles. Les zones N étaient plus permissives en matière de construction. Les communes et les services déconcentrés de l'Etat ont donc pratiqué un « pastillage » en N des bâtiments à usage d'habitation situés en zone agricole, afin de permettre des travaux d'extension. Voici ce que le ministère expliquait en 2006 :

« De manière générale, le code de l'urbanisme encadre strictement les possibilités de construction dans les zones agricoles, dites « zone A », d'un plan local d'urbanisme (PLU). Les zones agricoles des plans locaux d'urbanisme font l'objet d'une protection accrue par les évolutions des lois et de la jurisprudence et l'interprétation de la notion de construction nécessaire à l'activité agricole est interprétée de manière de plus en plus stricte. Dans les secteurs où elle estime que les terrains agricoles ne subissent pas une pression foncière telle qu'ils nécessitent cette protection, la commune peut autoriser dans son plan local d'urbanisme, autour des constructions existantes, des constructions qui ne sont pas strictement nécessaires à l'activité agricole telles que les annexes, garages, piscines, gîtes. Dans ce cas, la commune doit classer ces bâtiments en zone naturelle dite « zone N », et préciser dans le règlement de cette zone quelles constructions y sont autorisées [...]»
(Rép. min. n° 17236, JO Sénat Q, 4 mai 2006, p. 1278)

Le problème est venu du Tribunal Administratif de Grenoble, qui a invalidé cette pratique dans un jugement⁵⁰⁴. Une nouvelle question a été posée au ministère de la façon suivante :

« Soit ces bâtiments sont destinés à l'agriculture, et ils sont classés en A, selon les termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme. Soit il s'agit de bâtiments agricoles qui, compte tenu de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent changer de destination et sont donc zonés à cette fin, selon l'article L. 123-3-1 du même code. Soit, enfin, ces bâtiments se trouvent dans une zone naturelle à protéger et ils sont classés en N, selon l'article R. 123-8 du même code.
En revanche, rien n'est prévu pour les constructions existantes, qui ne sont pas destinées à l'agriculture ou qui ne sont pas situées dans une zone naturelle à protéger. Dans son département,

⁵⁰⁴ TA Grenoble, 23 novembre 2005, n° 0503873 : « Considérant qu'il résulte du rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Châteauneuf-du-Rhône issu de la révision du plan d'occupation des sols approuvée par le conseil municipal le 1er juillet 2004, que, en créant à l'intérieur de zones agricoles "A" relevant de l'article R.123-7 du code de l'urbanisme, des micro-zones "N" relevant de l'article R.123-8 de ce code et correspondant à autant de bâtiments existants disséminés au sein desdites zones, les auteurs de la révision litigieuse ont entendu "éviter les bâtisses agricoles à l'abandon" en permettant leur réaménagement et leur extension limitée à des fins d'habitation ; que cependant, alors que les zones agricoles sont frappées d'une inconstructibilité de principe hormis pour ce qui est des services publics ou d'intérêt collectif et des bâtiments liés à l'exploitation agricole, la création des micro-zones N précitées au sein de secteurs agricoles, indépendamment de toute référence à l'intérêt esthétique de sites particuliers qui eût justifié le zonage à caractère naturel en cause ou à l'intérêt architectural ou patrimonial de tel ou tel bâtiment agricole qui eût justifié qu'ils fussent désignés pour un changement possible de destination, est entachée d'une erreur de droit ; qu'ainsi, l'illégalité des micro-zonages dont s'agit à la faveur de laquelle a pu être délivré à l'indivision Garaud-Gaspard en date du 24 mai 2005 le permis d'aménager et d'agrandir à des fins exclusives d'habitation un bâtiment sis au lieu-dit Champ Blanc, entraîne l'illégalité de ce permis ; qu'ainsi, et alors qu'aucun autre moyen n'est susceptible d'être retenu au titre de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme, l'arrêté correspondant en date du 24 mai 2005 doit être annulé ».

cela concerne des milliers de logements. Ces maisons se retrouvent alors, par défaut, classées en A, alors qu'elles n'ont aucun lien avec l'agriculture et que la rigueur du règlement A ne permet aucune extension, ni aménagement, les figeant ainsi en l'état.

Pour éviter cela, les communes ayant lancé des révisions de leur document d'urbanisme ont procédé à cette occasion à « un pastillage » ou « micro-zonage » en N de chaque construction concernée, la réglementation applicable étant alors plus souple. Le tribunal administratif de Grenoble, ayant eu à apprécier la validité d'un PLU de ce type, l'a considéré comme illégal en raison des micro-zones N insérées.

Face à ce risque avéré, les services de l'État refusent désormais tout micro-zonage au sein des PLU. Cette solution place les élus locaux dans une grande difficulté, pour ne pas dire une impasse. Le vide juridique actuel, qui conduit à nier l'existence de milliers de logements, risque, par exemple, de conduire à la non déclaration de travaux, rendant la gestion de ces dossiers encore plus difficile et conflictuelle pour les élus.

Il lui demande de lui indiquer les mesures précises qu'il entend rapidement faire adopter pour combler cette lacune juridique et permettre une évolution raisonnable et maîtrisée de ces constructions existantes. » (Rép. min. n° 0006S, JO Sénat Q, 5 oct. 2007, p. 115)

La réponse adressée par le ministère est la suivante :

« Les dispositions de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, bien connues de tous les maires, limitent les constructions pouvant être autorisées sur des terrains agricoles, ce qui a conduit le Gouvernement à s'interroger sur la façon de traiter, dans les documents d'urbanisme, un certain nombre de constructions existantes dans les secteurs agricoles et, notamment, dans les parcelles non agricoles situées au milieu de terres cultivées. C'est pourquoi un décret du 27 mars 2001 n'interdit pas les aménagements sur les constructions existantes, sans toutefois les autoriser de manière générale dans les zones A, ce qui aurait conduit à les autoriser dans des zones beaucoup plus vastes sans qu'aucune limite ni précision quant à leur lieu d'implantation ne soit apportée.

Le troisième alinéa de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, dans sa version issue du décret précité, a prévu que les plans locaux d'urbanisme pouvaient instituer des zones naturelles sur lesquelles des constructions non agricoles étaient autorisées. Néanmoins, vous vous en doutez, le texte encadre strictement la création de ces zones, qui doivent être « de taille et de capacité d'accueil limitées » et ne porter atteinte « ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. » Cette disposition du code de l'urbanisme autorise ainsi la création de « microzones N » au sein de zones A, par nature plus vastes.

Vous l'avez évoqué, le tribunal administratif de Grenoble a considéré comme illégale la création de microzones N au sein de zones agricoles, indépendamment de toute référence à l'intérêt esthétique des sites ou à l'intérêt architectural ou patrimonial de tel ou tel bâtiment agricole. Le contentieux est en cours. Pour l'instant, la cour administrative d'appel de Lyon est saisie ; l'affaire sera peut-être portée devant le Conseil d'État. Il n'y a donc pas de jurisprudence définitive en la matière.

Monsieur le sénateur, tant que la justice n'a pas tranché, le Gouvernement réitère sa position initiale, en affirmant la légalité des microzones N situées au sein d'une zone A. Telle est d'ailleurs

la position défendue par les pouvoirs publics devant la cour administrative d'appel de Lyon. En l'état actuel, c'est donc la lecture par le Gouvernement du décret qui a force de loi. Si la cour administrative d'appel, voire le Conseil d'État en dernier ressort, statue différemment, nous serions amenés à étudier les moyens de faire évoluer les dispositions de ce décret.

M. le président. La parole est à M. Bernard Piras.

M. Bernard Piras. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous remercie de la clarté de votre réponse sur une question complexe. Il serait souhaitable, afin d'éviter tout blocage dans la mise en oeuvre des PLU, que le ministère puisse donner aux DDE, les directions départementales de l'équipement, des instructions précises pour qu'elles ne refusent plus de classer des parcelles en zone N. En l'attente d'une jurisprudence sur le sujet, nous sommes contraints d'en rester au statu quo actuel et la situation risque d'être toujours aussi bloquée pendant un an, deux ans, voire trois ans. » (Rép. min. n° 0006S, JO Sénat Q, 5 oct. 2007, p. 115)

La Cour Administrative d'Appel de Lyon a alors décidé :

« que la possibilité ouverte par le troisième alinéa de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme, de créer, à l'intérieur des zones N naturelles et forestières, des secteurs ou des constructions peuvent être autorisées sous condition, ne peut permettre de créer à l'intérieur d'une zone A des micro-zones N constructibles dès lors qu'elles ne répondent pas au souci de protection des milieux naturels et paysages ».

Elle maintient donc la décision du Tribunal Administratif de Grenoble d'invalider le pastillage N de bâtiments en zone A. La motivation de ce pastillage ne correspondait pas à celle voulue pour classer une zone en zone N c'est-à-dire à « à un souci de protection des milieux naturels et des paysages » (CAA Lyon 27 déc. 2007, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n° 06LY00445, DAUH 2008. 288, chron. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton). »

Le Conseil d'Etat validera le raisonnement de la Cour administrative d'appel en estimant que « l'institution de micro-zones N dans la zone A du plan local d'urbanisme [...] entachée d'une erreur manifeste d'appréciation »⁵⁰⁵.

Ainsi, le Conseil d'Etat rend une jurisprudence qui enterme la politique du pastillage pratiqué jusqu'ici par les communes et encouragé par les services de l'Etat. Comme l'indique la doctrine : « L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat est parfaitement logique en l'état actuel des textes. [...] Dans son objectif de lutte contre l'étalement urbain, la loi du 13 décembre 2000 a logiquement supprimé ces zones sans pour autant fournir une solution claire pour requalifier

⁵⁰⁵ CE 31 mars 2010, Cne de Châteauneuf-du-Rhône, n° 313762.

les terrains ayant fait l'objet de ce classement dans les POS. Seule une réforme législative pouvait remédier au refus du Conseil d'Etat de voir dans le zonage N une alternative à leur remplacement. »⁵⁰⁶. Le Conseil d'Etat poursuit donc mieux les objectifs de l'Etat que l'Etat lui-même lorsque les services déconcentrés ont toléré la pratique du pastillage.

C'est en passant effectivement par la loi que cet obstacle va être surmonté. En effet, « [...] de façon inattendue, lors des discussions du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, l'Assemblée nationale a adopté, lors de la séance du 6 mai 2010, un amendement venant indirectement au secours des auteurs des plans locaux d'urbanisme. L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme est modifié afin d'autoriser le règlement, « dans les zones naturelles, agricoles ou forestières », à « délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte, ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages » (art. 10 du projet de loi) . Le règlement devra toutefois prévoir des « conditions de hauteur, d'implantation et de densité » permettant la compatibilité avec la vocation de la zone. Le législateur n'a donc pas fait preuve d'originalité puisqu'il s'agit, en fait, d'une extension aux zones agricoles du dispositif déjà applicable aux zones N en vertu des articles R. 123-8 et R. 123-9, lequel est dorénavant érigé au rang législatif. Si le problème du pastillage n'a pas été clairement abordé lors des discussions, le but est de prévoir « la pluriactivité concernant l'agritourisme notamment » ou de « consolider par la loi ce que la jurisprudence interprète aujourd'hui de manière pour le moins incertaine et ambiguë » (séance du 6 mai). »⁵⁰⁷.

Ainsi la loi Grenelle II fait renaître la pratique du micro-pastillage, sous le nom bien connu de « STECAL », et surpasse les difficultés posées par le Conseil d'Etat. Cette loi matérialise la prépondérance de l'Etat central dans l'édition du droit de l'urbanisme par la maîtrise du processus législatif. Cela lui permet de surpasser le domaine réglementaire dans lequel est enserré le juge administratif en matière d'urbanisme.

⁵⁰⁶ INSERGUET Jean-François, « L'urbanisme à la campagne ou la difficile conciliation entre néoruraux et exploitants agricoles », *AJDA*, 2010, p.1385.

⁵⁰⁷ Ibid. p.1385.

II. La modulation jurisprudentielle et législative des effets du sursis à statuer opposée lors de la rédaction du plan local d'urbanisme

Lorsque qu'un PLU est prescrit, le maire peut surseoir à statuer aux demandes d'autorisations d'urbanisme si elles sont de nature à compromettre le projet de PLU. Dès la loi SRU de 2000, l'article L.123-6 du code de l'urbanisme disposait :

« A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. ».

L'actuel article L.153-11 alinéa 2 dispose :

« L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. ».

Cette nouvelle rédaction est issue de l'article 109 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté⁵⁰⁸. La rédaction de 2000 n'a donc pas changé jusqu'à 2017. En fait, de 2000 à 2017, c'est la jurisprudence qui a déterminé que les orientations générales du PADD étaient opposables. Après 2017, le sursis à statuer ne pourra avoir lieu que lorsque la commune aura débattu sur les orientations du PADD. Il faut donc revenir sur la genèse de ce changement législatif, et connaître la part de son explication qui réside dans la jurisprudence du juge administratif. Comment une loi sur la citoyenneté aboutit-elle à modifier sur ce point le code de l'urbanisme ? Cette loi aboutit donc à une codification de la jurisprudence, mais pourquoi et dans quelles conditions ?

Nous l'avons vu, le PADD n'est pas opposable aux demandes d'autorisations d'urbanisme, tels des permis de construire ou des permis d'aménager. Dans le cas du sursis à statuer opposé par un maire lors de l'élaboration du PLU, le juge administratif a élaboré une jurisprudence qui fait de l'avancement du PADD la pierre angulaire du refus ou de l'acceptation d'une demande

⁵⁰⁸ JORF n°0024 du 28 janvier 2017.

d'autorisation d'urbanisme dès lors que le PLU est prescrit. Le juge administratif appréciera la légalité d'un refus à la lumière de l'état d'avancement du PADD. Dans ce cas précis, il est possible de dire que le PADD, ou du moins, son état d'avancement, c'est-à-dire les orientations qu'il retient au moment de la décision de sursis, sont opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme. Il faut pour cela revenir sur la jurisprudence qui a construit ce raisonnement, à partir des années 2000. Pour cela, nous avons procédé à une recherche dans la base Légifrance de décisions du Conseil d'Etat mentionnant « *délibération de prescription* » et « *plan local d'urbanisme* ».

Trois affaires portées devant le Conseil d'Etat en appel d'ordonnances de tribunaux administratifs rendus dans le cadre du référé suspension vont lancer cette jurisprudence. C'est donc l'émergence des recours en référé au début des années 2000⁵⁰⁹ qui va permettre une jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point, avec notamment la technique du référé suspension de l'article L.521-1 du code de justice administrative. En effet, cette réforme des référés se situe quasiment dans la même temporalité que les loi SRU de 2000 et UH de 2003 qui créent et modifient le PADD.

Le juge administratif a déterminé que la décision de surseoir à statuer à une demande de permis de construire était susceptible de recours pour excès de pouvoir, et d'un recours en suspension devant le juge des référés :

« à compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut prononcer le sursis à statuer sur une demande d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ; qu'un tel sursis à statuer constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et d'une demande de suspension présentée sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative ».

Ainsi, une voie de recours est bien confirmée contre le sursis à statuer, devant le juge du fond et devant le juge des référés au titre de son pouvoir de suspension (CE, 9 octobre 2002, *Commune d'Aix-en-Provence*, n°244783).

Ensuite, le PADD a été introduit par le juge administratif comme devant être pris en compte pour la décision d'un sursis à statuer :

⁵⁰⁹ *Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*, JORF n°151 du 1 juillet 2000 page 9948.

« si le projet d'aménagement et de développement durable n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte les orientations d'un tel projet, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan ; » (CE, 1^{er} décembre 2006 Commune de L'Hajÿ-les-Roses, n°296543).

La même année, vingt jours plus tard, le Conseil d'Etat rend une décision classée comme *Inédite* au recueil Lebon. Il reprend presque le même considérant et indique qu' :

« il appartient à l'autorité compétente, saisie d'une demande de permis de construire alors que le plan local d'urbanisme est en cours de révision, de prendre en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durable, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan ; » (CE, 20 décembre 2006, Champigny-sur-Marne, n°295870)

Une autre question est venue se poser : lorsqu'un pétitionnaire demande un permis de construire et se le voit refuser, il peut naturellement attaquer ce refus devant le juge des référés et en demander la suspension. Si le juge administratif donne tort à la commune, le pétitionnaire peut confirmer sa demande à la commune. L'article L.600-2 du code de l'urbanisme est clair sur ce point :

« Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire. ».

Dans un contentieux, la société SARL Francimo avait confirmé sa demande après l'annulation du premier refus que lui avait opposé la commune d'Antibes. Le maire d'Antibes lui a alors opposé un deuxième refus fondé sur un sursis à statuer au vu de l'avancement du PADD du PLU en cours d'élaboration. La SARL Francimio a attaqué devant le juge des référés ce nouveau refus. Le juge des référés a donné raison à la commune en refusant de suspendre le deuxième refus. La SARL demande donc au Conseil d'Etat d'annuler cette ordonnance et ainsi d'enjoindre le maire à lui délivrer le permis de construire. Le Conseil d'Etat a alors décidé que :

« si l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle, par lui-même, à ce que la demande de permis de construire confirmée par le pétitionnaire dans les conditions qu'il prévoit fasse l'objet du sursis à statuer [...], le prononcé de ce sursis ne peut être fondé, dans une telle hypothèse, sur la circonstance que la réalisation du projet de construction litigieux serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan local d'urbanisme intervenu postérieurement à la date de la décision de refus annulée, dès lors que cette circonstance, qui repose sur l'anticipation de l'effet que les règles futures du plan local d'urbanisme auront sur l'autorisation demandée, ou celle-ci sur leur mise en oeuvre, ne pourrait motiver un nouveau refus ou l'édiction de prescriptions spéciales portant sur le permis demandé sans méconnaître les dispositions de l'article L. 600-2 » (CE, 16 juillet 2010, Commune d'Antibes, n°338860).

Lors de l'examen du recours au fond, le Conseil d'Etat estime que :

« le maire d'Antibes ne pouvait légalement décider de surseoir à statuer sur la demande de la SARL FRANCIMO au motif de la contrariété du permis de construire en cause avec les dispositions du plan local d'urbanisme de la commune, non encore adopté à la date du refus annulé et donc insusceptible de fonder un nouveau refus de permis de construire opposé au pétitionnaire », (CE, 15 novembre 2010, Commune d'Antibes, n°342672).

Ainsi, le Conseil d'Etat permet au maire de surseoir à statuer dans certaines conditions. Il faut garder en tête ces jurisprudences pour comprendre la modification du code de l'urbanisme en 2017.

Lors de l'examen de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le député David Goldberg va déposer l'amendement suivant : *« Le troisième alinéa de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé : « L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. »⁵¹⁰*

Dans son exposé sommaire de cet amendement, il explique que ce sursis à statuer entrave les possibilités de construction. En effet, pour défendre cet amendement, il expose que *« parfois les collectivités territoriales, de bonne ou mauvaise foi, qui bloquent certaines opérations de*

⁵¹⁰ Amendement n°427 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3851/AN/427.asp> [consulté le 28 mars 2019].

construction, notamment au moment de l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme. Ces amendements visent à lever le sursis à statuer lorsqu'une collectivité territoriale s'engage dans une réforme du PLU. C'est le PLU en cours qui s'appliquerait et sa révision ne pourrait pas justifier le blocage d'un programme de construction. »⁵¹¹.

Le gouvernement va accepter cet amendement car comme l'explique la ministre de l'époque, Emmanuelle Cosse, il : *« permettra en effet de lutter contre les demandes abusives de sursis à statuer. Votre amendement permet de mieux encadrer les pratiques en la matière, sans interdire le recours à cette procédure lorsqu'elle est nécessaire. »*⁵¹².

En fait, Daniel Goldberg explique que *« Dans son rapport remis le 15 mars 2016 au Gouvernement sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, Dominique Figeat souligne que cette faculté est « parfois utilisée davantage pour limiter les constructions que pour ne pas obérer l'avenir par rapport à des réflexions d'aménagement engagées. Il pourrait être imaginé que cette faculté soit possible à une étape plus avancée du PLU que la décision d'élaboration ou de révision, par exemple à l'étape du PADD »*⁵¹³. Cette idée de limiter les possibilités de sursis à statuer vient effectivement du rapport de Dominique Figeat au Gouvernement, en mars 2016, où il explique qu'il faudrait s'appuyer sur la jurisprudence : *« Les sursis à statuer sur les permis de construire en encadrant la faculté dont disposent les collectivités locales d'en prononcer en cas d'élaboration ou de révision des PLU. Il semble que cette faculté soit parfois utilisée davantage pour limiter les constructions que pour ne pas obérer l'avenir par rapport à des réflexions d'aménagement engagées. Il pourrait être imaginé que cette faculté soit possible à une étape plus avancée du PLU que la décision d'élaboration ou de révision, par exemple à l'étape du PADD, ou que la décision de sursis à statuer fasse l'objet d'un avis motivé de la collectivité dont le contenu soit davantage encadré au-delà de la « simple » décision d'élaboration ou de mise en révision en s'appuyant sur la jurisprudence. Cet ajustement éventuel doit être précédé d'une évaluation quantitative de la situation*

⁵¹¹ Compte rendu intégral Première séance du vendredi 01 juillet 2016 Assemblée nationale XIV^e législature Session extraordinaire de 2015-2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016-extra/20161001.asp#P833535> [consulté le 28 mars 2019].

⁵¹² Compte rendu intégral Première séance du vendredi 01 juillet 2016 Assemblée nationale XIV^e législature Session extraordinaire de 2015-2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016-extra/20161001.asp#P833535> [consulté le 28 mars 2019].

⁵¹³ Amendement n°427 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3851/AN/427.asp> [consulté le 28 mars 2019].

actuelle »⁵¹⁴. Dominique Figeat était à cette époque Président de l'Observatoire régional du foncier en Ile-de-France. Il avait remis à Emmanuelle Cosse, alors ministre du Logement et de l'Habitat Durable et à Christian Eckert, alors secrétaire d'État au budget, un rapport rendant compte des réflexions et propositions sur la formation des prix du foncier et l'offre foncière destinée à la production de logements. Ce rapport a été remis en la présence de Daniel Goldberg⁵¹⁵.

Ainsi, la lecture de ces rapports nous indique pourquoi la jurisprudence sur le sursis à statuer est codifiée en 2017. Elle a été diffusée et portée par deux hommes, Daniel Goldberg, député à l'époque et Dominique Figeat Président de l'Observatoire régional du foncier en Ile-de-France.

III. Heurs et malheurs de la délibération de prescription du plan local d'urbanisme

La délibération de prescription est l'acte qui lance le plan local d'urbanisme : « *L'autorité compétente mentionnée à l'article L.153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3.[...]* »⁵¹⁶.

Le code de l'urbanisme ne précisait pas les conséquences de l'illégalité de la délibération de prescription sur la légalité de la délibération d'approbation du PLU. La jurisprudence du Conseil d'Etat, a, entre 2010 et 2017, considérablement évoluée sur ce point. En, 2010, il a estimé que « *la délibération du conseil municipal doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées; que cette délibération constitue, dans ses deux volets, une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé, alors même que la concertation aurait respecté les modalités définies par le conseil municipal.* »⁵¹⁷. En 2017, cette jurisprudence a été renversée. Le Conseil d'Etat a estimé que « *si cette délibération est susceptible de recours*

⁵¹⁴ FIGEAT Dominique, Rapport au Gouvernement sur la Mobilisation du Foncier en faveur du logement, Remis en mars 2016, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2016_03_14_ec_rapport_figeat_dp.pdf [consulté le 28 mars 2019].

⁵¹⁵ Ibid.

⁵¹⁶ Article L. 153-11 du code de l'urbanisme ancien article L.123-6.

⁵¹⁷ CE, 10 février 2010, *Commune de Saint Lunaire*, n° 327149.

devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Néanmoins, il précise que « les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent par ailleurs invocables à l'occasion d'un recours contre le plan local d'urbanisme approuvé. »⁵¹⁸.

Les potentialités offertes par les dispositions du Code de l'urbanisme ont mené à ce que deux décisions aux effets opposés soient rendues par le Conseil d'Etat. Ainsi, entre 2010 et 2017, l'illégalité de la délibération de prescription du plan local d'urbanisme au regard de la concertation et des objectifs entraînait l'annulation de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Ce ne sera plus le cas après le 5 mai 2017. La jurisprudence *Saint-Lunaire* avait conduit à l'annulation de nombreux plans locaux d'urbanisme⁵¹⁹. A l'origine, cette jurisprudence ne semblait pas, au regard du Conseil d'Etat, trancher une question cruciale. En effet, elle a été jugée lors d'une séance de « Sous-sections réunies ». Il faut revenir sur ce revirement de jurisprudence car il nous permet de mieux comprendre comment un tel revirement peut se produire.

Comme le note Elise Carpentier : « *De nombreuses communes peuvent à présent souffler : la bombe à retardement est enfin désamorcée ! Le Conseil d'État a en effet, dans l'une de ses formations de jugement les plus solennelles, décidé de revenir sur sa jurisprudence Commune de Saint-Lunaire .* »⁵²⁰. Ce revirement semble relever de plusieurs facteurs. Premièrement, l'opinion des juristes était très défavorable à la jurisprudence Saint Lunaire. Deuxièmement, l'évolution de la jurisprudence relative aux erreurs procédurales s'est assouplie, le revirement se serait fait pas à pas. Troisièmement, il faut noter la persévérance de la commune de Saint-Bon-Tarentaise (devenue Courchevel en 2017) à défendre son plan local d'urbanisme pour le porter jusqu'en cassation. Nous développerons ici plus longuement les deux premiers points, car le troisième relèvera d'une analyse plus poussée au sein de la Partie 3 de cette thèse.

⁵¹⁸ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon -Tarentaise*, n° 388902.

⁵¹⁹ DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis, « Plans d'urbanisme, les limites de la théorie des opérations complexes », *RFDA*, n° 04 15 septembre 2017, pp.783-789.

⁵²⁰ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

Plusieurs hypothèses ont été faites dans la littérature internationale pour expliquer les décisions des juges et notamment les revirements de jurisprudence. Un revirement sera expliqué par le fait que l'état de la jurisprudence ne correspond plus à l'état de l'opinion publique⁵²¹. Le juge doit alors s'adapter à cette opinion publique. En ce sens, la jurisprudence *Saint-Lunaire* a été décriée à la fois par les professionnels du droit, tels que les avocats, les élus et les techniciens des communes, et même les services de l'Etat. Les premiers à réagir ont été les élus. Pour cela, deux questions ont été posées au gouvernement au Sénat⁵²² et à l'Assemblée Nationale⁵²³.

Le sénateur Jean-Louis Masson et la députée Marie-Jo Zimmermann posent la même question au gouvernement, elle est exactement rédigée pareil. Ils demandent au gouvernement, et notamment à la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, une réaction législative rapide. Ils évoquent la jurisprudence *Saint-Lunaire* en ces termes :

« la jurisprudence ne tient pas compte de ce que, dans les petites communes, les délibérations sont souvent rédigées de manière succincte ; les objectifs poursuivis ne sont pas détaillés car ils coulent de source dans la mesure où il s'agit tout simplement de fixer des règles générales d'urbanisme. Dorénavant, de nombreux promoteurs immobiliers s'engouffrent malheureusement dans la brèche et essayent de faire annuler, un peu partout en France, les procédures de PLU, notamment dans les zones où la spéculation immobilière bat son plein. Il souhaiterait donc savoir s'il serait favorable à un assouplissement de l'article susvisé du code de l'urbanisme, notamment pour les communes de moins de 3 500 habitants. En particulier, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement habilite le Gouvernement à intervenir en matière d'urbanisme par voie d'ordonnances ; il lui serait ainsi facile d'apporter une solution au problème susvisé. »⁵²⁴

Le gouvernement apporte exactement la même réponse à ces deux parlementaires, en estimant qu'une réforme n'est pas nécessaire, et serait contraire à la Charte de l'Environnement, mais qu'un travail de pédagogie à destination des communes sera nécessaire afin d'assurer la sécurité juridique des délibérations de prescription :

« L'article L. 300-2 du code de l'urbanisme institué par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 prévoit que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent doit délibérer, dans le cadre de la révision ou de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU), sur les objectifs poursuivis mais également sur les modalités de la concertation qui associe les acteurs intéressés. Il s'agit de conditions cumulatives comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État, en

⁵²¹ GROSSMAN Joël B. WELLS. Richard S., *Constitutional law and judicial policy making*, New York, John Wiley & Sons Inc, 1980 ; ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008 ; ALTER Karen J., *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁵²² Question n° 16707 de M. Jean Louis Masson : JO Sénat Q 30 déc. 2010, p. 3339.

⁵²³ Question n° 97673 de Mme Marie-Jo Zimmermann : JOAN Q 11 janv. 2011, p. 112.

⁵²⁴ Question n° 16707 de M. Jean Louis Masson : JO Sénat Q 30 déc. 2010, p. 3339 et Question n° 97673 de Mme Marie-Jo Zimmermann : JOAN Q 11 janv. 2011, p. 112.

précisant toutefois que la délibération doit porter sur les objectifs poursuivis « au moins dans leurs grandes lignes » (Conseil d'État, commune de Saint-Lunaire, 10 février 2010). Les formalités prévues par l'article L. 300-2 sont justifiées et le Gouvernement n'envisage pas leur modification d'autant plus qu'elles sont conformes à l'article 7 de la charte de l'environnement du 1er mars 2005, texte à valeur constitutionnelle qui prévoit que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Le Conseil d'État, comme le Conseil constitutionnel, a d'ailleurs jugé que ces dispositions à valeur constitutionnelle s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives (Conseil d'État, 3 octobre 2008, commune d'Annecy ; Conseil constitutionnel, décision « OGM » du 19 juin 2008). Cette obligation de délibérer sur les objectifs poursuivis et sur les modalités de la concertation faisait d'ailleurs l'objet d'un chapitre spécifique à la concertation et à la nécessité de mentionner les objectifs poursuivis dans le guide des plans d'occupation des sols (POS), édité en 1999 par les services du ministère de l'équipement et qui a, depuis lors, été rappelée par les services de l'État (question orale n° 839 du 2 juin 1999, réponses ministérielles à l'Assemblée nationale n° 70644 du 18 mars 2002, n° 24374 du 27 janvier 2004). Cela étant, un travail de pédagogie est bien sûr nécessaire et, dans le cadre du plan d'accompagnement de la mise en œuvre du volet urbanisme du Grenelle, des actions d'information seront développées afin de faire connaître les dispositions nouvelles et tenir compte des évolutions légales et jurisprudentielles récentes. Les formalités prévues par l'article L. 300-2 y auront bien sûr une place particulière. »⁵²⁵

La doctrine a aussi compris le danger de la décision *Saint-Lunaire*. Il suffit de lire les articles⁵²⁶ pour s'en convaincre. Ainsi, tant les professeurs de droit que les avocats s'en sont émus dans les revues. Les sites internet des cabinets d'avocats contiennent également des articles fustigeant cette décision⁵²⁷. Elise Carpentier qualifie cette jurisprudence de « *bombe à retardement* » et de « *jurisprudence explosive* »⁵²⁸. L'opinion des professionnels du droit au sein du champ juridique n'était donc pas favorable à cette décision. Le revirement de

⁵²⁵ Réponse du gouvernement aux *Question n° 16707 de M. Jean Louis Masson : JO Sénat Q 30 déc. 2010, p. 3339* et *Question n° 97673 de Mme Marie-Jo Zimmermann : JOAN Q 11 janv. 2011, p. 112*

⁵²⁶ SANTONI Laetitia, « Concertation - Les communes craignent l'annulation « trop facile » de leur PLU », *Construction - Urbanisme*, 1 mars 2011 ; SANTONI Laetitia, « Plan local d'urbanisme - Le Conseil d'État continue d'œuvrer pour la sécurisation des documents d'urbanisme - », *Construction - Urbanisme*, 1 février 2015 ; SANTONI Laetitia, « Plan local d'urbanisme - Concertation préalable, la série s'offre une nouvelle saison », *Construction - Urbanisme*, 1 mars 2015.

⁵²⁷ Voir notamment : - <https://www.village-justice.com/articles/nouveau-Saint-protecteur-securite-juridique-des-Plans-Locaux-Urbanisme,25032.html> [consulté le 12 novembre 2019].

- <http://www.lagazettedescommunes.com/505335/plan-local-durbanisme-vers-la-fin-de-lhemorragie-contentieuse/> [consulté le 12 novembre 2019].

- https://blogavocat.fr/space/sebastien.bourillon/content/il-faut-une-loi-de-validation-pour-contrer-la-jurisprudence-commune-de-saint-lunaire--_5f124826-521c-47b3-b4b9-5fa9cff26cc3 [consulté le 12 novembre 2019].

- <http://champauzacavocats.fr/2017/05/13/jurisprudence-commune-de-saint-lunaire/> [consulté le 12 novembre 2019].

⁵²⁸ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

jurisprudence pourrait donc être la conséquence d'une prise de conscience de l'impopularité de cette décision. En effet, ayant compris l'importance que revêtait un revirement de jurisprudence, le Conseil d'Etat a jugé l'affaire *Saint-Bon-Tarentaise* en Section du contentieux.

Karen Alter suggère aussi qu'un revirement de jurisprudence peut avoir lieu pas à pas, le juge ne renversant pas sa décision du jour au lendemain, mais prenant au contraire des décisions qui marquent sa volonté de changement⁵²⁹. Ainsi selon cette théorie, entre 2010 et 2017, il devrait avoir existé plusieurs décisions du Conseil d'Etat marquant cette évolution. Effectivement, le Conseil d'Etat a pris une série de décisions qui relativisent la portée de l'erreur procédurale. La décision la plus célèbre est la décision *Danthony*⁵³⁰ de 2011⁵³¹, qui permet la neutralisation de certains vices de procédure. Ainsi, chaque juriste pourra se demander, à propos d'un vice procédural : « *est-ce Danthonisable ?* ». Concernant la délibération de prescription du plan local d'urbanisme, plusieurs décisions du Conseil d'Etat vont se succéder, indiquant peu à peu qu'il assouplit sa position à ce propos. La doctrine a identifié plusieurs arrêts qui pourraient démontrer la volonté d'assouplissement du Conseil d'Etat. En ce sens, Elise Carpentier parle de « *tentatives de confinement de la bombe* »⁵³² qui viennent notamment du juge administratif. Ces tentatives sont venues de décisions de justice, car le gouvernement a refusé de passer par la voie législative. « *Au contraire même, ils l'ont confortée en modifiant l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme pour y faire figurer directement l'obligation de délibérer sur les objectifs de la procédure en même temps que sur les objectifs de la concertation, exigence jusqu'à présent déduite - on l'a dit - du renvoi à l'article L. 300-2 où elle est inscrite . Ce sont donc les juges qui, stimulés par la doctrine, ont tenté de trouver des moyens de limiter les ravages de la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire.* »⁵³³. Elise Carpentier identifie notamment quatre

⁵²⁹ ALTER, Karen J., « Who Are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice », in ALTER, Karen J., *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp.109-135.

⁵³⁰ « *si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte* », CE Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033.

⁵³¹ MELLERAY Fabrice, « Précisions sur la neutralisation de certains vices de procédure », *Droit Administratif*, n°3, mars 2012, comm. 22 ; ROUX Christophe, « Acte administratif - Danthony, cinq ans après », *Droit Administratif*, n°12, décembre 2016, alerte 138.

⁵³² CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

⁵³³ *Ibid.* p.790.

arrêts qui marqueraient un tournant. Le premier serait l'arrêt *Commune de Ramatuelle*⁵³⁴, où le Conseil d'Etat a « admis que les objectifs de la procédure et les modalités de la concertation, bien que tous deux indispensables, ne soient pas nécessairement fixés simultanément, mais qu'ils puissent l'être successivement » « pourvu que cette circonstance n'ait pas pour effet de priver d'effet utile la concertation »⁵³⁵. Ensuite, l'arrêt *Commune de Saint-Martin-d'Hères*,⁵³⁶ dans lequel le Conseil d'Etat a réhabilité « un PLU au motif que son annulation pour insuffisante définition des objectifs de la procédure avait en réalité procédé d'une dénaturation des faits »⁵³⁷. Puis l'arrêt de 2014 *Commune de Laffrey*⁵³⁸ pour lequel elle cite directement la décision où le Conseil d'Etat a décidé « qu'il résulte de ces dispositions [article L.600-1 du code de l'urbanisme] qu'un vice de procédure entachant la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoqué par voie d'exception que dans un délai de six mois suivant la date de prise d'effet de cette délibération »⁵³⁹. En fournissant une analyse de cette décision, en 2015, Laëtitia Santoni invoque d'ailleurs la possibilité de revenir sur la jurisprudence *Saint-Lunaire* grâce à la jurisprudence *Laffrey*. Cette dernière serait le signe que le conseil d'Etat œuvre pour la sécurisation des documents d'urbanisme⁵⁴⁰. Enfin, Elise Carpentier évoque la jurisprudence *Commune d'Illiats*⁵⁴¹ car « La solution retenue par le Conseil d'État dans cette affaire avait donc un potentiel de déstabilisation de la jurisprudence *Commune de Saint-Lunaire* »⁵⁴². En effet, le Conseil d'Etat avait décidé « qu'aux termes de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme [...] qu'il résulte de ces dispositions que la légalité

⁵³⁴ CE, 30 avril 2014, *Commune de Ramatuelle*, n° 356730, elle cite : « CE, 17 avr. 2013, n° 348311, *Commune de Ramatuelle*, Lebon T. p. 874-875 ; AJDA 2013. 823 ; *ibid.* 1931, note E. Carpentier ; RDI 2013. 488, obs. P. Soler-Couteaux ; AJCT 2013. 476, obs. J.-B. Sibilleau ; BJD 6/2013, p. 424, concl. M. Vialettes et obs. Ph. Baffert ; Constr.-Urb. 2013, comm. 82, L. Santoni : assouplissement jurisprudentiel ayant permis de restaurer le PLU de Ramatuelle, mais n'ayant pas suffi à sauver ceux d'Holnon et d'Oigny-en-Valois (CAA Douai, 27 nov. 2014, *Commune d'Holnon*, préc. et CAA Douai, 30 avr. 2015, *Commune d'Oigny-en-Valois*, préc.).

⁵³⁵ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

⁵³⁶ CE, 3 novembre 2016, *Commune de Saint-Martin-d'Hères*, n° 387090, elle cite : CE, 3 nov. 2016, *Commune de Saint-Martin-d'Hères*, Constr.-Urb. 2016, comm. 153, L. Santoni.

⁵³⁷ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

⁵³⁸ CE, 22 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, n°368098, elle cite « CE, 23 déc. 2014, n° 368098, *Commune de Laffrey*, Lebon T. p. 818 ; AJDA 2015. 8 ; *ibid.* 650, note Y. Pittard ; RDI 2015. 92, obs. P. Soler-Couteaux ; BJD 2/2015, p. 123, concl. M ; Vialettes et obs. X. D.L. ; Constr.-Urb. 2015, comm. 18, L. Santoni. V. égal., dans le même sens, quelques jours auparavant : CAA Marseille, 19 déc. 2014, n° 13MA01084, *Commune d'Uchaux*. ».

⁵³⁹ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

⁵⁴⁰ SANTONI Laeticia, « Plan local d'urbanisme - Le Conseil d'État continue d'œuvrer pour la sécurisation des documents d'urbanisme - », *Construction - Urbanisme*, 1 février 2015.

⁵⁴¹ CE, 8 oct. 2012, *Commune d'Illiats*, n° 338760.

⁵⁴² CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, p.790.

d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme ne saurait être contestée au regard des modalités de la procédure de concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce document d'urbanisme ». Le Conseil d'Etat ferme bien une porte conduisant à l'annulation de la délibération de prescription sur le fondement de l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme. Mais ici il est question de la concertation, et non des objectifs.

Ainsi, la doctrine a identifié quatre arrêts qui démontreraient la volonté du Conseil d'Etat de garantir une sécurité juridique plus grande aux documents d'urbanisme. Cette volonté est donc bien contraire aux conséquences de la décision *Saint-Lunaire* de 2010.

Les conclusions du rapporteur public sur l'arrêt *Saint-Bon-Tarentaise* sont éloquentes. D'une part, elles démontrent à la fois que les juges administratifs savaient que la décision *Saint-Lunaire* était impopulaire et avait des conséquences excessives. Il explique que « *Le pourvoi critique, en substance, le caractère excessif de ce raisonnement. Il n'est en effet pas évident de remettre en cause un plan local d'urbanisme au motif que la définition initiale des objectifs poursuivis était insuffisante alors que ces objectifs ne bornent pas les propositions du public dans la phase de concertation et ne lient ensuite nullement les auteurs du plan. Cette sorte d'annulation n'est pourtant pas isolée. En 2014 et 2015, on recense au moins, pour les seules cours administratives d'appel, neuf PLU annulés pour ce motif.* »⁵⁴³. Il propose alors la solution suivante : « *Ne pourriez-vous alors estimer que cette insuffisante définition des objectifs au départ ne doit pas toujours conduire à l'annulation du plan local d'urbanisme ?* »⁵⁴⁴. D'autre part, le rapporteur public explique que les évolutions jurisprudentielles récentes indiquent que le Conseil d'Etat est dans une phase d'assouplissement de ses exigences à l'égard de la délibération de prescription du plan local d'urbanisme : « *Vous avez déjà commencé à limiter les effets des illégalités de la délibération initiale par trois décisions, dont aucune ne correspond à notre cas d'espèce : vous avez admis que les objectifs soient définis par une délibération postérieure, en temps utile pour la concertation [CE, 30 avril 2014, Commune de Ramatuelle, n° 356730]; vous avez jugé irrecevables, sur le fondement de l'article L. 600-1, l'invocation de vices de procédure dans l'adoption de la délibération initiale [CE, 22 décembre 2014, Commune de Laffrey, n°368098] ; enfin, vous avez, sur le fondement de l'article L. 300-2, jugé inopérantes les critiques de la délibération initiale en tant qu'elle fixe les modalités de la*

⁵⁴³ DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis, « Plans d'urbanisme, les limites de la théorie des opérations complexes », *RFDA*, n° 04 15 septembre 2017, p.783.

⁵⁴⁴ *Ibid.* p.783.

concertation, et non les objectifs. [CE, 8 oct. 2012, Commune d'Illiats, n° 338760]». Il propose de se placer dans le prolongement de la jurisprudence *Commune d'Illiats*. Il explique « *Nous vous proposons aujourd'hui simplement de compléter, de prolonger cette jurisprudence en jugeant de même pour un moyen tiré de l'insuffisance des objectifs définis par la délibération initiale.* »⁵⁴⁵.

Ainsi, ces hypothèses, relatives à l'opinion en cours dans le champ juridique et au changement progressif introduit par le juge, se conjuguent pour nous permettre d'expliquer le revirement de jurisprudence. Il nous permet de comprendre que le juge administratif est attentif à l'opinion qui s'exprime au sein du champ juridique, et que dans ce cas-là, le revirement n'est pas venu de nulle part. Il avait des prémices évidentes.

Le droit relatif aux plans locaux d'urbanisme voit donc régulièrement le juge administratif mettre le législateur en difficulté sur les textes qu'il édicte. En effet, il est difficile d'anticiper quels termes seront discutés devant le juge et quelle interprétation il en retiendra. C'est pour cela que le législateur s'est attelé à enrichir le droit du contentieux de l'urbanisme de dispositions visant à amoindrir les conséquences d'une annulation d'un acte ou d'un document prononcés par le juge. Cette réflexion nous conduit maintenant à examiner le droit du contentieux de l'urbanisme.

Sous-Section 2 Le droit du contentieux de l'urbanisme comme reflet de la lutte entre le Parlement et le juge administratif

Le droit du contentieux de l'urbanisme est un régime contenu dans le code de l'urbanisme aux articles L.600-1 et suivant et R.600 et suivant. Malgré l'existence d'un Code de Justice Administrative, le droit de l'urbanisme a hérité de spécificités en matière de contentieux eu égard à l'augmentation des contentieux dans ce domaine depuis les années 1990.

Le contentieux administratif peut être défini comme: « *l'ensemble des règles et procédures qui régissent le règlement des litiges administratifs, ceux-ci correspondant aux litiges qui mettent en cause une personne publique et/ou une activité administrative. Il gouverne en particulier le*

⁵⁴⁵ Ibid. p.783.

règlement juridictionnel de ces litiges, et plus précisément leur règlement par les juridictions étatiques relevant de l'ordre juridictionnel administratif. »⁵⁴⁶. Il a connu une codification au sein d'un code dédié, quand bien même « *en raison de la part essentielle de la jurisprudence dans le droit du contentieux administratif, c'est tout un pan de ce droit qui demeure hors du champ de la codification.* »⁵⁴⁷. Cette codification n'a donc pas vraiment été motivée par le besoin d'encadrer le contentieux administratif, mais par une volonté de clarification. Le contexte juridique créé par la décentralisation et la profusion des normes réglementaires a créé un terreau fertile à une insécurité juridique exprimée par les acteurs du droit de l'urbanisme. De plus en plus de normes se succèdent et donnent donc lieu à de plus en plus de contentieux.

En matière d'urbanisme, la législation a eu pour objet d'inscrire dans le Code de l'urbanisme des dispositions spécifiques à ce contentieux. En droit de l'urbanisme, ces lois ont eu pour objectif d'amoindrir les effets de la procédure contentieuse et des décisions de justice sur les projets d'urbanisme⁵⁴⁸. Pour cela, ce droit concerne à la fois les litiges relatifs aux autorisations d'urbanisme et aux documents d'urbanisme. Tout d'abord plusieurs rapports ont pointé ce domaine comme devant être investi par le législateur (I). Il en est ressorti de nombreuses mesures et réformes depuis les années 1990 (II).

I. L'identification de la problématique du contentieux de l'urbanisme par des parlementaires et des hauts fonctionnaires

Le droit du contentieux administratif en urbanisme est issu de réflexions qui ont abouti à une codification dans les années 1990. Cette réflexion a notamment été lancée par un rapport du Conseil d'Etat sur la sécurité juridique et droit de l'urbanisme. La Section des travaux publics et la Section du rapport et des études du Conseil d'État avait adopté le 20 janvier 1992 un rapport intitulé « *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace* » suite à la demande d'étude sur l'état du droit et du contentieux de l'urbanisme en 1990 que le Premier ministre au Vice-Président du Conseil d'Etat⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ AUBY Jean-Bernard, « Contentieux administratif, Définitions, Principes, Orientation », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, Fasc. 1001, (24 mai 2017).

⁵⁴⁷ Ibid.

⁵⁴⁸ CARPENTIER Elise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité », *Revue de droit immobilier*, n° 1, 2020, pp.20-27.

⁵⁴⁹ CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU RAPPORT ET DES ETUDES, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation française, 1992.

En parallèle, en 1992, deux sénateurs remettent un rapport qui concerne le contentieux administratif⁵⁵⁰. Le rapport Arthuis de 1992 est axé sur les délais de jugement et la difficulté à faire exécuter des décisions de justice en droit administratif. Il identifie tout particulièrement le contentieux de l'urbanisme comme l'un de ceux qui augmente le plus vite.

La procédure administrative contentieuse avait connu des réformes avec *le Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif et décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953*, en créant notamment les tribunaux administratifs. *La loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif* créait les cours administratives d'appel. Malgré cela, le rapport Arthuis estime que : « *L'augmentation du nombre des recours résulte à la fois d'un accroissement des contentieux traditionnels et de l'émergence de contentieux nouveaux : - le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement continue à connaître un accroissement régulier, traduisant à la fois l'importance des interventions administratives et la sensibilité accrue de l'opinion à ces problèmes. Ces affaires soulèvent peu de questions juridiques nouvelles. Selon le Conseil d'Etat, dans son dernier rapport annuel, les principales difficultés rencontrées tiennent «à la complexité de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, à la variété et à la sophistication des instruments de planification, aux irrégularités commises sur les autorisations ou refus d'autorisation de construire»⁵⁵¹. Ce rapport est axé sur la lenteur de la justice administrative. Il ne pointe pas spécialement le contentieux comme source d'insécurité juridique dans le domaine de l'urbanisme. Cette idée d'insécurité juridique des procédures d'urbanisme est plutôt issue du rapport du Conseil d'Etat de 1992. C'est sur cette idée que vont se construire les réformes du contentieux de l'urbanisme à partir de 1994.*

De 1994 à 2018, c'est-à-dire en vingt-quatre ans, au moins neuf réformes vont toucher spécifiquement le contentieux de l'urbanisme. Un livre spécial du code de l'urbanisme sera dédié au contentieux de l'urbanisme à partir de l'article L.600-1. Ces dispositions sont, soit issues directement des projets de loi présentés par le gouvernement, soit issues d'amendements

⁵⁵⁰ *Rapport de la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 décembre 1991. Président M. Hubert HAENEL, Rapporteur M. Jean ARTHUIS, n°400 1991-1992.*

⁵⁵¹ Ibid. Rapport Arthuis, p.21.

déposés par des parlementaires, soit issues d'ordonnances. Ces projets de lois et ordonnances vont parfois s'appuyer sur des rapports rédigés par des commissions présidées par des spécialistes du contentieux tels des conseillers d'Etat (*Rapport Labetoulle de 2013, Rapport Maugué de 2017*) et par un avocat (*Rapport Pelletier, 2005*). L'idée essentielle de ces rapports est que les possibilités d'attaquer les autorisations d'urbanisme devant le juge administratif freinent les projets d'urbanisation. Ces réformes vont donc consister à durcir l'intérêt à agir des requérants et des associations, à offrir au juge administratif la possibilité de surseoir à statuer, de régulariser, d'imposer au juge de ne pas recourir à l'économie de moyens en urbanisme. L'objectif est clairement de réduire le contentieux concernant les autorisations d'urbanisme permettant la construction de projets, en essayant de ne pas léser le droit des requérants, ce qui constitue bien tout le problème. Il est difficile d'affirmer un droit au recours garanti lorsque l'accès au prétoire est restreint afin de permettre aux constructeurs de réaliser leurs projets.

En 1994, lors des débats sur la *loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*⁵⁵², les parlementaires évoquent deux causes qui les poussent à agir en matière de contentieux de l'urbanisme. Ils pointent l'inflation législative, l'insécurité juridique provoquée par le contentieux et un pouvoir accru de détermination du droit donné aux juges : *« Par ailleurs, les inconvénients de cette inflation de recours sont amplifiés par l'indétermination des règles applicables à ces nombreux litiges. En effet, le législateur a trop souvent, en matière d'urbanisme, laissé au juge le soin de préciser les règles applicables, ce qui livre les administrés aux inévitables incertitudes des évolutions jurisprudentielles. C'est pourquoi, au cours de leur dernier Congrès, les notaires, après avoir rappelé qu'ils sont légalistes de par leur fonction, en ont appelé à l'intervention du législateur afin qu'il remédie « aux situations passablement embrouillées auxquelles se trouvent confrontés les utilisateurs du droit de l'urbanisme ». Or, cette insécurité juridique n'est pas simplement un défaut regrettable du droit de l'urbanisme. C'est un facteur aggravant de la crise que connaît actuellement le secteur de la construction et du logement. »*⁵⁵³. L'insécurité juridique est pointée comme un frein à un secteur de l'économie, celui de la construction et du logement. Le développement du contentieux de l'urbanisme et l'autonomisation du juge administratif portent

⁵⁵² JORF n°34 du 10 février 1994 page 2271.

⁵⁵³ Rapport n° 9 (1993-1994) de M. Philippe FRANÇOIS, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 6 octobre 1993, p.10 https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0009.pdf, [consulté le 28 mars 2019].

donc atteinte aux profits économiques réalisés dans ce secteur. Ce qui justifie de rétrécir la porte donnant accès au prétoire.

Les parlementaires fustigent également les requérants trop zélés. Le sénateur Philippe François met en garde ses collègues contre l'insertion de dispositions trop générales proposées lors de la discussion sur l'article L.600-1 du code de l'urbanisme qui pourraient conduire à alimenter le contentieux : *« Les professionnels du recours -on sait qu'il en existe- ne vont pas manquer d'exploiter le filon prometteur. Ce n'est pas parce que deux ou trois arrêts de principe viendront aider d'ici quelques années à mieux cerner les cas dans lesquels il y a « méconnaissance substantielle » des règles d'enquête ou « insuffisance manifeste » du rapport de présentation (et si elle est si manifeste, ne peut-on s'en apercevoir dans les six mois suivant son établissement ?), que l'on dissuadera des requérants bien motivés de tenter leur chance et de contribuer un peu plus à l'inflation contentieuse »*⁵⁵⁴. Ce projet de loi conduira alors à l'adoption des premiers articles en matière de contentieux de l'urbanisme.

Le rapport Pelletier de 2005 vise à faire des suggestions et des propositions. Premièrement, ce rapport démontre la multiplicité des acteurs du droit de l'urbanisme et la multiplicité des perceptions qu'ils ont du droit du contentieux de l'urbanisme. Ces acteurs sont d'accord sur une chose : il y a de l'insécurité juridique, mais ils en tirent des conséquences différentes. Ainsi, l'insécurité juridique touche tous les acteurs de l'urbanisme, mais peu de solutions conviendront à tous. Comme l'indique le rapport : *« On retient par exemple qu'aménageurs, promoteurs et investisseurs disent avant tout leur désarroi face à des autorisations obtenues mais différées dans leur mise en œuvre par des contentieux dont le temps de traitement est souvent incompatible avec celui de l'activité économique ; les architectes se sont inquiétés à la fois de l'aléa qui assortit les demandes d'autorisations d'urbanisme dont ils assurent la préparation et du risque, face à des règles trop complexes ou imprécises, que la création architecturale s'en trouve bridée à l'excès ; les élus locaux, comme les services de l'Etat, ont notamment déploré la formation insuffisante des agents attachés à l'instruction et au contrôle des autorisations d'urbanisme ; les associations de protection de l'environnement ont souligné aussi le nombre trop important d'illégalités commises et l'insuffisante concertation, justifiant ainsi les contentieux entrepris ; les magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ont dit*

⁵⁵⁴ Rapport n° 189 (1993-1994) de M. Philippe FRANÇOIS, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 15 décembre 1993, p.14 https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0189.pdf, [consulté le 28 mars 2019].

l'encombrement de leurs rôles, l'insuffisance de leurs moyens humains et matériels et la complexité des règles juridiques dont il leur appartient de sanctionner la violation ; les notaires ont regretté l'insécurité qui assortit souvent les mutations d'immeubles faute d'une meilleure prescription des actions ; et les avocats ont convenu que la difficulté des mécanismes procéduraux et des règles applicables rendait le droit de l'urbanisme peu accessible à des non spécialistes de la matière. En somme, quelle que soit la perspective empruntée, l'insécurité juridique actuelle est reconnue par les acteurs concernés et engendre un grand désarroi de leur part »⁵⁵⁵. Il pointe aussi le problème de la rédaction juridique des plans locaux d'urbanisme qui demande de nombreuses connaissances et compétences. Le groupe de travail identifie le manque de connaissances juridiques des administrations chargées de la rédaction des plans locaux d'urbanisme comme source de risques contentieux. Il fait donc plusieurs propositions afin d'améliorer cet aspect. Il propose d' « Améliorer la formation des administrations au droit de l'urbanisme » , de « Constituer des pôles publics de compétence juridique à une échelle supérieure à la commune »⁵⁵⁶. Il pointe aussi la multiplicité des acteurs qui travaillent sur ces plans. Il suppose chez eux un manque de formation et de connaissances juridiques. A propos des architectes urbanistes, il explique que « Les documents d'urbanisme sont trop souvent élaborés par des seuls urbanistes, certes compétents dans leur domaine, mais peu familiarisés avec la traduction juridique de leurs projets. »⁵⁵⁷. Face aux risques contentieux, il encourage également l'administration à « Renforcer l'information des services centraux sur les difficultés rencontrées par les services instructeurs pour faciliter l'élaboration d'une doctrine efficace ». Ainsi, le risque contentieux doit pousser les administrations à avoir une doctrine claire face aux juge administratif.

Le rapport Pelletier fait aussi des propositions relatives au traitement des recours juridictionnels par la justice administrative. Il propose : « - d'accélérer les délais de jugement et ce, aussi bien par une utilisation plus fréquente des possibilités d'ores et déjà offertes par le Code de justice administrative, que par un élargissement de celles-ci, - d'assurer un meilleur encadrement du débat contentieux, - de conserver le délai de validité des autorisations pendant le cours des

⁵⁵⁵ Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, présenté par le groupe de travail constitué sous la présidence de Philippe Pelletier, avocat, Président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Janvier 2005, p.9-10.

⁵⁵⁶ Ibid. Rapport Pelletier, 2005, p.28.

⁵⁵⁷ Ibid. Rapport Pelletier, 2005, p.28.

procédures, - de permettre une modulation des effets de l'annulation des autorisations, - de faciliter la sanction des recours abusifs. »⁵⁵⁸. Les recours contentieux et leur traitement par la justice administrative est donc aussi identifié comme problème. Notamment parce ce qu'ils sont pointés par le rapport Pelletier comme difficilement compatibles avec l'activité économique du secteur immobilier.

Le rapport Labetoulle de 2013 conduira à la rédaction de l'*ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme*⁵⁵⁹. Ce rapport se donne pour objectif « *rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme moins pénalisant pour la réalisation des projets* »⁵⁶⁰. En clair la réforme du contentieux doit faciliter la réalisation des projets urbains portés par les villes transformées en entrepreneurs urbains et vecteurs de rentabilité économique pour les acteurs privés. Entre le rapport Arthuis de 1992 et le rapport Labetoulle de 2013, le contentieux n'est plus envisagé sous l'angle d'un droit qui pénaliserait les requérants par sa lenteur, mais bien par un droit qui pénalise les projets. Le rapport Labetoulle de 2013 fait sept propositions : clarifier l'intérêt pour agir des requérants, introduire une procédure de cristallisation des moyens, organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge, permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire, encadrer le régime des transactions, recentrer l'action en démolition sur son objet premier, donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements. Nous verrons que l'ordonnance de 2013 retiendra la restriction de l'intérêt pour agir, le sursis à statuer pour régulariser en cours d'instance, des dommages et intérêts à verser en cas de recours malveillant, et l'encadrement des transactions.

Le rapport Labetoulle ne stigmatise pas pour autant le juge administratif, en effet, le groupe de travail estime « *qu'on se tromperait en désignant l'intervention du juge, ses méthodes et ses lenteurs, comme le principal frein à l'aboutissement rapide des projets de construction. Le groupe, qui en avait déjà une vive conscience au moment d'entreprendre la mission qui lui était confiée, y a été sensibilisé à plusieurs reprises au cours de ses travaux : c'est, d'abord et avant*

⁵⁵⁸ Ibid. Rapport Pelletier, 2005, p.51.

⁵⁵⁹ JORF n°0166 du 19 juillet 2013 page 12070.

⁵⁶⁰ Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement *Remis le 25 avril 2013*, p.1. (Rapport Labetoulle).

tout, le fond du droit de l'urbanisme et de l'environnement qui est en cause. »⁵⁶¹. En ce sens, il ne faut pas oublier que Daniel Labetoulle est Président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Il a occupé la fonction très prestigieuse de Président de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat. C'est donc ici un illustre juge administratif qui parle du juge administratif.

Ce rapport identifie aussi une problématique spécifique au droit de l'urbanisme. Un recours contre une décision en matière d'urbanisme, spécifiquement les autorisations telles que les permis de construire ou les permis d'aménager, entraîne la suspension des projets d'urbanisme, malgré le fait qu'en droit administratif les requêtes n'aient pas d'effet suspensif. Cette pratique remet ici en cause une ancienne fiction juridique à laquelle se heurtent les juristes interloqués⁵⁶². En effet « il est de fait que l'introduction d'un recours contentieux suffit, dans la généralité des cas, à faire obstacle, tant que le litige n'est pas (définitivement) tranché, à l'exécution des travaux. Rien pourtant dans le code de l'urbanisme ne confère un caractère suspensif aux recours, et telle n'est pas non plus la logique générale des rapports entre l'administration et son juge, qui veut que l'acte administratif soit exécutoire à moins seulement que le juge des référés n'ait prononcé la suspension de ses effets, si l'urgence le justifie et s'il existe un doute sérieux sur sa légalité. Cette situation singulière trouve sa source dans le refus des financeurs – les banques ou, dans les opérations de vente en l'état futur d'achèvement, les acquéreurs – de s'engager sur un projet tant qu'il n'est pas purgé de tout contentieux, en dépit des mécanismes d'assurance qui ont commencé à se mettre en place ; les notaires partagent, au demeurant, les mêmes réserves. Mais cet effet paralysant rend les opérateurs particulièrement vulnérables aux recours malveillants, qui y trouvent de leur côté un encouragement. Or, d'autre part, la très large et très nécessaire ouverture du prétoire du juge du permis n'est, en l'état, pas tempérée par des mécanismes permettant de contenir les éventuels abus dans l'exercice du droit d'ester en justice. »⁵⁶³. Ainsi, l'esprit de ce rapport est de trouver « un équilibre [...] entre sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et principe de légalité. »⁵⁶⁴. Il conduira donc à une réforme d'ampleur du droit du contentieux de l'urbanisme par ordonnance.

⁵⁶¹ Ibid. Rapport Labetoulle 2013, p.1.

⁵⁶² Maxime LEI, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, Thèse, Université de Toulon, 2018, en ligne : <NT : 2018TOUL0119 tel-01976584>.

⁵⁶³ Rapport Labetoulle, 2013, p.4.

⁵⁶⁴ Rapport Labetoulle 2013, p.5.

Le rapport Maugué de 2017 est confié à un groupe de travail présidé par la conseillère d'Etat Christine Maugué . Ce groupe va faire des propositions allant dans quatre directions : « - *la réduction des délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme* ; - *la consolidation des autorisations existantes* ; - *l'accroissement de la stabilité juridique des constructions achevées* ; - *l'amélioration de la sanction des recours abusifs.* »⁵⁶⁵. Ces propositions concernent donc essentiellement les autorisations d'urbanisme et va inspirer les législations suivantes. La loi ELAN de 2018 va reprendre sa proposition de rédaction d'un article L.600-5-2 sur la régularisation des autorisations d'urbanisme en cours d'instance reflet de la mesure 16 proposée : « *Mesure 16 : En cas de délivrance d'un permis modificatif ou de régularisation en cours d'instance, ne permettre de le contester que dans le cadre de cette instance* ». Mais le plus intéressant pour notre sujet est une proposition concernant la mesure : « *Mesure 17 : Couper le lien entre illégalité du PLU et autorisations de construire ou permis d'aménager, lorsque l'illégalité du PLU n'affecte pas les règles applicables au projet.* ». En ce sens, elle propose un nouvel article L.600-12-1, repris mot pour mot dans la loi ELAN de 2018, afin que l'illégalité du PLU ne rejaillisse pas sur les autorisations accordées sous son empire.

Ainsi, les rapports et travaux parlementaires concernant les réformes du droit du contentieux de l'urbanisme démontrent une volonté de réduire les effets des décisions du juge administratif. A la fois en rétrécissant la voie d'accès. C'est à dire par l'encadrement l'intérêt à agir contre les autorisations d'urbanisme et les moyens invocables contre les documents d'urbanisme. Et en encadrant les effets des annulations prononcées ainsi qu'en permettant la régularisation et le sursis à statuer. Ces réformes sont à mettre en parallèle des transformations du secteur économique immobilier, où l'entrepreneurialisme urbain des communes accompagne des acteurs privés dans la construction de grands projets urbains. C'est la volonté de garantir les entreprises de l'immobilier et de la construction contre une insécurité juridique qui bloque les projets ou en les ralentit qui transparait tout au long des rapports et des réformes. Or, l'autonomisation du juge administratif, qui avait créé de manière prétorienne les conditions de l'accès aux juridictions, est entrée en contradiction avec l'activité économique liée au secteur de l'immobilier et de la construction. Le pouvoir législatif, exercé par le gouvernement et le Parlement a tranché en faveur de ce secteur économique. Ces réformes ont été conduites en associant des membres éminents des juridictions à la rédaction de rapports restreignant l'accès

⁵⁶⁵ Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace. Rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat, 2017, p.6.

au juge, comme par exemple Daniel Labetoulle ou Christine Maugué. Ce qui, certainement, est une tentative de légitimer ces réformes aux yeux des juges.

Toutes ces propositions vont se matérialiser concrètement dans le droit du contentieux qui ne va cesser de croître. Pour tenter de mettre fin à l'inflation contentieuse, c'est l'inflation législative qui a été appliquée. En 1994, les dispositions encadrant le contentieux administratif dans la partie législative du code de l'urbanisme allaient de l'article L.600-1 à L.600-5. Désormais, elles vont de l'article L.600-1 à l'article L.600-13. De cinq articles en 1994, on compte vingt-et-un articles en 2018 après la loi ELAN.

II. Un droit du contentieux de l'urbanisme destiné à circonscrire l'influence du juge administratif

Nous présenterons rapidement les dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme car elles concernent majoritairement les autorisations d'urbanisme. Seules quatre concernent explicitement les documents d'urbanismes tels que les plans locaux d'urbanisme. En effet, comme nous l'avons montré, les débats et discussions sur ce sujet ont beaucoup concerné les permis de construire et autres autorisations d'urbanisme. Ce sont donc bien des lois qui ont été prises dans ce domaine, ce qui démontre encore une fois le rapport de force entre le juge et le législateur à propos du contentieux de l'urbanisme. Ces lois ont consisté, pour le législateur, à réduire l'emprise qu'à le juge administratif sur la destinée des autorisations d'urbanisme et sur les documents d'urbanisme.

*La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*⁵⁶⁶ conduit notamment à adopter les articles L.600-1, L.600-2, L.600-3, L.600-4, L.600-5 du code de l'urbanisme. Seul l'article L.600-1 porte sur les documents d'urbanisme, il sera présenté plus loin. L'article L.600-2 concerne les cas où un requérant confirme sa demande d'autorisation d'urbanisme après avoir gagné son contentieux contre l'administration qui lui refusait cette autorisation. L'article L.600-3 après avoir été modifié par la loi ELAN de 2018⁵⁶⁷ traite des cas de référé suspension. L'article L.600-4 traite du sursis à exécution. L'article L.600-5 présente les cas de régularisation possible d'une autorisation d'urbanisme.

⁵⁶⁶ JORF n°34 du 10 février 1994 page 2271.

⁵⁶⁷ Article 80 de la Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018.

La loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains⁵⁶⁸ introduit l'article L.600-4-1 qui concerne l'intérêt à agir contre les exploitations commerciales.

La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives abroge l'article L.600-5. Il est de nouveau créé par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui permet au juge administratif de prononcer une annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme, dans certains cas.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement⁵⁶⁹ crée l'article L.600-1-1 qui délimite l'intérêt à agir des associations. Pour avoir intérêt à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols, elles doivent avoir déposé leurs statuts en préfecture avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. L'article 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique⁵⁷⁰ durcit ces conditions en exigeant que le dépôt des statuts ait eu lieu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement⁵⁷¹ crée également l'article L.600-6 qui dispose que lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déféré préfectoral, a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'Etat dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction.

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme⁵⁷² va créer les articles L.600-1-2, L.600-1-3, L.600-5-1, L.600-7 et L.600-8. Les articles L.600-1-2 et L.600-1-3 visent à restreindre l'intérêt à agir. L'article L. 600-5-1 donne au juge la faculté de surseoir à statuer pour régularisation d'autorisation d'urbanisme, s'il est saisi de moyens en ce sens. L'article L.600-7 qui permet au pétitionnaire d'une autorisation d'urbanisme attaquée devant un tribunal administratif de demander des dommages et intérêts en cas de recours abusif.

⁵⁶⁸ JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 1977.

⁵⁶⁹ JORF n°163 du 16 juillet 2006 page 10662.

⁵⁷⁰ JORF n°0272 du 24 novembre 2018.

⁵⁷¹ JORF n°163 du 16 juillet 2006 page 10662.

⁵⁷² JORF n°0166 du 19 juillet 2013 page 12070.

L'article L.600-8 concerne l'enregistrement des transaction conduisant à un désistement des parties en cours d'instance.

*La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises*⁵⁷³ crée l'article L.600-1-4 qui concerne la limitation de l'intérêt à agir contre les permis tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Elle crée aussi l'article L.600-10 qui dispose que les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs au permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

*La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*⁵⁷⁴ crée l'article L.600-9 qui permet au juge administratif de sursoir à statuer dans les litiges concernant les documents d'urbanisme.

*L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme*⁵⁷⁵ a créé les articles L.600-11 et L.600-12 du code de l'urbanisme. L'article L.600-11 vise à limiter les vices liés à la concertation pouvant conduire à l'annulation d'un document d'urbanisme par le juge administratif. L'article L.600-12 précise que l'annulation d'un document d'urbanisme remet en vigueur le document antérieur.

*La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté*⁵⁷⁶ crée l'article L.600-13 du code de l'urbanisme qui dispose « *La requête introductive d'instance est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge.* ».

*La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*⁵⁷⁷ crée les articles L.600-5-2 et L.600-12-1. L'article L.600-5-2 dispose que lorsqu'une décision modificative de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur une autorisation d'urbanisme et que cette décision modificative ou cette mesure de

⁵⁷³ JORF n°0140 du 19 juin 2014 page 10105.

⁵⁷⁴ JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809.

⁵⁷⁵ JORF n°0221 du 24 septembre 2015 page 16803.

⁵⁷⁶ JORF n°0024 du 28 janvier 2017.

⁵⁷⁷ JORF n°0272 du 24 novembre 2018.

régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance. L'article L.600-12-1 dispose que l'annulation d'un document d'urbanisme remet en vigueur le document antérieur. Cette disposition est très ancienne.

Nous détaillerons les articles spécifiques aux documents d'urbanismes tels que les plans locaux d'urbanisme

Seul l'article L.600-1 porte sur les documents d'urbanisme. Il limite la durée pendant laquelle un requérant peut invoquer un vice de forme ou de procédure par voie d'exception contre un document d'urbanisme. Il fixe cette limite à six mois après la date de prise d'effet du document, et précise que ces dispositions sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté. Cependant, deux vices de formes pourront toujours être invoqués au-delà de six mois. Soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques. La loi SRU de 2000 avait actualisé ces dispositions pour les rendre applicables aux PLU. L'ordonnance de 2015 a modifié la rédaction en étendant les dispositions relatives à l'enquête publiques aux schémas de cohérence territoriale.

L'article L.600-9 concerne la faculté qu'a le juge administratif de surseoir à statuer pour la régularisation d'un document d'urbanisme, s'il est saisi de conclusions en ce sens. Dans ce cas, il faut que les autres moyens susceptibles de causer l'annulations ne soient pas fondés. L'illégalité doit concerner la procédure d'élaboration ou de révision du document d'urbanisme, et elle doit être susceptible d'être régularisée. Dans ce cas, le juge invite les deux parties à formuler des observations et surseoir jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe. Le document d'urbanisme en cause reste en vigueur pour cette période. Si un vice de forme ou de procédure est concerné par la demande de sursis à statuer, ce vice doit être régularisable par une procédure de modification. Cette illégalité doit avoir eu lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Il est introduit par la loi ALUR de 2014 dès le projet de loi, et sa rédaction sera modifiée et corrigée lors de la procédure parlementaire. Dans l'exposé des motifs, le gouvernement explique : « *Par ailleurs, l'article 64 introduit, pour tous les PLU, la faculté pour le juge de prononcer un sursis à statuer permettant à*

l'établissement public de coopération intercommunale de régulariser dans un délai déterminé, l'illégalité identifiée qu'elle soit de forme, de procédure ou de fond. Cette possibilité n'est ouverte que dans le cas où l'illégalité de fond peut être régularisée par une modification ou une modification simplifiée du PLU. S'il s'agit d'une illégalité de forme ou de procédure, la régularisation n'est possible que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables du PLU. »⁵⁷⁸.

L'article L.600-12 explique les conséquences de l'annulation d'un document d'urbanisme et notamment du plan local d'urbanisme. Si un plan local d'urbanisme est annulé, c'est le document d'urbanisme précédent qui est remis en vigueur

L'article L.600-12-1 explicite les conséquences de l'illégalité d'un document d'urbanisme et notamment d'un plan local d'urbanisme sur les autorisations d'urbanisme qui ont été prises sur son fondement. L'annulation d'un plan local d'urbanisme n'a pas d'incidence sur les autorisations d'urbanisme délivrées sur son fondement si les autorisations ont été délivrées antérieurement à et que les dispositions ayant conduit à l'annulation reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables aux projets qui ont fait l'objet des autorisations d'urbanisme.

Ainsi, ces réformes amoindrissent les possibilités que le contentieux ralentisse ou annule les procédures d'urbanisme.

⁵⁷⁸ Dossier législatif et exposé des motifs de la loi ALUR : https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=AF979B2C90E8ACF07914C3026223EED0.tplgfr25s_2?idDocument=JORFDOLE000027617351&type=expose&typeLoi=&legislature= [consulté le 28 mars 2019].

Conclusion du Chapitre

Le cadre national relatif à l'urbanisme est analysable comme le lieu d'un rapport de force pour dire le droit, où le juge administratif évolue en concurrence avec d'autres acteurs. La décentralisation a renforcé le contentieux devant le juge administratif. Le nombre de décisions sorties des prétoires a de même augmenté et leur contenu s'est révélé à la fois scruté et contesté. Concernant les plans locaux d'urbanisme, le droit commun de l'urbanisme englobe deux domaines. Le droit de l'urbanisme et le droit du contentieux de l'urbanisme. L'évolution du droit dans ces domaines témoigne de l'existence d'espaces stratégiques dans lesquels le juge administratif a pris une place importante. La décentralisation a fait du juge administratif un censeur de premier rang de la légalité de l'activité des collectivités territoriales. Capable de contrôler leur activité et d'édicter des règles de droit, le juge administratif est parfois entré en concurrence avec l'Etat central. Il reste un acteur autonome du pouvoir central mais pas indépendant. Le droit du contentieux de l'urbanisme reflète une incursion du législateur dans ce champ juridique pour déterminer les limites des effets des décisions juridictionnelles. Il reflète l'autonomisation du juge administratif qui a incité le législateur à mettre des gardes fous à son influence. L'insécurité juridique que fait courir l'autonomisation du juge pèse sur les formes d'actions entrepreneuriales des collectivités locales qui doivent assurer à leurs partenaires privés les meilleures conditions pour une accumulation flexible du capital. La modification des règles du contentieux administratif a donc été motivées par une production législative venue contrecarrer une jurisprudence trop incertaine pour les acteurs économiques de l'immobilier et de la construction, ce qui s'est fait au détriment de l'autonomie du juge dans la fixation des règles du contentieux qui se déroule devant lui. Le *droit de l'expansion urbaine* est donc un droit marqué par une autonomisation du juge administratif dont les décisions vont parfois à l'encontre des politiques entrepreneuriales. En effet, les juridictions administratives n'ont pas pris le tournant cognitif de la libre administration des collectivités territoriales.

Nous allons désormais nous pencher sur le droit spécifique aux territoires de montagne. En effet, ce domaine constitue aussi un espace stratégique investi par le juge administratif et sa jurisprudence. Ainsi nous comprendront mieux le cadre juridique qui enserré les communes supports de station de ski et le rôle joué par le juge administratif.

CHAPITRE II LE JUGE ADMINISTRATIF COMME ACTEUR TARDIF D'UN TERRITOIRE MONTAGNARD LENTEMENT SAISI PAR LE DROIT

Le juge administratif est un acteur tardif des politiques publiques en montagne et de la production de normes juridiques relatives à ce territoire. Pour Jacques Manesse, la jurisprudence développée entre 1985 et 1991 concernant la loi montagne a démontré qu'« *il y avait donc du droit dans ce que l'on croyait déclaration d'intention* ». Le juge aurait « *donné, face à des situations concrètes, sens à la loi* »⁵⁷⁹. Les plans locaux d'urbanisme et une politique d'aménagement globale spécifique aux montagnes sont apparus à la fin du XXème siècle. Ici, la montée en puissance du juge concernant le droit de l'urbanisme en montagne n'a pu se faire qu'à condition que le droit saisisse ce territoire. Il faut donc comprendre comment le droit a saisi de manière globale les territoires de montagne au point d'arriver à l'adoption de lois concernant la montagne. La montagne comme territoire a été investie et définie par le droit (Section 1). Puis nous démontrerons que le juge administratif a produit de nombreuses décisions de justice à la faveur d'une multiplication des règles juridiques enserrant ce territoire, entraînant une jurisprudence de plus en plus abondante à ce sujet qui a parfois entraîné des ripostes législatives (Section 2).

Section 1 La construction progressive d'une approche juridique globale de l'urbanisme en montagne laissant croire à une égalité des enjeux

Selon Philippe Yolka, il existe une « *singularité de l'approche française* » en matière d'aménagement de la montagne. En effet « *la montagne en France est considérée par le droit comme un territoire à aménager alors qu'elle est d'avantage perçue ailleurs comme un espace à protéger* »⁵⁸⁰. C'est en effet par le biais des politiques publiques d'aménagement que l'Etat va traiter de la problématique montagnarde. Le droit de l'urbanisme a constitué la réponse à un problème identifié, celui de l'aménagement du territoire en montagne. Ainsi, la loi, par la forme d'universel juridique qu'elle revêt en France depuis la Révolution, a été choisie pour encadrer l'urbanisme en montagne. Le droit a aussi été pourvoyeur d'outils à la disposition des acteurs

⁵⁷⁹ MANESSE Jacques, « La Montagne saisie par le droit », *Pouvoirs locaux : Les années grises de l'or Blanc*, n° 11 1991, pp.70-76.

⁵⁸⁰ YOLKA Philippe, « Des problèmes aux marges du droit », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie-Mont-Blanc, 2013, p.191.

de l'aménagement en montagne qui se sont saisis du droit comme d'une aubaine pour faire aboutir leurs projets, que ce soient des aménageurs qui ont construit les premières stations *ex-nihilo*, ou les maires des communes supportant des stations de ski. Il faut comprendre que l'approche juridique globale par une seule loi concernant la montagne est apparue suite à la déssectorisation des politiques relatives au territoire montagnard (Sous-Section 1). Cette approche globale en matière d'urbanisme s'est faite dans un contexte d'émergence d'enjeux multiples où c'est bien l'enjeu touristique qui l'emporte (Sous-section 2).

Sous-Section 1 *Un droit né d'une volonté de déssectorisation des politiques de la montagne*

Les politiques de la montagne ont relevé du XIX^{ème} siècle jusqu'à la loi de 1985 de politiques sectorisées (I). Comme le démontre François Gerbaux, les référentiels vont se succéder afin d'appréhender politiquement ce territoire (II). Les évolutions de la loi montagne vont démontrer la volonté de déssectorisation des enjeux de la montagne (III)

I. *Un droit issu d'une rupture avec la sectorialisation des politiques de la montagne*

Françoise Gerbaux identifie cinq référentiels⁵⁸¹ qui ont conduit les politiques de la montagne⁵⁸². Elle reprend en fait la notion de référentiel dans les analyses des politistes français Bruno Jobert et Pierre Muller. Bruno Jobert et Pierre Muller donnent une définition de ce qu'ils entendent par référentiel : « *Les politiques publiques opèrent à travers des codes, des modèles de référence qui assurent la continuité de leur action. Les codes ont une triple dimension :*

- *une dimension cognitive : le code doit donner des éléments d'interprétations des forces qui déterminent l'évolution probable du secteur et de la société ;*
- *une dimension normative : le code définit les valeurs dont il faudrait assurer le respect dans cette évolution ;*
- *une dimension instrumentale enfin. Le code définit aussi un ensemble de principes d'action qui veulent orienter l'action publique (en fonction de ce savoir et de ces valeurs).*

⁵⁸¹ MULLER Pierre, GERBAUX Françoise, FAURE Alain, *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Grenoble, L'Harmattan, 1989 ; MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne, logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

⁵⁸² GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Ces codes propres aux politiques publiques seront qualifiés par la suite de référentiels. »⁵⁸³.

Chaque référentiel va s'accompagner de moyens juridiques pour appréhender l'urbanisme en montagne. Comprendre ces référentiels permet de mieux comprendre la succession de dispositifs juridiques qui vont enserrer les territoires de montagne, et les enjeux pour l'usage des sols qui traversent le droit de l'urbanisme dans ces territoires.

Le premier référentiel, du XIX^{ème} au début du XX^{ème} siècle, est celui d'un Etat central qui se donne pour objectif de lutter contre la déforestation des territoires de montagne auxquels elle attribue l'augmentation des risques naturels constatés en vallée. Le deuxième est le paradigme agricole qui va définir les zones de montagne comme des zones défavorisées et prévoir des dispositifs d'aide spécifiques aux agriculteurs dans ces zones jusque dans les années 1960. Le troisième est une technocratie d'après-guerre qui va appréhender la montagne comme un espace touristique stratégique à aménager pour faire fructifier l'économie touristique et faire de la France un des leaders mondiaux du ski. Des travaux ultérieurs vont montrer que cette approche s'est aussi construite pendant le régime de Vichy, qui a pris des mesures visant à développer des stations de ski⁵⁸⁴. Il voit l'émergence du Plan neige dans les années 1960 avec la promotion du modèle des stations de ski « intégrées ». Le quatrième est celui d'une montée en force de la montagne dans les années 1970 comme enjeu politique national à appréhender globalement, dont l'aboutissement sera la loi de 1985. Le cinquième, qui paraît plus discutable, à la fin des années 1980, serait celui de l'Europe, avec une européanisation des enjeux montagnards, de par l'appréhension par l'Union européenne des zones rurales et de par la constitution de lobbies montagnards auprès de l'Europe⁵⁸⁵.

Cette analyse en termes de référentiels permet de comprendre que la montagne reste un territoire rural et agricole et appréhendé comme tel jusque dans les années 1960 par l'Etat central. Bien que le développement des stations de ski soit impulsé, notamment en Savoie, par le C.I.A.M. En cela, l'appréhension globale des territoires de montagne par une politique nationale et la politique de développement des stations de ski ne se recoupent que partiellement. Les politiques technocratiques de développement des stations de ski à partir des années 1970 vont mener à projeter des enjeux touristiques et économiques nationaux qui n'y existaient pas auparavant.

⁵⁸³ JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p.47.

⁵⁸⁴ YOLKA Philippe (sous la dir.), *Les loisirs de montagne sous Vichy*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2017.

⁵⁸⁵ GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Dans les années 1940, des missions d'études vont être chargées de déterminer les conditions de création de nouvelles stations de ski. De nombreux textes vont aussi émerger pour réglementer l'usage des sols et le fonctionnement des stations de sport d'hiver et d'alpinisme⁵⁸⁶. Ainsi « *Les nouveaux acteurs développent des logiques contradictoires qui posent, en termes d'occupation et d'usage du sol, un problème de concurrence et de maîtrise.* »⁵⁸⁷ La concurrence pour les usages des sols va donc résulter du changement de paradigme des années 1970 et va se refléter dans les différentes normes juridiques qui vont appréhender globalement les territoires de montagne. La rationalité économique qui irrigue l'action étatique prend alors le droit comme support pour s'imposer aux territoires de montagne et impose une nouvelle concurrence pour l'usage des sols. C'est ici replacer la réglementation des sols en montagne dans son historicité et de voir que le droit et la rationalité économique qu'il a accompagné ont fortement contribué à faire des sols de montagne une ressource économique à valoriser et rentabiliser pour ceux qui les maîtrisent. C'est le droit de l'urbanisme lui-même qui a créé cette concurrence pour l'usage des sols en montagne. L'adoption d'une politique globale pour la montagne va devoir inclure et arbitrer entre les différents enjeux projetés sur l'usage des sols en montagne. Le droit va refléter ces enjeux.

II. La définition administrative du territoire de montagne comme enserrement de ce territoire par le droit

Les années 1960 et 1970 vont voir émerger des structures et des idées qui seront le fondement juridique de la politique de la montagne et qui vont en faire des catégories administratives. Ici c'est de la définition du territoire de montagne comme objet juridique dont il est question. La première délimitation des zones de montagne sera faite par *l'arrêté du 26 juin 1961 délimitation d'une zone de montagne pour l'application du décret 61650 du 23-06-1961 relatif à l'application du régime de l'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards*⁵⁸⁸. Il donne une définition des zones de montagne où s'appliquent les dispositions de ce décret. Pour cela, il désigne les communes classées comme telles. Ces dispositions aboutissent au classement

⁵⁸⁶ JOYE Jean-François, « Montagne, Unité touristique nouvelle », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc, 1175-30, (25 février 2018).

⁵⁸⁷ GERBAUX Françoise, « La politique française de la montagne : les difficultés d'un compromis social », *Politiques et Management Public* 3, n° 2, 1985, p.229.

⁵⁸⁸ JORF du 5 juillet 1961 page 6128.

de 4129 communes en zone de montagne. Pour ce classement, des critères sont retenus tels que la prise en compte de l'altitude et de la pente (600mètres de dénivelé pour le chef-lieu communal, 400m de dénivelé pour les zones cultivées). Ces dispositions aboutissent à la création administrative du concept de montagne⁵⁸⁹.

L'Union européenne va aussi développer une politique autour de la problématique montagnarde. En 1972, la *directive 72-159* de la Communauté Economique Européenne⁵⁹⁰ entraîne la prise en compte de l'existence des régions défavorisées dans le cadre de la modernisation des exploitations agricoles. Cela marque l'admission par la Communauté Economique Européenne d'une législation différenciée pour la montagne. Par ailleurs, le règlement n°1257/1999 du Conseil européen du 17 mai 1999⁵⁹¹ concernant le développement rural définit la zone de montagne à son article 18 comme caractérisée par des handicaps liés au climat et à la pente ayant pour effet de restreindre les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter le coût de leur aménagement. Il vise donc ces territoires de montagne afin de les appréhender pour les politiques d'aide à l'agriculture.

Les politiques nationales comme européennes définissent la montagne comme un territoire d'action dans le cadre des politiques agricoles. Ces mesures préfigurent par ailleurs la « *territorialisation du droit* »⁵⁹² qu'à introduite la loi montagne. L'administration s'est dotée d'une définition de la montagne qui lui permet de prescrire des dispositions spécifiques pour ceux qui y travaillent, tels les agriculteurs de montagne. La territorialisation du droit n'aura réellement lieu que lorsque le territoire en tant que tel sera visé⁵⁹³. Pour l'instant il s'agit de délimiter un territoire d'action qui permet d'identifier une population bénéficiaire de mesures spécifiques.

L'appréhension de la montagne comme territoire administratif à part pour l'application du régime d'assurance vieillesse pour les exploitants agricoles démontre que l'appréhension

⁵⁸⁹ GUERIN Jean-Paul, *L'aménagement de la montagne en France, Politiques, discours et production d'espace dans les Alpes du Nord*, Thèse, Gap, Ophrys, 1984.

⁵⁹⁰ *Directive 72/159/CEE du Conseil, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles* Journal officiel n° L 096 du 23/04/1972 p. 0001 – 0008.

⁵⁹¹ *Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements* Journal officiel n° L 160 du 26/06/1999 p. 0080 – 0101.

⁵⁹² MADIOT Yves, « Vers une territorialisation du droit », RFDA, 1995, pp.947-960 ; GALLO Carole, « Recherches sur la territorialisation du droit », Jurisdoctoria, n°10 2013 (http://www.jurisdoctoria.net/pdf/numero10/aut10_GALLO.pdf).

⁵⁹³ Ibid.

globale par l'Etat de la montagne se fait par le biais du monde agricole. L'activité agricole sera de nouveau une préoccupation dans la politique de la montagne à partir de 1977. La directive de 1977 marquera réellement un tournant dans le traitement des problématiques montagnardes en matière d'aménagement.

III. Le nouveau paradigme globalisant des politiques de la montagne à l'origine de la loi montagne de 1985

Ce nouveau paradigme global, issu des réflexions technocratiques, est né dans les années 1970. Il va conduire à l'adoption de la loi Montagne de 1985. Jusqu'en 1977, il n'existe pas de politique nationale unifiée en matière d'aménagement en montagne. C'est à partir des années 1970 que des textes définissent une politique de la montagne. Des zones de montagne existent, elles ont été délimitées afin de fournir des aides aux agriculteurs en montagne. En effet, les zones de montagne ont été délimitées par l'*arrêté du 20 février 1974 portant sur la délimitation des zones de montagne pour l'application du décret n°74-134 du 20 février 1974 portant création d'une indemnité spéciale montagne (ISM) au profit des agriculteurs à titre principal installés en montagne*. Il désigne nommément les communes qui appartiennent aux zones de montagne. De même pour le *décret n°75-202 du 18 mars 1975 portant application aux départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion de mesures métropolitaines concernant l'agriculture de montagne*. Le *décret n°76-395 du 28 avril 1976 sur la délimitation des zones agricoles défavorisées* complète la définition des zones de montagne par les critères de pente et d'altitude, et par la combinaison de ces deux critères. La pente et l'altitude sont désignées comme des limitations à l'utilisation des terres. Elles entraînent aussi l'accroissement des coûts des travaux. Deux arrêtés du 28 avril 1976 du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture précisent les critères de classement des communes en zone de montagne. Un arrêté précise les critères de pente et d'altitude. L'altitude doit être supérieure à 600 mètres dans le massif vosgien et à 700 mètres dans les autres massifs. La pente moyenne doit être égale à vingt pour cent. Un autre arrêté procède au classement de communes et parties de communes en zone de montagne complète l'arrêté du 20 février 1974. Ce classement est complété par un arrêté du ministre de l'agriculture du 18 janvier 1977.

Le 23 août 1977, Valéry Giscard d'Estaing prononce le discours de Vallouise. Le Président de la République expose que la montagne nécessite une action coordonnée de tous les ministères. Il explique : « *Si je suis venu avec ces Ministres dont les compétences nombreuses recouvrent tous les problèmes de votre vie, c'est pour vous parler de la politique nationale de la montagne et de l'environnement* »⁵⁹⁴. Il annonce une nouvelle directive nationale d'aménagement du territoire ainsi que les principes qu'elle fixera. Ces principes sont notamment la construction en continuité et la préservation des terres agricoles. Il associe d'emblée montagne et environnement. Le Président de la République émet aussi le souhait de limiter la construction de stations telles que celles développées par le Plan neige dans les années 1960' : « *Je vous annonce qu'une directive nationale d'aménagement du territoire sera prochainement établie. [...] Elle fixera notamment les nouveaux principes d'aménagement suivants [...] Premier principe : réserver à l'activité agricole les meilleures terres. On ne construira plus, sauf exception, sur les terres que l'agriculture peut mettre en valeur. L'agriculture est le meilleur gardien de la montagne. [...] Second principe de la directive : regrouper les constructions nouvelles, soit en hameaux neufs, soit en continuité avec les villages actuels. C'est une façon de diminuer pour les communes les coûts des équipements publics et des services. C'est aussi le moyen de sauvegarder les paysages. Il n'est plus admissible que des sites de montagne entiers soient parsemés de constructions hétéroclites et désordonnées. [...] Les stations existantes pourront continuer à se développer, mais avec prudence et en prenant grand soin de respecter l'environnement* »⁵⁹⁵. Il annonce donc la fin du Plan neige débuté à partir de 1964, qui a abouti à deux générations de stations dans les années 1960 et 1970. Il met aussi en avant l'intérêt paysager et environnemental de la montagne et entend le préserver. Les années 1970 vont donc marquer un tournant dans la politique de la montagne. Les aspects environnementaux et agricoles sont mis en avant. Pour autant les constructions en montagne seront toujours possibles, il suffira qu'elles se fassent en continuité des villages existants. Cette directive introduit la mystification qui se produira avec la loi montagne de 1985, c'est-à-dire de regrouper les enjeux de la montagne dans un seul et même texte qui poussera à croire que ces enjeux sont à égalité, tant la préservation des paysages et de l'environnement que de l'agriculture en passant par l'enjeu touristique. Au centre même de ces réflexions se situe en fait l'attractivité touristique de la montagne. C'est donc avant tout une

⁵⁹⁴ Discours de Vallouise, 23 août 1977, Valéry Giscard d'Estaing Site internet : Vie publique : <http://discours.vie-publique.fr/notices/777010300.html> [consulté le 15 juin 2017].

⁵⁹⁵ Discours de Vallouise, 23 août 1977, Valéry Giscard d'Estaing Site internet : Vie publique : <http://discours.vie-publique.fr/notices/777010300.html> [consulté le 15 juin 2017].

logique qui trouve ses fondements dans l'économie du tourisme qui prévaudra et qui constituera notre clé de lecture de la directive de 1977, de la loi montagne de 1985 et de ses réformes. De même, la mystification que produisent ces mesures nous permettront de mieux comprendre les discours doctrinaux sur le sujet.

Par ailleurs, dans la *loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde*⁵⁹⁶, à l'article 14, les députés vont glisser un amendement s'adressant au gouvernement : « *Le gouvernement déposera avant le 31 décembre 1972 un projet de loi portant statut de la montagne* ». Ce projet ne verra jamais le jour dans les années 1970. Pour Louis Besson cet échec était certainement dû au fait qu'il existe des difficultés à faire travailler plusieurs ministères ensemble car la problématique de la montagne est multisectorielle. De plus, il existait une certaine réticence à adopter une législation spécifique à une seule partie du territoire⁵⁹⁷. Quoi qu'il en soit, l'idée d'une législation spécifique au territoire montagnard est lancée et aboutira en 1985.

Sous-Section 2 *La mystification d'un droit qui semble tourné vers les enjeux multiples des territoires de montagne*

Les premières mesures mettent l'accent sur la diversification de l'usage des sols en montagne, tant touristique, agricole que naturelle (I). Cependant, il ne faut pas oublier qu'il existe une forte prédominance de l'intérêt économique et touristique de l'usage des sols (II), qui est reflétée par les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski (III).

I. *Les premières dispositions globales et mystificatrices reflétant la prédominance de l'enjeu touristique en montagne*

Les premières mesures sont la directive de 1977 (A) et la loi montagne de 1985 (B). Il faut revenir sur leurs contenus pour comprendre qu'elles reflètent les multiples enjeux des territoires de montagne.

A. La directive de 1977 amorçant la mystification

⁵⁹⁶ JORF du 6 janvier 1972 page 195.

⁵⁹⁷ BESSON Louis, « Retour sur la genèse de la loi montagne », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013 pp.21-28.

Premièrement il faut se pencher sur le *décret n°77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne*⁵⁹⁸. Ce décret comporte en annexe la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne. Il indique « *la volonté de mieux aménager, à la fois pour protéger les sites et garder intacte la richesse de la montagne* ». L'urbanisation de la montagne y est abordée selon deux préoccupations. La directive dispose : « *L'agriculture et la forêt jouent un rôle fondamental en montagne. [...] La seconde grande ressource de la montagne est le tourisme.* ». L'aménagement touristique des massifs de la part des collectivités locales est fortement mis en avant. De plus, cette directive énumère les difficultés que poserait la dispersion de l'urbanisation : des difficultés pour les activités agricoles, un surcoût pour les collectivités publiques en montagne, et une dégradation des paysages. La directive en déduit ainsi : « *Il convient donc de grouper les constructions nouvelles, soit en continuité avec les villages existants, soit en hameaux nouveaux de taille adaptée à leur environnement.* ». En haute montagne « *la construction et l'urbanisation doivent être limitées au maximum* ».

Afin de déterminer les zones de montagne auxquelles seront appliquée la directive, celle-ci dispose : « *Le champ d'application de la présente directive est délimité par les arrêtés du 20 février 1974 (Journal officiel du 21 février 1974), du 18 mars 1975 (Journal officiel du 28 mars 1975), du 28 avril 1976 (Journal officiel du 7 mai 1976), du 18 janvier 1977 (Journal officiel du 4 février 1977) définissant la zone de montagne.* »

Les enjeux de l'urbanisation de la montagne sont donc les suivants : les activités agricoles doivent bénéficier des terres mécanisables ; l'aménagement touristique d'un massif doit être défini localement par les collectivités locales et ceux qui y participent à la définition et au suivi de ces politiques ; les constructions nouvelles doivent être groupées ; il convient de limiter au maximum l'urbanisation en haute montagne.

Il en résulte donc que concernant les activités agricoles la « *Première partie : Principes généraux d'aménagement agricole, touristique et forestier en montagne. Règles d'urbanisme.* » apporte des précisions sur leur protection. Les terres agricoles à faible déclivité doivent être protégées. Cependant, une faible proportion de ces terres peut être incluse dans les zones constructibles si leur protection empêche la croissance normale de la commune concernée.

⁵⁹⁸ JORF du 24 novembre 1977 page 5513.

Aussi, les bâtiments d'exploitation agricole ou forestière dérogent à la règle de construction en continuité.

Ces dispositions introduisent un principe d'urbanisation en continuité : « *Les constructions nouvelles devront dans toute la mesure du possible être soit prévues en continuité avec les bourgs, les villages et les hameaux existants, soit regroupées en hameaux nouveaux.* ». Les projets et équipements touristiques pourront échapper à cette règle de la continuité. Ainsi, sont créées les « *Unités touristiques nouvelles* » (UTN)⁵⁹⁹. Ils font l'objet d'une étude préalable. Les autorisations relatives à ces projets ne pourront être délivrées que si le programme d'aménagement de l'UTN a été approuvé par la commune ou a été transcrit dans le plan d'occupation des sols.

Concernant la haute montagne dans la « *Deuxième partie : dispositions complémentaires relatives à la protection de la haute montagne de la directive* », on trouve des éléments de définition de la haute montagne. Ce serait « *la zone située au-dessus de la limite forestière [...] et certaines hautes vallées* ». Des seuils sont fixés pour l'application de dispositions particulières. Par exemple dans les Alpes, au-dessus de 1600 mètres, des dispositions particulières doivent être appliquées. « *Cette protection ne doit pas, bien entendu, avoir pour conséquences la fermeture de l'activité humaine. [...] les villages des communes situées en haute montagne doivent pouvoir se développer normalement* ». La règle d'urbanisme est celle de la construction en continuité des villages et hameaux existants, des constructions à usage d'habitation ou des hébergements touristiques.

On retrouve donc toujours des possibilités de construction en montagne, que les terres soient agricoles ou pas. Ces constructions devront simplement se soumettre à certains critères qui restent assez flous, comme le témoigne celui de la continuité. La directive de 1977 amorce donc la mystification opérée par la loi montagne de 1985 en énumérant différents enjeux sans pour autant assumer la prédominance de l'enjeu touristique.

⁵⁹⁹ JOYE Jean-François, « Montagne, Unité touristique nouvelle », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc, 1175-30, (25 février 2018).

B. La loi montagne de 1985 : le reflet juridique de la prédominance de l'aménagement sur la protection

Il faut se pencher sur la *loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*⁶⁰⁰. Selon son article premier « *La montagne constitue une entité géographique économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent. [...]* ». Cet article affirme l'importance d'une « *démarche d'autodéveloppement [...] engagée et maîtrisée par la population montagnarde* ». Il faut donc avant tout développer et aménager avant de protéger.

L'application de cette loi est circonscrite territorialement. La délimitation des zones de montagne fait l'objet de plusieurs articles. L'article 3 de cette loi définit ces zones comme caractérisées par des handicaps significatifs liés à la pente à l'altitude ou à la combinaison de ces critères. Il précise qu'un arrêté ministériel définit ces zones. L'article 5 définit les massifs : « *En métropole, chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif.* » Les Alpes du Nord, Ales du Sud, Massif central, Massif jurassien ; Pyrénées et le Massif vosgien sont désignés comme des massifs dont la délimitation est faite par décret. Cette loi concerne aussi les collectivités d'Outre-Mer et indique qu'il y a un massif par département.

Le développement de la montagne est une considération majeure de cette loi, en témoigne le titre III de la loi Montagne traitant du « *Développement économique et social en montagne* ». Le chapitre I est consacré au développement des activités agricoles, pastorales et forestières. Tout comme la directive de 1977, la loi montagne met en avant l'agriculture comme une « *activité de base* » (article 18) dans le développement économique et social en montagne. Mais en réalité, c'est le chapitre II qui a le plus d'importance. Il traite de l'organisation et de la promotion des activités touristiques, confiées essentiellement aux communes. L'article 42 dispose : « *En zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales* ». Ce sont donc les communes qui se voient

⁶⁰⁰ JORF du 10 janvier 1985 page 320.

confier l'aménagement touristique de la montagne. Cela relève des politiques locales, en régie ou par contrat avec un opérateur.

Concernant les règles relatives à l'urbanisation, le titre IV traite de l'aménagement et de la protection de l'espace montagnard. Le chapitre I^{er} est relatif aux règles d'urbanisme dans les zones de montagne. Ce chapitre insère dans le code de l'urbanisme des dispositions particulières aux zones de montagne et en particulier les principes d'aménagement et de protection en zone de montagne contenu à l'article L.145-3 du code de l'urbanisme. Cet article sera renuméroté par la suite en 2016 aux articles L.122-5 et suivants du code de l'urbanisme. Ces principes sont notamment ceux de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières ; d'urbanisation en continuité des bourgs et villages existants ; et d'un développement touristique équilibré. Il est aussi inséré, dans le code de l'urbanisme, des dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles aux articles L. 145-9 à L.145-13. L'article L.145-9 donne une définition des unités touristiques nouvelle. Elles consistent en trois hypothèses d'opération de développement touristique : soit urbaniser un site vierge, soit construire en discontinuité de l'existant, soit créer un hébergement touristique de plus de 8000 mètres carrés de surface de plancher. Cet article sera renuméroté aux articles L.122-15 et suivants en 2016.

Il faut distinguer les étapes de création et de réalisation d'une UTN, toutes deux subordonnées dès l'origine à l'existence de documents d'urbanisme couvrant les communes où elles devraient s'ériger. En 1985, leur création est subordonnée à l'existence d'un schéma directeur couvrant le territoire de la commune qui réalise l'UTN, en l'absence d'un tel schéma, il faut obtenir une autorisation du représentant de l'État (article L145-11 du code de l'urbanisme. Pour leur réalisation, l'article L.145-9 [ancien] de ce code disposait qu' « *Une unité touristique nouvelle ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers.* » Ces principes de création et de réalisation ainsi que les trois sortes d'UTN seront maintenus mais réformés à de nombreuses occasions, notamment en 2005⁶⁰¹ et 2016⁶⁰². La nécessité d'un plan local d'urbanisme sera maintenue après la loi SRU de 2000.

⁶⁰¹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073.

⁶⁰² Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

La loi montagne permet donc de dissimuler grossièrement l'enjeu économique du territoire de montagne derrière d'autres enjeux dans l'air du temps, notamment l'enjeu environnemental. Pourtant, force est de constater que cette loi n'a pas vocation à préserver le territoire montagnard comme un écrin naturel et pastoral, mais bien à le développer comme espace touristique. Le prétexte de la loi de 1985 réside dans son article 1 et se dissimule sous la volonté de donner aux populations de montagne la possibilité d'autodévelopper leur territoire. D'ailleurs cette référence à l'auto-développement disparaîtra au fil des réformes de cette loi. Elle pousse à croire que les enjeux environnementaux, paysagers et agricoles seront traités à égalité avec l'enjeu économique que constitue l'activité du ski. Cette confusion sera entretenue dans les discours politiques et doctrinaux. Pourtant, en observant les plans locaux d'urbanisme des stations, nous verrons que l'enjeu économique lié au tourisme reste prépondérant, et que lorsque l'agriculture et l'environnement sont valorisés, c'est bien pour attirer une clientèle touristique et créer un paysage favorable à son accueil, ce qui confirme encore la vocation touristique des communes de montagne. C'est à condition de ne pas être dupe de ces éléments qu'il faut appréhender le droit de l'expansion urbaine en montagne. Ce droit émerge dans un contexte où les communes se muent en entrepreneur urbain après la décentralisation. Les intérêts de ces communes sont donc tournés vers un développement économique des stations de ski qui nécessite des infrastructures et donc une urbanisation. La loi montagne vient stopper le développement de nouvelles stations de ski, mais n'empêchera pas l'extension des stations existantes. Elle lui donne un cadre, qui verra sans cesse ses limites repoussées.

II. Une prédominance de l'intérêt économique en montagne conduisant à l'érosion des principes de protection

L'apparente prise en compte des nombreux enjeux agronomiques, pastoraux, environnementaux et touristiques en montagne va peu à peu s'estomper au fil des réformes de la loi Montagne de 1985. A ce titre, Philippe Juen parle d'« érosion »⁶⁰³ des principes de la loi Montagne. Ce qui apparaît pour lui comme une érosion nous apparaît à nous comme le dévoilement d'une mystification qui opérait depuis la directive de 1977. Cette érosion se fait

⁶⁰³ JUEEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction - Urbanisme*, n°11, Novembre 2012, étude 10 ; JUEEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne, » in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp.73-92.

en fait au profit d'un accroissement des possibilités d'urbanisation des territoires de montagne par la multiplication des possibilités de construction en continuité et discontinuité du bâti existant. Il faut ajouter à cette analyse une érosion de la reconnaissance de la montagne comme un territoire à part dans la République. En ce sens, la *loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux* est éloquent⁶⁰⁴. Elle modifie la rédaction de la loi montagne et notamment de son premier article. Elle démontre une volonté de recentralisation des enjeux de la montagne, l'auto-développement des territoires n'est plus invoqué comme primordial. Désormais la première phrase de cet article dispose : « *La République reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel.* ». La montagne n'est plus vue comme une entité géographique dont les spécificités nécessitent la définition d'une politique spécifique. Mais comme un territoire reconnu par la République et dont le développement constitue un objectif national. Peu à peu, la mystification créée par la directive de 1977 et la loi de 1985 faisant de la montagne un lieu où les enjeux environnementaux, agricoles et pastoraux et touristiques seraient d'importance égale se révèle.

De plus, cette nouvelle rédaction introduit l'État et la République à l'appui des acteurs locaux dans la gestion des territoires de montagne. Il n'est plus fait mention de « *politiques de la montagne* » comme en 1985. L'« *identité et les spécificités de la montagne* » mentionnés en 1985, disparaissent pour céder la place à l'idée d'un territoire appartenant à la République. Cette loi modifie également la rédaction de la loi montagne sur les aspects d'urbanisation en montagne en étendant les possibilités d'admettre des constructions ou aménagements. Elle réforme les unités touristiques nouvelles (UTN). La circulaire du 29 janvier 2008 relative aux unités touristiques nouvelles du ministère de l'écologie apporte des précisions. Elle expose les raisons de cette réforme : « *La procédure UTN [...] faisait l'objet de critiques sur deux points principaux : - l'obligation de soumettre toutes les opérations [...] aux comités de massifs [...] - l'imprécision de certains critères qui créait une réelle insécurité juridique [...].* ». Ainsi, la loi de 2005 fait une distinction entre les autorisations UTN au niveau du massif et au niveau départemental, crée des seuils d'exonération de la procédure, avance des éléments de définition du domaine skiable, indique dans quelles hypothèses les équipements relèvent de l'étude d'impact. La rédaction de l'article L.145-9 s'en trouve modifiée.

⁶⁰⁴ JORF n°0046 du 24 février 2005 page 3073.

En termes de droit de l'urbanisme, il faut ainsi souligner l' « *érosion des principes de la loi montagne* » selon Philippe Juen⁶⁰⁵ de la loi montagne. Effectivement, l'érosion des principes de la loi montagne se matérialise dans plusieurs textes juridiques : « *Il suffira heureusement de se concentrer sur quelques textes phares : loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, loi du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbain, loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, loi du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux, loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, autant de lois qui, à des degrés divers, ont affaibli la protection des espaces montagnards. Ici aussi, la distinction entre l'érosion, cette fois artificielle, des principes généraux (A) et complémentaires (B) est de nature à mettre en évidence les différentes marques de l'usure.* »⁶⁰⁶. Dans cette perspective, les principes érigés par la loi montagne subissent deux types « *d'érosion* » selon Philippe Juen, une « *érosion naturelle* » qui découlerait des vices de la loi et une « *érosion artificielle* » qui viendrait des nombreuses réformes qu'elle a subi⁶⁰⁷.

L'érosion naturelle tient au fait que la loi montagne contient en elle-même les limites aux principes qu'elle pose. L'exemple phare est celui des exceptions au principe de l'urbanisation en continuité. Les exceptions sont notamment les unités touristiques nouvelles ou encore les exceptions citées à l'ancien article L.145-8 du code de l'urbanisme qui laisse un flou autour des notions de « *bourg et village* » ou encore de « *hameau nouveau intégré à l'environnement* » et de « *milieux caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard* ».

L'érosion artificielle tient à ce que « *32 réformes législatives* »⁶⁰⁸ ont modifié la loi montagne en pas moins de vingt-sept années d'existence. Elles ont inséré régulièrement de nouvelles dérogations au principe d'urbanisation en continuité. Les réformes successives ont donc émoussé l'ambition de la loi montagne en multipliant les possibilités d'urbanisation en montagne, notamment sous la pression des élus, désireux de développer leurs communes. Cette

⁶⁰⁵ JUEEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction - Urbanisme*, n°11, Novembre 2012, étude 10 ; JUEEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne, » in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp.73-92.

⁶⁰⁶ JUEEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction - Urbanisme*, n°11, Novembre 2012, étude 10.

⁶⁰⁷ Ibid.

⁶⁰⁸ Ibid.

érosion est donc directement liée à la mystification initiale créée par la loi de 1985 et la directive de 1977.

L'érosion se constate donc si l'on ne se concentre que sur la rédaction des textes juridiques depuis 1985. Si l'on adopte une position critique, on aboutira à la conclusion que loin d'être une érosion, ces réformes sont en fait la manifestation de la mystification qui agissait depuis 1977, celle de faire croire que les enjeux environnementaux et agro-pastoraux permettraient de limiter la construction en montagne. Cette mystification est désormais largement dévoilée, l'enjeu touristique qui sous-tend une artificialisation toujours plus grandissante des sols ne prend même plus la peine de se dissimuler. Le droit de l'urbanisme en montagne peut donc s'analyser en termes de *droit de l'expansion urbaine*.

III. Une prédominance de l'économie touristique reflétée dans les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski

Nous l'avons démontré, les prescriptions particulières de la loi montagne de 1985 refléteraient de nombreux enjeux, mais elle dissimule en fait la prédominance de l'enjeu de l'économie touristique en montagne. Or, une des principales caractéristiques de ces plans locaux d'urbanisme de montagne, selon Jean François Joye est qu'ils « *contribuent à la préservation des activités économiques locales que sont principalement le tourisme et l'agriculture [...]. Ces objectifs ne peuvent être traités isolément de la loi Montagne, laquelle impose la nécessaire conciliation de l'urbanisation avec la protection de la nature et des terres agricoles. Cette conciliation des intérêts étant mise en œuvre localement de façon subjective, il revient au juge administratif de trancher des litiges qui reposent souvent sur des différences d'appréciation quant au sens à donner au développement des activités humaines.* »⁶⁰⁹. C'est effectivement une appréciation subjective, c'est-à-dire qu'elle dépend des volontés des communes, qu'une conciliation de ces objectifs est effectuée. En station de ski, l'enjeu touristique prédominant ne veut pas dire que l'enjeu environnemental ou agricole ne sont pas pensés. Ils sont pensés globalement, dans un objectif d'attractivité de la commune. Comme nous l'avons vu précédemment, l'enjeu touristique se reflète dans le discours juridique.

⁶⁰⁹ JOYE Jean-François, « L'écriture du PLU de montagne. Fiche 1 - L'encadrement normatif » *Fiche GRIDAUH* 2012 (mise à jour février 2020) (hal-01883987).

Pour observer les spécificités des plans locaux d'urbanisme des stations de ski, il est possible de se pencher sur les objectifs politiques défendus dans les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) exprimés dans les communes support de station de ski que nous avons sélectionnées. La structure de ces PADD est dictée par le code de l'urbanisme, avec des rubriques obligatoires⁶¹⁰. Ainsi, tant dans leur fond que dans leur forme, ces PADD sont prédéterminés, mais c'est aux communes de hiérarchiser ces enjeux. Ils nous permettent aussi de tester notre hypothèse selon laquelle les enjeux de la loi montagne ne sont pas sur un même pied d'égalité, mais bien soumis à celui de l'économie touristique en montagne. Ainsi, les douze plans locaux d'urbanisme que nous avons observé nous laissent deux certitudes concernant la spécificité des plans locaux d'urbanisme de très grandes stations de ski : l'activité économique liée au tourisme hivernal structure largement les PADD, et constitue souvent l'objectif premier. Le deuxième est la question du maintien de la population permanente, qui bien souvent ne constitue pas plus de 2000 personnes. L'objectif agricole est aussi parfois mis en avant. Les objectifs environnementaux sont plus souvent relégués comme des objectifs non prioritaires. Lorsque l'environnement et le cadre de vie constituent des objectifs, ils le sont dans le cadre de la définition de l'attractivité de la commune. Ces PADD reflètent donc la spécificité de ces plans locaux d'urbanisme qui sont des instruments du développement économique des stations de ski.

Ainsi, pour illustrer notre propos, nous nous penchons sur le PADD d'un plan local d'urbanisme de chaque commune :

- à Val d'Isère l'objectif premier est : « *Conforter l'économie touristique hivernale et réinsuffler une dynamique à l'économie touristique estivale.* »⁶¹¹
- A Tignes « *Conforter l'activité touristique hivernale* »⁶¹²
- Aux Allues, en premier « *Faciliter l'installation des jeunes et des nouveaux arrivants dans la commune par une politique adaptée* » puis en deuxième « *Maintenir, voire augmenter légèrement la capacité des hébergements touristiques* »⁶¹³
- A Saint Bon Tarentaise (Courchevel), des axes accompagnés d'orientations indiquent : « *Axe 1 : Conforter et diversifier le positionnement touristique au travers d'une démarche de qualité environnementale* »⁶¹⁴

⁶¹⁰ Article L151-5 et suivant du code de l'urbanisme, ancien article L.123-1-3 du code de l'urbanisme.

⁶¹¹ PADD du PLU approuvé le 19 décembre 2016.

⁶¹² PADD du PLU approuvé le 3 septembre 2008.

⁶¹³ PADD du PLU approuvé le 29 juin 2016.

⁶¹⁴ PADD du PLU approuvé le 31 janvier 2017.

- A Macôt-la-Plagne : « *Optimiser et cibler les dernières urbanisations touristiques* »⁶¹⁵
- Aux Bellevilles, le POS est transformé en PLU en vue de « *l'adaptation de l'appareil touristique aux évolutions du marché* »⁶¹⁶.
- A Bourg Saint Maurice, « *Définir un projet cohérent et global prenant en compte toutes les composantes du territoire communal* » et le tourisme arrive en troisième objectif « *Réaffirmer l'économie touristique de Bourg Saint Maurice* » et prévoit des orientations spécifiques à la station des Arcs⁶¹⁷.
- A Chamonix « *Offrir un net complément d'habitat permanent sur le territoire de la commune* »⁶¹⁸.
- A Megève, « *Axe 1 : Préserver les qualités identitaires de notre "socle" paysager et environnemental, source prépondérante de l'attractivité de Megève* »⁶¹⁹
- A Avoriaz : « *Thématique n°1 : Assurer l'équilibre économique - Renforcer et améliorer l'image de convivialité de la station - Diversifier et améliorer l'offre et l'accueil pour la clientèle de la station - prendre en compte les besoins des habitants permanents dans la gestion du tourisme - favoriser le développement des commerces, services et de l'artisanat - Développer le tissu économique non lié au tourisme "standardisé" - Assurer la pérennité économique de l'agriculture* »⁶²⁰.
- A Huez, « *Développer et conforter le modèle de développement économique et social : Objectifs : A/1. Renforcer le parc de logements répondant aux exigences de la mixité sociale et de l'habitat permanent A/2. Répondre aux besoins d'accueil de la population touristique et saisonnière en matière de développement économique et commercial A/3. Améliorer et diversifier l'offre Touristique* »⁶²¹.
- A Mont de Lans, « *Axe 1 Habitat et démographie. Objectif 1 : Pérenniser une population permanente sur la commune. objectif 2 : organiser une politique de l'habitat permettant à chaque Lantillon de se loger* », *Axe 2 : Aménagement, urbanisme et paysage. Objectif 1 : Préserver les caractéristiques urbaines des hameaux. Objectif 2 : asseoir les pôles d'équilibre de bons et Mont-de-Lans en tant que pole de vie. Objectif 3 : concentrer l'offre en hébergement touristique autour du triptyque Bons /Mont-de-Lans/ Les Deux-alpes. Objectif 4 : favoriser le renouvellement urbain. Objectif 5 : structurer la station des deux alpes. Objectif 6 : améliorer la qualité, urbaine, architecturale et paysagère des espaces bâtis. Objectif 7 : valoriser les grandes perspectives visuelles* » ; « *Axe 5 : équipement et loisirs. Objectif 1 : améliorer la qualité de l'offre ski. [...]* »⁶²².

⁶¹⁵ PADD du PLU approuvé le 14 novembre 2011.

⁶¹⁶ Délibération du conseil municipal du 2 juillet 2002.

⁶¹⁷ PADD du PLU approuvé le 13 mars 2014.

⁶¹⁸ PADD du PLU approuvé le 8 juillet 2005.

⁶¹⁹ PADD du PLU approuvé le 21 mars 2017.

⁶²⁰ PADD du PLU approuvé le 6 décembre 2016.

⁶²¹ PADD du PLU approuvé le 11 novembre 2015.

⁶²² PADD du PLU approuvé le 25 octobre 2016.

Le plan local d'urbanisme dans ces grandes stations de ski est donc un instrument autour duquel se cristallise l'enjeu touristique, qui est en fait largement présent dans la loi montagne de 1985. L'objectif touristique supplante les autres tant dans l'évolution de la loi montagne que dans la pratique des communes.

Section 2 L'éclosion d'un cadre jurisprudentiel montagnard comme conséquence de la juridicisation du territoire de montagne

La notion de continuité en montagne est l'une des pierres angulaires de la loi montagne de 1985, illustrée par l'article L.145-3 III, devenu après la réforme de 2015⁶²³ l'article L.122-5, L.122-6 et L.122-7 du Code de l'urbanisme⁶²⁴. Elle vise à éviter l'éparpillement des constructions, à atteindre les objectifs de protection des terres agricoles et naturelles, et ainsi de développement équilibré des territoires de montagne⁶²⁵. La jurisprudence a façonné cette notion de continuité.

⁶²³ Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, JORF n°0221 du 24 septembre 2015 page 16803.

⁶²⁴ **Article L.122-5** : L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Article L.122-5-1 : Le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux.

Article L.122-6 : Les critères mentionnés à l'article L. 122-5-1 sont pris en compte :
a) Pour la délimitation des hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels le plan local d'urbanisme ou la carte communale prévoit une extension de l'urbanisation ;
b) Pour l'interprétation des notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale.

Article L.122-7 : Les dispositions de l'article L. 122-5 ne s'appliquent pas lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude. En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante.

Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10.

⁶²⁵ Ancien article L.145-3 du code de l'urbanisme.

La rédaction de l'article L.145-3 III puis des articles L.122-5 et suivant a largement évolué de 1985 à 2016. Les évolutions législatives ont eu lieu notamment en réaction à la jurisprudence du juge administratif.

S'intéresser à la notion de continuité permet en fait d'approcher l'ambiguïté de la loi montagne de 1985. Selon les dispositions qu'elle introduit, les enjeux environnementaux, agro-pastoraux et paysagers devraient limiter l'urbanisation, qui ne peut se faire qu'en continuité de zones déjà urbanisées. Les plans locaux d'urbanisme sont donc soumis à cette règle de la continuité. Nous verrons que cette notion de continuité a aussi renforcé le rôle du juge administratif dans la définition de ce que constitue la continuité, et a entraîné de nombreuses résistances de la part des élus de la montagne. Ils ont utilisé les moyens à leur disposition pour étendre les possibilités de construction en continuité et les dérogations à ce principe. D'une part, les décisions du juge administratif ont permis de rendre la notion de continuité opérante et en encadre les contours. Ces décisions permettent de savoir jusqu'où l'urbanisation pourra empiéter sur le reste du territoire montagnard sous couvert de la notion de continuité. D'autre part, aborder la jurisprudence de manière détaillée nous permettra de mieux comprendre les réactions du pouvoir législatif face à l'encadrement des constructions en montagne par le juge administratif. Ainsi, la jurisprudence fait du juge un acteur clé de la définition des notions contenues dans la loi, mais aussi un acteur dont les interprétations seront contestées soit par la modification de la loi, soit par des recours devant lui.

La jurisprudence a structuré ce champ et a été structurée par lui dans son rapport de force avec le pouvoir législatif. Dans un premier temps, l'encadrement jurisprudentiel de la notion de continuité a largement été déterminée par les litiges ayant eu lieu dans les Alpes (Sous-section 1). Puis, les nouvelles questions jurisprudentielles relatives à l'urbanisme en montagne ont émergé suite aux nombreuses réformes de la loi montagne de 1985. Elles ont aussi provoqué des contentieux et des ripostes législatives, notamment en 2016 (Sous-section 2).

Sous-Section 1 Les débuts alpins de l'encadrement jurisprudentiel de la notion de continuité

Plusieurs questions concernant l'urbanisation en continuité de l'existant ont dues être tranchées. Il a fallu éclaircir la notion d'urbanisation et savoir ce que ce terme recouvrait. De même pour savoir ce qu'était « *l'existant* » et ce qui pouvait être considéré comme en continuité de cet

existant. Ensuite, il a fallu préciser les notions de bourg et de village et hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Puis les notions de hameaux existants à partir de la loi SRU de 2000. L'adaptation la réfection et l'extension limitée de l'existant ont aussi dues être caractérisés. De même que les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage.

Nous démontrerons que la Cour Administrative d'Appel de Lyon a joué un rôle crucial dans la détermination jurisprudentielle des termes de la loi montagne (I). Le Conseil d'Etat a également jugé de nombreuses affaires provenant des Alpes du Nord, qui ont forgé ses premières jurisprudences sur la continuité (II)

I. La Cour Administrative d'Appel de Lyon en première ligne

Du 1^{er} janvier 1977 au 1^{er} janvier 2005, 58 arrêts ont été rendus par les Cours Administratives d'appel sur ce sujet⁶²⁶. Sur cette période, 40 décisions rendues ont été rendues par la CAA de Lyon, 11 décisions par la CAA de Marseille (la CAA de Marseille a été créée le 1^{er} septembre 1997) et 7 décisions rendues par la CAA de Bordeaux

Sur les 40 décisions rendues par la CAA de Lyon, 35 proviennent du Tribunal Administratif de Grenoble, 2 du Tribunal Administratif de Lyon, 2 du Tribunal Administratif de Clermont Ferrand, et une du Tribunal Administratif de Marseille (car la CAA de Marseille a été créée le 1^{er} septembre 1997). Ce sont bien les Alpes du Nord, et plus particulièrement les litiges situés en Haute-Savoie qui ont façonné la jurisprudence sur le droit de l'urbanisme en montagne entre 1977 et 2005, devant le Tribunal administratif de Grenoble et la Cour administrative d'appel de Lyon. En effet, sur les 35 décisions de la CAA de Lyon sur appel d'un jugement du tribunal administratif de Grenoble, 29 proviennent de litiges situés en Haute-Savoie, 4 d'Isère, un de Savoie et un de Drôme. La commune de Saint-Gervais située en Haute-Savoie a concentré sur cette période, pour elle seule, 13 contentieux qui sont arrivés jusque devant la CAA de Lyon.

⁶²⁶ Méthode : Recherche sur Légifrance dans la jurisprudence administrative - Période sélectionnée : de 1^{er} janvier 1977 à 1^{er} janvier 2005 - Mots recherches : « continuité » et « L.145-3 » Juridiction sélectionnée : Cour Administratives d'Appel.

Sur la période du 1^{er} janvier 1977 au 1^{er} janvier 2019 (nous considérons une période plus large au vu des délais de traitement des dossiers en cassation), le Conseil d'Etat a connu 40 affaires pour le cas de la continuité en montagne, il a jugé en cassation quatre affaires venant de la CAA de Lyon. A cette occasion, le Conseil d'Etat a confirmé un arrêt (CE, 22 janvier 2003, *Commune de Saint-Ours*, n°212522) et a annulé trois arrêts de cette cour administrative d'appel (CE, 26 juillet 2006, *Commune de Samoëns*, n°258868 ; CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, n°293896 ; et CE, 16 juin 2010, *EDF*, n°311840). Seul l'arrêt *Commune de Samoëns* est passé en première instance devant le tribunal administratif de Grenoble, les autres cas proviennent du ressort du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Nous nous concentrerons donc sur les décisions rendues par la CAA de Lyon portant sur des affaires jugées par le TA de Grenoble pour étudier la jurisprudence sur la continuité.

Concernant l'appréciation de la continuité, ce n'est pas parce que la CAA de Lyon qualifie des constructions comme constituant un hameau que la parcelle litigieuse est pour autant en continuité avec ce hameau. La CAA de Lyon doit donc à chaque fois répondre à plusieurs questions : ces constructions constituent-elles un hameau, un village, un bourg ? La zone, parcelle litigieuse ou le terrain d'assiette est-il situé en continuité de ce hameau ? Elle raisonne donc en plusieurs phases propres au raisonnement juridique, c'est-à-dire qu'elle qualifie la situation juridique qu'elle traite, et elle indique que cette situation relève bien du régime juridique relatif à la continuité en montagne ; puis elle interprète le texte de droit existant où elle en dégage la signification ; enfin elle rend son verdict sur le cas d'espèce lorsqu'elle applique son interprétation au cas d'espèce.

Afin de déterminer les contours de la continuité, il faut comprendre que la jurisprudence de la CAA de Lyon a porté sur plusieurs thèmes. Elle a cherché à qualifier la continuité soit en la chiffrant en mètres (A), soit en détaillant la situation des parcelles et les éléments de son environnement qu'elle prend en compte (B). Elle a dû aussi définir ce qu'est ou n'est pas un hameau, un village et un bourg (C). Elle affirme aussi que ce n'est pas parce qu'une parcelle est en continuité qu'elle doit forcément être classée comme constructible (D). Par ailleurs, le caractère traditionnel de l'habitat dispersé en Haute-Savoie n'est pas un argument pour justifier de la discontinuité (E).

A. Le chiffrage de la continuité

Le chiffrage de la continuité va dépendre grandement de la configuration des lieux. Le premier arrêt rendu par la CAA de Lyon que nous avons pu relever concernait la commune d'Alex⁶²⁷. La CAA va estimer que la distance de 80 mètres séparant des constructions d'une parcelle suffit à estimer qu'il n'existe pas de continuité entre elles. La CAA va renouveler cette distance de 80 mètres et préciser deux notions, celles de village et celles de continuité avec un bourg⁶²⁸. Elle estime qu'une distance de 100 mètres par rapport à des hameaux est une discontinuité⁶²⁹. De même, des parcelles situées à 250 mètres d'un hameau ne peuvent pas être considérées comme faisant partie de celui-ci⁶³⁰. Un terrain ne peut pas être estimé en continuité s'il se situe à 300m des premières maisons, s'il en est séparé par un espace boisé inconstructible, même si une maison se situe de l'autre côté de la route à 20 mètres et que d'autres maisons distantes de 70m à 200m⁶³¹. Et un terrain situé à 100 mètres d'un hameau et séparé par une parcelle n'est pas en continuité de ce hameau⁶³².

Ici elle livre donc une appréciation chiffrée de la continuité. Cependant, il est impossible de n'utiliser qu'une distance chiffrée. Elle va donc apprécier la situation des parcelles pour déterminer s'il y a ou pas continuité.

B. La continuité suivant la situation de la parcelle par rapport à son environnement

En 1993, la CAA de Lyon va définir ce qu'est la continuité sans référence à un métrage précis. Ainsi, il est possible de qualifier comme situé en continuité du bâti existant « *un espace constructible desservi par les voies et réseaux publics d'électricité et d'eau potable* » considérant que « *cet espace se prolonge jusqu'au lieu-dit [...] où sont également regroupées des constructions* »⁶³³

A nouveau, la continuité peut être reconnue au vu de la situation de la parcelle, malgré une distance d'un kilomètre, dès lors qu'une « *extension s'inscrit, bien qu'elle se situe à plus d'un kilomètre du bourg des Contamines-Montjoie, dans le prolongement d'un petit groupe de*

⁶²⁷ CAA Lyon, 13 juillet 1993, *Commune d'Alex*, n°92LY00898.

⁶²⁸ CAA Lyon 18 février 1997, *Commune de Combloux*, n° 95LY00005, n° 95LY00136.

⁶²⁹ CAA Lyon, 11 mars 1997, *Commune de Saint-Gervais*, n°96LY00528.

⁶³⁰ CAA Lyon, 27 février 2011, *Commune de Saint Gervais*, n°97LY00602, n° 97LY00612.

⁶³¹ CAA Lyon, 10 juillet 2001, *Association des amis de Saint-Gervais*, n°96LY02103.

⁶³² CAA Lyon, 29 avril 2003, *Préfet de la Drôme*, n° 99LY01345.

⁶³³ CAA Lyon, 31 décembre 1993, *Commune de Bilieu*, n°94LY00450.

constructions disposées à l'extrémité de la voie communale [...], et du sentier qui la rejoint à cet endroit ; que les terrains compris entre ce groupe de constructions et le bourg supportent déjà un nombre important de constructions implantées en bordure de la voie communale et des chemins en impasse qui y débouchent ainsi que du sentier qui recoupe les lacets de cette voie ; que, nonobstant la circonstance que subsistent encore des terrains non construits, l'espace ainsi délimité, et antérieurement classé en zone urbaine UC, correspond au développement de l'urbanisation qui, depuis le chef-lieu de la commune, a progressivement englobé les hameaux situés sur le coteau, en direction de l'est, jusqu'au lieu-dit la Frasse d'en Haut ; que dans ces conditions l'extension critiquée de la zone UC doit être regardée comme réalisée en continuité d'un bourg existant au sens du principe énoncé au III de l'article L.145-3 précité ». La CAA se livre donc à une analyse poussée des conditions, et prend en compte les distances entre les bâtiments, mais aussi la configuration des constructions existantes⁶³⁴. Une parcelle contiguë à un lieu-dit qualifié de hameau sera alors en continuité.

La notion de contiguïté est également mise en avant, ainsi la continuité ne s'apprécie pas forcément en comptant les mètres de distance⁶³⁵. La CAA va également vérifier si le terrain d'assiette du projet est bien desservi par le réseau d'eau potable⁶³⁶. La construction d'un chalet annexe peut être considéré comme « *une extension limitée d'une construction existante* »⁶³⁷.

Elle va ensuite définir la continuité avec un hameau existant dès lors que des parcelles qui supportent déjà une construction se situent proximité de maisons formant un hameau, et cela même si route sépare les parcelles et même si parcelles sont situées en contrebas⁶³⁸.

Pour arguer de la continuité et de la constructibilité d'une parcelle, le requérant ne peut faire valoir que le terrain est desservi par les réseaux et qu'un permis de construire a été délivré pour une parcelle contiguë⁶³⁹. Aussi, une parcelle située dans un secteur plat à l'extrémité d'une zone à prédominance naturelle et appartenant au même compartiment de terrains qu'un hameau peut être considérée comme en continuité avec celui-ci⁶⁴⁰. Ainsi, le terrain situé « *en prolongement*

⁶³⁴ CAA Lyon, 10 Juin 1997, *Commune des Contamines-Montjoie*, n°96LY00389 96LY00573 96LY00823.

⁶³⁵ CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°98LY00221.

⁶³⁶ CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Commune de Montvalezan*, 94LY00847.

⁶³⁷ CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Commune de Saint-Gervais*, n°97LY01926.

⁶³⁸ CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Commune de Saint Gervais*, n°98LY00227.

⁶³⁹ CAA Lyon, 12 novembre 2003, *Commune de Doussard*, n° 99LY02932.

⁶⁴⁰ CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 00LY00600.

d'un hameau » est en continuité au sens de l'article L.122-5 du code de l'urbanisme [ancien article L.145-3III du code de l'urbanisme]⁶⁴¹.

Dans une série de décisions rendues le même jour, la CAA démontre qu'elle prend en compte aussi la configuration même d'un terrain et anticipe des possibles constructions dispersées. Après avoir refusé la qualification de hameau à des bâtiments distants de 80m avec des espaces non bâtis et ruptures de pentes, elle estime qu' *« eu égard à sa forme et à ses dimensions, le terrain en cause, qui s'étire tout en longueur sur près de 90 m dans une direction à l'opposé des parcelles bâties n'exclut pas la possibilité d'y réaliser des constructions dispersées, dont l'implantation ne serait pas en continuité avec les espaces bâtis existants ; que, par suite, ce terrain ne saurait être regardé comme situé en continuité avec un hameau existant »*⁶⁴². Elle prend en compte la configuration des lieux et se livre à une analyse détaillée de la situation des parcelles en estimant qu' *« il résulte des pièces du dossier que la parcelle en cause se trouve dans un secteur essentiellement naturel, en contrebas du hameau [...] dont il se trouve séparé par la route départementale, à partir de laquelle la pente s'accroît, marquant ainsi une rupture dans le paysage ; que, compte tenu de la configuration des lieux et de leur situation, les constructions édifiées sur les parcelles [...] qui sont à l'écart de la partie agglomérée du hameau ne sauraient être regardées comme appartenant à ce dernier malgré la présence en extrême périphérie de celui-ci, de l'autre côté de la route départementale, de bâtiments réalisés sur les parcelles [...] ; que d'ailleurs seule la construction édifiée sur la parcelle [...] se trouve à proximité immédiate du terrain en cause, les constructions situées sur les parcelles [...] en étant séparées par des terrains non bâtis ; que, par suite, la parcelle en question n'étant pas située en continuité d'un hameau existant »*⁶⁴³.

Elle se livre à une analyse poussée également en estimant qu' *« il résulte des pièces du dossier que la parcelle en cause est située en contre-bas de la route communale [...], dans une zone naturelle dépourvue de toute construction, à quelques centaines de mètres du hameau de la Fain ; que si en amont de l'autre côté de cette route, 6 constructions ont été édifiées ou sont en voie de construction sur des parcelles contiguës disposées le long de cette route, la moins éloignée du hameau étant à près de 100 mètres de celui-ci, ces constructions ne sauraient être regardées comme situées en continuité du hameau, compte tenu en particulier de la distance*

⁶⁴¹ CAA Lyon, 18 décembre 2003, Commune de Saint Gervais, n° 00LY02698.

⁶⁴² CAA Lyon 18 décembre 2003, Commune de Saint Gervais, n° 00LY02699.

⁶⁴³ CAA Lyon, 18 décembre 2003, Commune de Saint Gervais, n° 00LY02697.

qui les en sépare et de leur agencement, ni d'ailleurs comme constituant un hameau, faute d'être toutes regroupées et proches les unes des autres ; que par suite, à supposer même que la continuité dans la présence de constructions de part et d'autre de la route communale [...] ne serait pas rompue par l'existence de cette voie, la parcelle en cause ne peut être considérée comme située en continuité d'un village ou d'un hameau existant ; que le préfet de la Haute-Savoie était donc par suite tenu de délivrer un certificat d'urbanisme négatif à Mme X ; que l'autre moyen soulevé par les requérants est donc inopérant ; que, dès lors, Mme X et M. Y ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Grenoble a rejeté leur demande ; »⁶⁴⁴.

La CAA continue son analyse poussée de la situation des parcelles en estimant que « *la parcelle en cause est située à l'écart des constructions regroupées [...], dans un environnement non bâti, à l'exception de trois bâtiments édifiés sur des parcelles voisines au lieudit [...], dont elle se trouve séparée par une route ; que la distance séparant ces bâtiments des constructions les plus proches implantées au Fayet d'en haut ne permet pas de les regarder comme appartenant à un hameau au sens de l'article L.145-3 paragraphe III du code de l'urbanisme* »⁶⁴⁵. Ne sont pas non plus en continuité des « *parcelles situées à l'écart de zones d'habitat aggloméré plus ou moins à proximité de 7 constructions diffuses et excentrées, de part et d'autre de la voie communale* »⁶⁴⁶.

De même, la Cour va se livrer à une analyse conjuguée de l'environnement de la parcelle et de sa configuration pour lui refuser la continuité « *le terrain en cause est entouré d'espaces naturels non bâtis, [...] que la route départementale [...] sépare ce secteur des quelques autres constructions éparses implantées en aval à l'écart du village, dont les plus proches sont à environ 90 mètres du terrain litigieux ; qu'au demeurant, la taille et la configuration du terrain concerné rendraient possible l'édification de constructions situées à l'écart des bâtiments existants les plus proches* »⁶⁴⁷.

La CAA poursuit ses analyses poussées de la situation des parcelles pour refuser la continuité « *la parcelle en cause est dans un secteur constitué pour l'essentiel d'espaces naturels non bâtis,*

⁶⁴⁴ CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 00LY01945.

⁶⁴⁵ CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Saint-Gervais*, n° 01LY00180.

⁶⁴⁶ CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Préfet de l'Isère*, n°01LY01535.

⁶⁴⁷ CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Bluffy*, n°01LY00840.

à l'écart des constructions regroupées de l'autre côté de la route départementale, le long du chemin rural allant de chez Challut à Chez Marmiton ; que la construction la plus proche de la parcelle en cause, qui est implantée de l'autre côté du chemin rural d'Evires , ne se trouve pas elle-même dans le prolongement direct de l'ensemble de constructions implantées en bordure de la route départementale, de part et d'autre des chemins ruraux d'Evires et de Chez Challut , compte tenu de la distance l'en séparant ; que, par suite, elle ne saurait être regardée comme située en continuité d'un village, bourg ou hameau existants au sens de l'article L.145-3 ci-dessus »⁶⁴⁸.

La CAA va ajouter à cette combinaison d'éléments qu'elle prend en compte une analyse encore plus fine de la parcelle en litige. A ce titre, elle estime qu'une parcelle n'est pas en continuité si la parcelle est située « *sur un terrain dont au moins une partie ne saurait être regardée comme située en continuité avec un bourg, village ou hameau existants au sens de l'article L.145-3 précité du code de l'urbanisme* »⁶⁴⁹.

Concernant deux grandes stations de ski, la CAA va répondre de l'articulation entre les constructions propres aux stations de ski tels que les terrains situés sur le domaine skiable et les restaurants d'altitude. A Huez, elle va refuser la continuité dans trois cas, celui d'une parcelle située dans un domaine skiable, celui d'un projet de restaurant d'altitude et celui d'une parcelle située à l'écart du centre-ville. Premièrement, elle va juger qu'une parcelle située sur le domaine skiable n'est pas en continuité : « *une parcelle [...], qui se trouve sur le domaine skiable de la commune, en zone classée NCs au plan d'occupation des sols, [...] située à l'écart du centre de la station et de toute zone de regroupement de constructions ; [...] ne saurait, par suite, être regardée comme située en continuité avec un bourg, village ou hameau existants au sens de l'article L. 145-3* ». Deuxièmement, elle doit apprécier un projet de restaurant d'altitude et elle estime que « *le projet de restaurant d'altitude sur lequel porte le certificat contesté, qui ne saurait être regardé comme un équipement nécessaire à la pratique de sports de montagne alors même qu'il serait lié au domaine skiable et utile à de telles activités, ne constitue pas un équipement sportif au sens de cette disposition, dont l'édification peut être autorisée à titre dérogatoire en discontinuité d'un bourg, village ou hameau existants ; que le maire d'HUEZ-EN-OISANS était donc tenu de délivrer un certificat d'urbanisme négatif aux intéressés* ». En fait, il faut comprendre que « *le projet de restaurant d'altitude litigieux ne constitue pas un*

⁶⁴⁸ CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°99LY01665.

⁶⁴⁹ CAA Lyon, 20 janvier 2004, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°00LY00935.

équipement sportif au sens du paragraphe I de l'article L. 145-3 précité, dont la construction pourrait être autorisée à titre dérogatoire en discontinuité de tout village, bourg ou hameau existants ; » Troisièmement, elle doit estimer la situation d'un terrain situé à l'écart du centre de la station : « le terrain ayant fait l'objet du refus de permis de construire attaqué, [...], est à l'écart du centre de la station en zone classée NCs au plan d'occupation des sols de la commune ; que si quelques constructions sont implantées dans son voisinage, constituées notamment d'un kiosque pour vente à emporter, d'un poste de secours, d'un chalet restaurant, des chalets de départ et d'arrivée d'un télésiège et d'un chalet lié à une activité de scooter des neiges, aucune n'étant d'ailleurs à usage principal d'habitation, ces bâtiments ne sauraient être regardés comme formant un hameau existant au sens de l'article L. 145-3 précité ; que d'autre part, ainsi qu'il a été dit ci-dessus que le maire d'Huez-en-Oisans était donc tenu de refuser aux intéressés la délivrance du permis sollicité »⁶⁵⁰

A Megève, deux chalets pourront être construits sur une parcelle située en contrebas d'une route, dès lors qu'elle est située « dans le prolongement direct de trois parcelles bâties situées également le long de cette voie comme situé en continuité d'un hameau existant en application de ces mêmes dispositions »⁶⁵¹.

C'est donc une analyse fine au cas par cas à laquelle se livre la Cour, qui n'hésite pas à combiner les critères, voire à les multiplier.

C. La qualification de hameau et de village

Il faut distinguer la qualification de hameau (1), le refus de la qualification de hameau (2) et le refus de la caractérisation de village (3).

1) Le hameau

La Cour va ensuite préciser la notion de hameau. Des lieux dits peuvent être caractérisés de hameau, même si l'un d'eux présente un « caractère dispersé de son urbanisation ne constituant pas un espace bâti regroupé »⁶⁵². Une « dizaine de maisons » peut être qualifié de

⁶⁵⁰ CAA Lyon, 23 mars 2004, *Commune de Huez-en-Oisans*, n° 00LY00071.

⁶⁵¹ CAA Lyon, 27 avril 2004, *Commune de Megève*, n° 03LY01119.

⁶⁵² CAA Lyon, 11 mars 1997, *Commune de Saint-Gervais*, n°96LY00528.

hameau⁶⁵³. Constitue un hameau « 6 constructions principales proches les unes des autres, dans un lieu-dit avec carrefour de chemins et fontaine, constructions séparées de 25 à 45m »⁶⁵⁴. Une « quinzaine de bâtiments à distance rapprochées que la route qui les traverse [et] ne marque aucune rupture de paysage » constituent un hameau⁶⁵⁵. Pourra donc être qualifié de hameau « les bâtiments édifiés sur ces parcelles forment avec ceux qui sont implantés en amont de la route, un ensemble de constructions suffisamment regroupées et proches les unes des autres pour être regardées comme constituant un hameau [...], malgré le passage au travers de ce hameau de la route [...], qui ne crée de rupture marquée ni dans le paysage ni dans la pente, »⁶⁵⁶.

2) Le refus de la qualification de hameau

La notion de hameau va ensuite être précisée. Deux petits groupes de maisons éloignées les unes des autres ne constituent pas un hameau⁶⁵⁷. De même, quelques constructions distantes entre elles de 30m constituent une implantation éparse, elles ne peuvent donc pas être qualifiées de hameau⁶⁵⁸. Des constructions implantées de manière éparse ne peuvent être qualifiées de hameau⁶⁵⁹. Trois maisons ne constituent pas un hameau, de même que des bâtiments d'exploitation à proximité, qui seront démolis, à la seule exception d'une maison isolée et éloignée du terrain⁶⁶⁰. Elle refuse la qualification de hameau à des bâtiments distants de 80m avec des espaces non bâtis et ruptures de pentes⁶⁶¹. Un hameau n'est pas non plus des « bâtiments implantés dans le voisinage caractère dispersé et distance séparant les bâtiments même si de nouvelles maisons ont été édifiées à proximité »⁶⁶². Ne constituent pas un hameau « quatre constructions [...] qui, eu égard à leur nombre limité et à leur situation, et alors même qu'elles sont desservies par une voie privée et seraient raccordées aux réseaux publics, ne constituent pas un hameau »⁶⁶³.

⁶⁵³ CAA Lyon, 29 avril 2003, *Préfet de la Drôme*, n° 99LY01345.

⁶⁵⁴ CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 00LY00600.

⁶⁵⁵ CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02698.

⁶⁵⁶ CAA Lyon, 27 avril 2004, *Commune de Megève*, n° 03LY01119.

⁶⁵⁷ CAA Lyon, 10 juillet 2001, *Association des amis de Saint-Gervais*, n°96LY02103.

⁶⁵⁸ CAA Lyon, 29 avril 2003, *Commune de Saint Gervais*, n°98LY02181.

⁶⁵⁹ CAA Lyon, 29 avril 2003, *Commune des Gets*, n°03LY00017.

⁶⁶⁰ CAA Lyon, 12 novembre 2003, *Commune de Doussard*, n° 99LY02932.

⁶⁶¹ CAA Lyon 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02699.

⁶⁶² CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Préfet de l'Isère*, n° 00LY02595.

⁶⁶³ CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Bluffy*, n°01LY00840.

N'est pas un hameau un « *lieu-dit ancien avec 2 constructions rapprochées et desservi par les réseaux [...] alors même que ces constructions sont anciennes et que le lieu serait habituellement désigné comme le hameau de [...]* ». Ainsi « *même si le secteur est desservi par les réseaux, les auteurs du POS étaient tenus de le classer dans son ensemble en zone non constructible* »⁶⁶⁴.

3) La qualification de village et de bourg

Ne constitue pas un village des « *constructions implantées de manière disséminée le long d'une route* ». De même, des constructions « *ne peuvent davantage être regardées comme se rattachant au bourg constitué par le chef-lieu de la commune distant de plusieurs centaines de mètres* »⁶⁶⁵.

D. La continuité n'entraîne pas la constructibilité.

La CAA va ensuite affirmer que ce n'est pas parce qu'une parcelle est située en continuité de l'existant que la commune doit la classer comme constructible. La continuité n'entraîne pas automatiquement la constructibilité d'une parcelle⁶⁶⁶.

E. Le caractère traditionnel de l'habitat dispersé ne justifie pas la discontinuité

La Commune de Saint-Gervais avait délivré un certificat d'urbanisme positif et arguait que l'habitat traditionnel de la commune pouvait justifier la discontinuité. La cour a répondu que malgré cet argument « *alors même que l'urbanisation en montagne présenterait un caractère historiquement et traditionnellement dispersé, la parcelle en litige ne saurait être regardée comme située en continuité avec un bourg, village ou hameau existants* ». Elle développera cet argumentaire dans deux affaires concernant la commune de Saint-Gervais⁶⁶⁷.

⁶⁶⁴ CAA Lyon, 8 juillet 2004, *Commune de Cruseilles*, n° 00LY00019.

⁶⁶⁵ CAA Lyon 18 février 1997, *Commune de Combloux*, n° 95LY00005 95LY00136.

⁶⁶⁶ CAA Lyon, 15 mai 2001, *Commune de Vers*, n°98LY00928 et CAA Lyon, 12 novembre 2003, *Commune de Villy-le-Bouveret*, n°98LY02404.

⁶⁶⁷ CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Saint-Gervais*, n° 01LY00180 et CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Saint Gervais*, n°01LY02487.

II. Les décisions du Conseil d'Etat comme arbitre du cadre jurisprudentiel de la montagne

Sur la période allant de 1977 à 2005⁶⁶⁸, le Conseil d'Etat a rendu 20 décisions sur la question de la continuité. 10 venaient de contentieux du Tribunal administratif de Grenoble (les CAA ont été créées en 1987 et ont commencé à juger en 1989), dont 2 venaient de la CAA de Paris qui jugeait en appel des affaires du tribunal administratif de Grenoble. En plus, 1 affaire venait de la CAA de Lyon en appel d'un jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Ainsi sur 21 décisions rendues par le Conseil d'Etat sur la question de la continuité en montagne, sur cette période, 12 affaires provenaient de contentieux traités à Grenoble. Sur cette période, le contentieux venu des Alpes du Nord relevant du ressort territorial du tribunal administratif de Grenoble, a donc représenté 60% des cas tranchés par le Conseil d'Etat. Concernant les autres affaires, 4 contentieux venaient du tribunal administratif de Nice, trois de la CAA de Bordeaux, un du tribunal administratif de Clermont Ferrand, un du tribunal administratif de Besançon, un du TA de Marseille et un du TA de Nancy

La jurisprudence du Conseil d'Etat a permis d'éclaircir de nombreux points. Cela concerne l'articulation entre continuité et urbanisation (A), la caractérisation de bourg, village, et hameau (B), la caractérisation des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (3), les reconstructions et extensions possibles (C), la frontière entre contrôle de la légalité des décisions administratives en matière de POS et du contrôle de leur opportunité (D), La précision des liens entre le plans d'occupation des sols et les dispositions de la loi montagne (E), les exceptions à la continuité pour les équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées (F), et l'office du juge des référés suspension et exceptions à la continuité de l'urbanisation (G).

A. L'obligation de continuité n'interdit pas le développement de l'urbanisation

Le Conseil d'Etat va affirmer que l'obligation de continuité n'interdit pas le développement de l'urbanisation. Il estime que « *les dispositions de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme n'interdisant pas tout développement de l'urbanisation* »⁶⁶⁹.

⁶⁶⁸ Méthode : Recherche sur Légifrance dans la jurisprudence administrative / Période sélectionnée : du 1^{er} janvier 1977 au 1^{er} janvier 2005 / Mots recherchés : « continuité » et « L.145-3 » / Juridiction : Conseil d'Etat.

⁶⁶⁹ CE, 7 décembre 1990, *Commune d'Ampus*, n°110508.

Dès lors, il s'agit de définir plus finement ce qu'est l'urbanisation et de qualifier la discontinuité. Le CE va s'y atteler dans plusieurs affaires

Il va définir ce qu'il faut entendre par le terme « *urbanisation* ». Ainsi une délibération de commune prévoit une urbanisation dès lors qu'« *un ensemble de parcelles d'une superficie totale approximative de 7 000 m², [où] seront applicables[des dispositions du règlement] prévoient notamment la possibilité de construire sur des terrains d'une superficie minimale de 700 u 900 m² selon les cas, avec un coefficient d'occupation des sols de 0,12 en l'absence d'assainissement collectif et de 0,18 dans le cas contraire ; qu'ainsi cette délibération prévoit au sens des dispositions précitées de l'article L. 145-3, une urbanisation* »⁶⁷⁰. Aussi, un habitat dispersé est qualifié d'urbanisation, dès lors la commune ne pourra pas prévoir dans son POS la possibilité de réaliser des constructions dispersées car elles ne sont pas en continuité du village existant⁶⁷¹. Une urbanisation future modeste, réalisée en continuité avec le bourg existant, dans le prolongement d'un secteur déjà ouvert à l'urbanisation, ne méconnaît pas le principe de continuité⁶⁷².

Il faut ensuite caractériser la discontinuité de l'urbanisation. L'urbanisation est en discontinuité si elle est située à plusieurs kilomètres d'un bourg et d'un village et à quelques centaines de mètres d'un lieu-dit⁶⁷³. Des zones délimitées par un POS qui « *n'incluent que peu ou pas d'habitations, ne peuvent, compte tenu de la faiblesse du nombre d'immeubles bâtis qui les entourent, être regardées comme étant "en continuité avec les bourgs et villages existants"* »⁶⁷⁴. Un terrain n'est pas inséré dans une zone urbanisée dès lors qu'il est distant de 600 mètres d'une agglomération dont il est séparé par des terres à usage agricole, même si plusieurs bâtiments à usage industriel et commercial sont construits à proximité. La discontinuité est alors caractérisée⁶⁷⁵. Une parcelle est en discontinuité du hameau existant si elle « *est entièrement entourée d'espaces naturels non bâtis, à l'exception d'une petite construction édifiée sur la parcelle contiguë [...] appartenant au même propriétaire ; que les parcelles [...] sont situées en contre-bas de la route départementale qui, dans cette zone de montagne, crée une rupture*

⁶⁷⁰ CE, *Commune de Saint Gervais*, 14 décembre 1992, n°115359.

⁶⁷¹ CE, 23 mars 1998, *Commune du Thillot*, n° 168475.

⁶⁷² CE 7 octobre 1998, *Commune d'Osseja*, n°168165.

⁶⁷³ CE, 14 décembre 1992, *Commune de Saint Gervais*, n°115359.

⁶⁷⁴ CE, 23 octobre 1996, *Commune de Combloux*, n°159473.

⁶⁷⁵ CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n°233119.

de pente et une séparation dans le paysage ; que, d'ailleurs, de l'autre côté de cette route, une seule construction du hameau voisin, [...] est implantée à proximité de la route, le cœur du hameau étant situé en amont de la route»⁶⁷⁶.

Puis il va qualifier ce qu'il entend par « *continuité* » en estimant qu'un terrain à proximité immédiate de plusieurs parcelles qui supportent des habitations, et qui sont desservies par des voies d'accès et par des réseaux d'eau et d'électricité, peu importe qu'elles soient sur la même commune, est en continuité. Tout du moins il « *ne se situe donc pas en rupture de continuité avec les bourgs et villages existants* »⁶⁷⁷

Au sein d'un même arrêt, le CE détermine secteur par secteur, au sein d'une même zone délimitée par le POS, lesquels peuvent accéder à la qualification de « *continuité* ». Ainsi, est en continuité un secteur d'environ 2 hectares au sein d'un lieu-dit « *complétant un projet de lotissement attenant au village* ». Le CE en déduit que « *dès lors que la préservation des espaces naturels prévue aux I et II du même article empêchait de poursuivre au-delà de ce secteur l'urbanisation en continuité du village, l'extension de l'urbanisation ne pouvait légalement s'opérer que par la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* »⁶⁷⁸.

B. La caractérisation de bourg, village, et hameau

Un lieu-dit qui est situé à quelques centaines de mètres, et qui regroupe un certain nombre de constructions, ne constitue ni un bourg ni un village⁶⁷⁹. D'ailleurs, trois constructions éloignées ne constituent pas un hameau⁶⁸⁰. Ne sont pas non plus des hameaux, des secteurs « *qui n'étaient pas disposés en complément de groupements de constructions déjà constitués, ne présentaient pas en raison de leur étendue et de leur dispersion dans la commune* »⁶⁸¹.

De même, il estime que « *quelques habitations dispersées qui ne révèlent pas une urbanisation continue et ne sauraient constituer un hameau* »⁶⁸². Il va préciser que la notion de hameau,

⁶⁷⁶ CE, 5 février 2001, *Commune de Saint Gervais*, n° 217798.

⁶⁷⁷ CE, 5 janvier 1994, *Commune de Saint-Sixt*, n°129646.

⁶⁷⁸ CE, 10 mai 1995, *Commune de Saint-Blaise*, n°149485.

⁶⁷⁹ CE, *Commune de Saint Gervais*, 14 décembre 1992, n°115359.

⁶⁸⁰ CE, 7 octobre 1994, *Commune de Chambon-sur-Lignon*, n°97646.

⁶⁸¹ CE, 10 mai 1995, *Commune de Saint-Blaise*, n°149485.

⁶⁸² CE, 10 avril 1996, *Commune de Saint Gervais*, n°0116165.

implique obligatoirement des constructions groupées, en effet « *la seule circonstance que des constructions sont édifiées sur des parcelles contiguës n'implique pas à elle seule qu'elles constituent un hameau, lequel est caractérisé par l'existence de plusieurs bâtiments suffisamment proches les uns des autres pour être regardés comme groupés ; que, dès lors, en énonçant que les six constructions implantées au lieu-dit "Le Bulle" sur des parcelles contiguës formaient un hameau "alors mêmes qu'elles ne sont pas groupées" la cour administrative d'appel de Lyon a entaché l'arrêt attaqué d'une erreur de droit* ». Ainsi, six constructions situées dans un lieu-dit et distantes les unes des autres d'environ trente mètres constituent une implantation éparse qui ne caractérise pas un hameau de montagne⁶⁸³.

C. Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement peuvent être justifiés par le respect des terres agricoles et de l'espace montagnard

Il va définir aussi les conditions qui conduisent à délimiter des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement : « *si des secteurs sont en discontinuité avec les espaces bâtis existants, ce choix, imposé par le respect des activités agricoles, des espaces naturels et du site protégé du village d'Ampus, prescrit par les I et II de l'article L. 145-3, n'est pas contraire aux orientations définies par le III dudit article dès lors que, compte tenu des immeubles déjà édifiés dans les secteurs dont s'agit, il conduit à délimiter des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Ainsi, la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (article L.145-3 III [ancien] du Code de l'urbanisme) est compatible avec l'obligation de continuité dès lors qu'elle est motivée par le respect des terres agricoles (article L.145-3 I [ancien] du Code de l'urbanisme) et la préservation des espaces montagnards (article L.145-3 II [ancien] du Code de l'urbanisme)⁶⁸⁴.

Il réitère ce raisonnement pour valider la création de lotissement en estimant que « *l'urbanisation des communes de montagne doit être réalisée en continuité avec les bourgs et villages existants, sauf si la création d'un nouvel espace urbanisé est nécessaire pour permettre la réalisation des objectifs énoncés aux I et II de l'article L. 145-3 et, notamment, pour maintenir et développer les activités agricoles, pastorales et forestières* ». Ainsi, la commune d'Eygliers pouvait délimiter un projet de lotissement ayant « *pour conséquence de créer une nouvelle zone urbanisée en dehors des bourgs et villages existants, à 500 mètres du chef-lieu*

⁶⁸³ CE, 5 février 2001, *Commune de Saint Gervais*, n°217796.

⁶⁸⁴ CE, 7 décembre 1990, *Commune d'Ampus*, n°110508.

de la commune, il ressort des pièces du dossier que le classement contesté en zone INAh qui concerne un terrain caillouteux, pentu, non irrigable et de faible valeur agricole, permettait de préserver des terres de "la plaine" plus proches du bourg mais de meilleure qualité agricole, plus facilement arrosables et exploitables par des engins mécaniques ; qu'ainsi la délimitation d'un hameau nouveau dans le secteur des Blancs était de nature à maintenir ou développer les activités agricoles »⁶⁸⁵.

Des parcelles situées au sein d'un lieudit, qui forment un ensemble, divisé en deux parties par une voie communale, dont une partie supporte quelques constructions et l'autre est libre de constructions situé à 3km du bourg chef-lieu, n'est ni un bourg, ni un village, ni un hameau nouveau créé pour le respect des terres agricoles et naturelles. Dès lors leur classement par le POS en vue d'une urbanisation future est illégal⁶⁸⁶. De même, des parcelles situées au sein de lieux-dits ne sont pas en continuité avec les espaces bâtis existants, et ne constituent pas un hameau nouveau intégré à l'environnement si leur création n'est pas motivée par la nécessité de respecter les terres agricoles et naturelles⁶⁸⁷.

D. Reconstruction et extension

Le CE a dû caractériser la reconstruction et l'extension limitée. Ainsi, il confirme le raisonnement de la CAA de Bordeaux qui estimait « *sur la légalité du permis de construire accordé à la SCI "Entrepôts cerdans", qui autorise la reconstruction et l'extension d'un hangar à bois d'une surface hors œuvre nette de 261 m sur le territoire de la commune de Saillagouse, soumis aux dispositions précitées du code de l'urbanisme particulières aux zones de montage, la cour administrative d'appel s'est fondée sur les circonstances que le terrain d'assiette du permis est situé dans une zone d'activités industrielles et commerciales installée à proximité de l'agglomération de Saillagouse, le long de la route donnant accès à celle-ci et où étaient déjà implantés d'autres bâtiments à usage industriel ou commercial ; qu'en relevant que, compte tenu de la vocation de cette zone, le permis contesté, d'une part, n'avait pas pour effet de permettre une urbanisation discontinue, d'autre part, qu'il ne portait, aucune atteinte à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles,*

⁶⁸⁵ CE, 22 septembre 1997, *Commune d'Eygliers*, n° 37416.

⁶⁸⁶ CE, 18 mai 1998, *Commune d'Allozier-la-Caille*, n°163708.

⁶⁸⁷ CE, 21 juin 1999, *Commune de Sainte-Léocadie*, n°58320.

pastorales ou forestières, enfin qu'il n'avait, en conséquence, à comporter l'édiction d'aucune mesure propre à préserver les espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, »⁶⁸⁸.

E. La frontière entre contrôle de la légalité des décisions administratives en matière de POS et du contrôle de leur opportunité

Le CE va estimer qu'« *il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux de se prononcer sur l'opportunité du choix opéré par les auteurs du plan d'occupation des sols* ». Il va pourtant décider quelques phrases plus loin que des zones d'urbanisation futures « *ne sont pas situées en continuité avec le village ; que la création de ces zones méconnaît ainsi les dispositions du III de l'article L. 145-3, précitées ; que, eu égard à leur ampleur et au règlement qui leur est applicable, ces mêmes zones ne peuvent avoir pour objet de permettre la réalisation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement et sont susceptibles de donner aux espaces destinés à l'urbanisation une capacité d'accueil incompatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles de la commune, sans que le moyen tiré de leur utilité dans la protection des sites contre l'incendie puisse être utilement invoqué ; que, par suite, le classement contesté contrevient aux dispositions des I et II de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme ;* ». La nuance entre l'opportunité et la légalité apparaît comme très faible en matière de POS⁶⁸⁹.

F. La précision des liens entre le plan d'occupation des sols et les dispositions de la loi montagne

Le CE estime qu'une importante violation des dispositions de l'article L.145-3 du Code de l'urbanisme peut entraîner l'annulation de la totalité du POS « *eu égard à l'importance et au nombre des zones et emplacements concernés, la violation des II et III de l'article 145-3 du code de l'urbanisme est de nature à entraîner l'annulation de la totalité du plan d'occupation des sols révisé contesté* »⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ CE, 28 juillet 1999, *Commune de Saillagouse*, n° 180467.

⁶⁸⁹ CE, 10 juin 1998, *Commune de Cipières*, n° 168718.

⁶⁹⁰ CE, 23 octobre 1996, *Commune de Combloux*, n° 159473.

Aussi, il confirme que même en l'absence de POS, la loi montagne s'applique. Il juge donc que des parcelles ne peuvent être classées comme urbanisables, dès lors que : « *les parcelles constituant l'assiette de la construction sont situées dans une zone dédiée aux activités agricoles et pastorales et doivent à ce titre être préservées de toute urbanisation à l'exception, éventuellement, des constructions autorisées par les dispositions du I de l'article L. 145-3 ; que, d'autre part, et au surplus, ces parcelles ne sont pas situées en continuité avec un bourg ou un village existant* »⁶⁹¹.

G. Les exceptions à la continuité pour les équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées

Le CE contrôle drastiquement les dérogations au principe de continuité. Ce sont notamment la réfection ou l'extension limitée de constructions existantes ou la réalisation d'installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées. A ce titre, il n'est pas possible d'autoriser sans conditions les constructions et installations destinées à accueillir des équipements à vocation touristique ou scientifique, dès lors que le règlement du POS ne fixait aucune précision concernant la nature des équipements à vocation touristique ou scientifique susceptibles d'être implantés dans cette zone⁶⁹².

H. L'office du juge des référés suspension et exceptions à la continuité de l'urbanisation

Un juge des référés peut suspendre un permis de construire, s'il estime qu'il existe en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de celui-ci, au titre de la méconnaissance des exceptions au principe que l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux existants⁶⁹³.

L'encadrement jurisprudentiel de la notion de continuité en montagne s'est donc fait au fil des décisions de justice. Cependant, ces décisions ont parfois été jugées trop restrictives par les élus de montagne, qui ont organisé des ripostes législatives.

⁶⁹¹ CE, 9 juillet 1997, *Commune de Megève*, n°123341.

⁶⁹² CE, 22 janvier 2003, *Commune de Saint-Ours-les-Roches*, n° 212522.

⁶⁹³ CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron-de-Verdon*, n° 48431.

III. La riposte législative sur la notion de continuité des constructions en montagne

La multiplicité des décisions du juge administratif et les contraintes qu'il a ajouté au cadre juridique des plans locaux d'urbanisme ont été contestées par la voie législative. Les élus des collectivités de montagne sont organisés, notamment au sein de l'Association nationale des élus de Montagne (ANEM). Cette association compte aussi bien des élus locaux, tels des maires, ou des élus nationaux, députés et sénateurs. Elle se veut également trans-partisane, accueillant des élus de tous bords politiques et défend « le parti de la montagne ». Cette volonté se reflétait notamment par sa présidence qui alterne entre un élu de la gauche réformiste (généralement issu du Parti Socialiste (PS)) et un élu de droite (généralement issu de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) puis de Les Républicains (LR)).

Nous montrerons comment, au fil des lois de 1995⁶⁹⁴, 2000⁶⁹⁵, et 2003⁶⁹⁶, leur activisme législatif a conduit à modifier les dispositions du code de l'urbanisme relatifs à la continuité en montagne inscrits à l'article L.145-3 III puis les articles L.122-5 et suivants suite à la renumérotation de 2015 par ordonnance. Lors des débats législatifs, ils ont parfois inscrit à l'agenda la montagne alors que les lois discutées ne traitaient pas de la montagne. Ils ont notamment déposé des amendements visant à contrecarrer les interprétations trop restrictives, à leur goût, imposées par les juridictions. Comme l'a identifié la doctrine, ces amendements de députés, souvent élus de montagne et liés à l'Association Nationale des élus de Montagne (ANEM)⁶⁹⁷. Nous retracerons donc l'historique des débats parlementaires pour comprendre ce qui a motivé ces modifications. Nous verrons que les modifications intervenues en 2003 visent clairement à faire obstacle au pouvoir de décision des juges administratifs, qui par leur jurisprudence avaient modelé l'application de l'article L.145-3 III. Il faut arriver à retracer les débats qui ont conduit à cette érosion et comprendre comment l'article L.145-3 III puis les articles L.122-5 et suivants ont été réécrit.

⁶⁹⁴ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

⁶⁹⁵ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁶⁹⁶ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, JORF n°152 du 3 juillet 2003 page 11176.

⁶⁹⁷ JOYE Jean-François, « Montagne, Droit et organisation administrative », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1175-10, (25 février 2018).

Le tableau suivant retrace les évolutions de l'article L.145-3 III entre 1985 et 2005. Les évolutions sont soulignées :

Lois	Principe : Urbanisation en continuité avec	Exceptions : Cas de dérogation à la continuité
Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne	Les bourgs et villages existants	<ul style="list-style-type: none"> - Hameaux nouveaux intégrés à l'environnement si, soit : <ul style="list-style-type: none"> . pour le respect des terres agricoles et naturelles . protection contre les risques naturels
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	Les bourgs, villages, <u>hameaux</u> existants	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Sous réserve de la réfection et de l'extension limitée des constructions existantes</u> - <u>Sous réserve d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées</u> - Hameaux nouveaux intégrés à l'environnement : <ul style="list-style-type: none"> . pour le respect des terres agricoles et naturelles . protection contre les risques naturels
Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.	Les bourgs, villages et hameaux existants	<ul style="list-style-type: none"> - Sous réserve <u>de l'adaptation</u>, réfection, extension limitée des constructions existantes - Sous réserve d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées - Hameaux nouveaux intégrés à l'environnement : <ul style="list-style-type: none"> . pour le respect des terres agricoles et naturelles . protection contre les risques naturels - <u>Zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si accord de la Chambre d'Agriculture et de la Commission des sites</u>
Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat	<ul style="list-style-type: none"> - Les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitation existants. - <u>Pour cela, deux cas sont distingués :</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Sous réserve <u>de l'adaptation</u>, réfection, extension limitée des constructions existantes

	<p><u>. La commune dispose d'une carte communale ou d'un PLU. Dans ce cas la carte communale ou le PLU peuvent délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.</u></p> <p><u>. La commune ne possède pas ces documents, dans ce cas les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.</u></p>	<p>- <u>Sous réserve d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées</u></p> <p>- <u>Si le SCOT ou le PLU disposent d'une étude justifiant qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des terres agricoles, naturelles et de la protection contre les risques naturels</u></p> <p>- <u>Si la carte communale ou le PLU délimitent des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux I et II ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante</u></p> <p>- <u>Si la commune n'a ni carte communale, ni PLU, et si elle ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec la protection des terres agricoles, naturelles et à la protection contre les risques naturels, elle peut autoriser des constructions en discontinuité</u></p>
Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	Ne modifie pas l'article L.145-3-III	Ne modifie pas l'article L.145-3-III

La loi Montagne de 1985⁶⁹⁸ prévoit donc un principe de construction en continuité des bourgs, villages et hameaux existants. Le cas de discontinuité prévu est celui des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement afin de respecter les terres agricoles⁶⁹⁹, naturelles⁷⁰⁰ ou d'assurer la protection contre les risques naturels.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement est celle qui a introduit les premières grandes modifications à l'article L.145-3 III. Avant elle, cet article disposait : « III. - *L'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs et villages existants, sauf si le respect des dispositions prévues aux I et II ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.* ». A la suite de la loi Pasqua l'article L.145-3 disposait : III. - *Sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, sauf si le respect des dispositions prévues aux I et II ci-dessus ou la protection contre les risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article.*».

*La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement*⁷⁰¹ va modifier quelques dispositions relatives à la loi Montagne, notamment l'article L.145-3 III en insérant des dispositions concernant les hameaux existants, et la réfection et l'extension des constructions. Elle introduit aussi une possibilité de déroger à la continuité pour les installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Ces modifications sont substantielles, elles n'apparaissent pas dans le projet de loi initial et vont être introduites par amendement lors de la 1^{ère} Lecture qui a eu lieu devant l'Assemblée Nationale. Ainsi, cette loi dispose : « XV. - *Au premier alinéa du III de l'article L. 145-3, les mots: "L'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs et villages*

⁶⁹⁸ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 page 320.

⁶⁹⁹ Article L.145-3 I ancien du Code de l'urbanisme.

⁷⁰⁰ Article L.145-II ancien du Code de l'urbanisme.

⁷⁰¹ JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

existants," sont remplacés par les mots: "Sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants,". »⁷⁰²

Les discussions entre l'Assemblée Nationale et le Sénat ont été mouvementées à ce sujet. Dans leur rapport concernant la 1^{ère} lecture du Sénat, qui a eu lieu après la première lecture à l'Assemblée Nationale, les sénateurs notent⁷⁰³ que « *Le paragraphe X bis (article L. 145-3 du code de l'urbanisme) a été introduit par l'Assemblée nationale au motif qu'il - 34- avait «pour objet d'harmoniser sur l'ensemble du territoire français la règle dite de constructibilité limitée déjà en vigueur aussi bien sur le littoral que dans l'espace rural* ». Il apparaît, toutefois, que la disposition adoptée entraîne des effets dépassant largement la motivation de l'amendement puisqu'elle affaiblit très sensiblement la protection des zones de montagne contre les risques d'une urbanisation désordonnée. Ainsi, contrairement à l'objectif annoncé, le nouveau texte proposé pour l'article L.145-3 ne ramène pas les règles de constructibilité en montagne au niveau applicable sur le littoral, il les abaisse à un niveau bien inférieur. »⁷⁰⁴

Dans le rapport en 2^{ème} lecture, ils notent que « *le Sénat a supprimé une disposition introduite par l'Assemblée nationale, qui lui paraissait de nature à affaiblir très sensiblement la protection des zones de montagne contre les risques d'une urbanisation désordonnée (paragraphe X bis). La possibilité -ouverte par le texte élaboré par les députés- de réaliser, en - 35- zone de montagne, une urbanisation en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants présentait en effet l'inconvénient de permettre des extensions urbaines en « nappe d'huile* ». Or, celles-ci paraissent particulièrement inadaptées dans les sites concernés. »⁷⁰⁵

Les travaux de la Commission Mixte Paritaire déboucheront sur la rédaction que l'on connaît, c'est-à-dire : « *X bis. - Au premier alinéa du III de l'article L. 145-3, les mots : « L'urbanisation*

⁷⁰² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000531809&categorieLien=id>

⁷⁰³ Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'assemblée nationale par MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault (questions juridiques), et Claude Belot (questions financières,) http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0133_01.pdf [consulté le 28 mars 2019].

⁷⁰⁴ http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0035_02.pdf [consulté le 28 mars 2019].

⁷⁰⁵ Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'assemblée nationale par MM. Gérard Larcher, Jean-Marie Girault (questions juridiques), et Claude Belot (questions financières,) http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0133_01.pdf [consulté le 28 mars 2019].

doit se réaliser en continuité avec les bourgs et villages existants, » sont remplacés par les mots : « Sous réserve de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et des installations ou équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants, » »⁷⁰⁶. La loi de 1995 conduit donc à une forte érosion⁷⁰⁷ des principes de la loi Montagne en introduisant la réfection et l'extension limitée et les hameaux existants.

La loi SRU de 2000⁷⁰⁸ est celle qui va conduire de nouveaux à de fortes modifications. Elle agrandit la liste des dérogations en prévoyant en plus de la réfection et de l'extension limitée des constructions, leur « adaptation ». Elle introduit aussi la possibilité pour les communes de délimiter des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitée. Les modifications issues de la loi SRU apportée viennent d'amendement de députés déposés en commission avant la discussion en séance plénière. Le rapport de la commission montre que *« La commission a examiné trois amendements identiques : l'amendement n° 14 de M. Michel Inchauspé et deux amendements déposés respectivement par MM. Patrick Ollier et François Brottes. Ces amendements autorisent la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpages ou d'autres bâtiments agricoles isolés en zone de montagne. Ils permettent également leur extension limitée lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. Bien que le rapporteur ait indiqué que la législation actuelle offrait déjà ces possibilités, comme le confirment diverses réponses ministérielles à des questions écrites des députés et une lettre circulaire de décembre 1998, la commission a adopté ces amendements (amendement n° 166). »*⁷⁰⁹. A l'époque François Brottes est député de la 5^{ème} circonscription de l'Isère et membre de l'Association Nationale des Elus de Montagne (ANEM), il en sera secrétaire général et la présidera ensuite de 2004 à 2006⁷¹⁰. Lors de la discussion en séance plénière, le député Michel Bouvard défend ces amendements en expliquant : *« En 1994, nous avons pu, au travers d'amendements dont j'étais l'auteur avec*

⁷⁰⁶ http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0182.pdf.

⁷⁰⁷ JUEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction - Urbanisme*, n° Etude 10, 1 novembre 2012 ; JUEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne, » in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp.73-92.

⁷⁰⁸ *Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁷⁰⁹ RIMBERT Patrick, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi n° 2131, relatif à la solidarité et au renouvellement urbains*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2000, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r2229.asp> [consulté le 28 mars 2019].

⁷¹⁰ voir sur <http://www.anem.fr/>.

*Patrick Ollier, modifier les dispositions de la loi montagne pour permettre la restauration des chalets d'alpage. Il est vrai que l'interprétation des services de l'équipement, dans le massif des Pyrénées en particulier, mais cela concerne aussi le Massif central, a exclu les granges du bénéfice du régime applicable aux chalets d'alpage et a donc empêché leur restauration ou leur extension. Il s'agit, par cet amendement, de compléter les dispositions que nous avons fait adopter en 1994, de manière à les étendre aux granges. »*⁷¹¹.

La modification introduite par la loi UH vont de nouveau permettre de plus grandes possibilités de construction en discontinuité. Les articles 31 à 33 de cette loi vont modifier l'article L.145-3. Elle introduit des possibilités de construction en continuité avec les groupes de construction traditionnelles ou d'habitations existants. Pour la discontinuité, elle la permet en cas de changement de destination⁷¹², et introduit des possibilités de dérogation si elles sont prévues par les SCOT, les PLU ou les cartes communales, ou en cas de pression foncière faible.

Ces modifications sont venues des élus de la montagne, qui ont déposé des amendements devant la commission des lois du Sénat⁷¹³. Ces amendements ont été acceptés par le gouvernement, discutés et conservés devant l'Assemblée Nationale. En présentant les cinq amendements déposés par les sénateurs, le sénateur Pierre Jarlier, alors rapporteur pour avis explique notamment que « La définition de la notion de ruines est en effet difficile à cerner, et les interprétations qu'en fait la jurisprudence sont malheureusement divergentes et extrêmement restrictives. »

A ce titre, Patrick Ollier, alors député et vice-président de la commission mixte paritaire affirme : « Jean Proriol a énormément travaillé sur le thème de la montagne et nous l'avons soutenu. L'ancien président des élus de la montagne ne peut que se réjouir de l'assouplissement aux règles de constructibilité et de l'introduction de la notion de groupe d'habitations ou de constructions, qui permettra de mieux « caler » les dispositions dans le domaine de la constructibilité par rapport au hameau. Certains peuvent en sourire, mais n'oublions pas que, jusqu'à présent, c'était le juge qui faisait la loi dans la mesure où personne n'était capable de définir précisément ce qu'était un hameau. Je veux à cet égard saluer l'extraordinaire travail

⁷¹¹ Discussion en séance plénière, 3ème séance du mardi 14 mars 2000 : discussion des articles (*suite*) : articles 3 (*suite*) à 25, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/html/20000152.asp> [consulté le 28 mars 2019].

⁷¹² CARPENTIER Elise, « Les changements de destination en droit de l'urbanisme », *Droit et Ville*, Vol.88, n°2, 2019, pp.137-155.

⁷¹³ Voir les Séances des 25, 26 et 27 février 2003 devant le Sénat.

accompli par le rapporteur de notre assemblée. Cela lui aura pris bien du temps, mais nous a beaucoup apporté ». Jean Proriol, était député de Haute-Loire et membre du comité directeur de l'Association Nationale des Elus de Montagne ANEM depuis sa création⁷¹⁴.

Les modifications apportées nous conduisent à rejoindre Philippe Juen lorsqu'il parle de l'érosion des principes de la loi Montagne⁷¹⁵. Nous avons démontré que les parlementaires ont justifié parfois ces changements législatifs par leur désaccord avec la jurisprudence en cours.

Sous-Section 2 Les nouvelles questions jurisprudentielles relatives à l'urbanisme en montagne et les riposte législatives de la loi Montagne II

Après 2003 et les réformes conduisant à l'érosion de la loi Montagne, la loi fête ses vingt ans en 2005. Les communes de montagne ont à leur disposition le plan local d'urbanisme comme outils et disposent d'un recul de quelques années pour analyser les décisions de justice. La jurisprudence a alors pu se déployer sur ces années, et de nouvelles questions se profilent.

On observe un constant décalage entre la jurisprudence et les lois en vigueur du fait du nombre élevé de changements législatifs sur un temps très court (I). Aussi, ces changements législatifs ont engendré de nouveaux termes de la loi que la jurisprudence va préciser (II). La loi Montagne II de 2016⁷¹⁶ va être l'occasion pour les parlementaires de répondre à la jurisprudence par une modification des dispositions concernant la continuité des constructions lorsqu'ils sont en désaccord avec le juge administratif (III)

I. Une jurisprudence en constant décalage face aux changements législatifs

Dans les vingt premières années de la loi Montagne, allant de 1985 à 2015, les modifications du cadre juridique de la continuité en montagne vont s'étaler de 1995 à 2003. Or, le temps de

⁷¹⁴ Source : Revue *Pour la montagne*, n°251 - juillet-août 2014, http://www.anem.fr/magazine-sommaire.asp?ref_mere=2201&ref_arbo=2235&ref_page=9598, éditée par l'ANEM [consulté le 16 mai 2019].

⁷¹⁵ JUEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction - Urbanisme*, n° Etude 10, 1 novembre 2012.

⁷¹⁶ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

la justice n'est pas le temps des parlementaires. En effet, il faut compter un délai entre le temps de jugement par un tribunal administratif puis s'il y a un appel ou un pourvoi, le temps du traitement de l'affaire par les juridictions supérieures. En ce sens, la *loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif*⁷¹⁷ crée les cours administratives d'appel de Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris ou Versailles. Le but de leur création est de désengorger le Conseil d'Etat, car le nombre d'appel se fait croissant. Ainsi, avant d'arriver en cassation devant le Conseil d'Etat, les recours dirigés contre un document d'urbanisme ou une autorisation d'urbanisme vont subir un nouveau filtre, et connaître de nouveaux délais.

Mais, jusqu'à l'aube des années 2000, le Conseil d'Etat va juger en appel des décisions de tribunaux administratifs. Par exemple dans la décision CE, 21 juin 1999, *Commune de Sainte-Léocadie*, n°58320, l'affaire porte sur un jugement du tribunal administratif (TA) de Montpellier datant du 9 février 1994. Le TA de Montpellier devait décider de la légalité d'une délibération du conseil municipal de la commune de Sainte-Léocadie datant du 29 novembre 1991. Le Conseil d'Etat va donc juger de la légalité d'un acte administratif né sous l'empire de la loi Montagne de 1985, alors que le cadre législatif applicable est celui de la loi Bosson de 1995 et bientôt de la loi SRU de 2000.

Les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat vont aussi traiter la légalité des plans d'occupation des sols jusque très tardivement dans les années 2000 voire 2010, alors que les plans locaux d'urbanisme doivent progressivement remplacer les plans d'occupation des sols à partir de la loi SRU de 2000. Aussi, certaines communes n'ont pas révisé leur POS pour le transformer en PLU⁷¹⁸.

Aussi, entre l'introduction d'une requête devant un tribunal administratif et sa solution finale en cassation, un délai de six ans est parfois constaté, ce qui pose la question de l'application de la jurisprudence dans le cadre des réformes qui ont eu lieu. En d'autres termes, la jurisprudence tranche des cas qui sont nés sous une législation antérieure, ce qui pose la question de l'application de cette jurisprudence aux cas actuels qui relèvent d'une autre législation. Nous

⁷¹⁷ JORF du 1 janvier 1988 page 7.

⁷¹⁸ Voir par exemple CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, n°293896 et CE, 13 juillet 2012, *Association Engoulevent*, n°345970. CAA Lyon, 13 mars 2013, *Commune de Dieulefit*, n°12LY02475 ; CAA Lyon, 27 mai 2014, *Commune de Domancy*, n° 13LY01652 ; CAA Lyon 10 juillet 2018, *Commune d'Epersy*, n°17LY01374.

verrons que ce décalage entre la jurisprudence et la législation interroge les acteurs de l'aménagement sur la possibilité d'appliquer ces décisions à leur cas. Pour l'heure, il faut s'intéresser à la jurisprudence suite au nouveau cadre législatif après 2005.

II. Une jurisprudence qui a précisé le nouveau cadre législatif après 2005

Le cadre législatif introduisant des nouvelles possibilités de construction en continuité ou en discontinuité a été précisé par la jurisprudence du Conseil d'Etat (A) et de la cour administrative d'appel de Lyon (B).

A. Les définitions apportées par le Conseil d'Etat de 2005 à 2016

Le Conseil d'Etat va préciser qu'il n'est pas possible de proroger un permis de construire délivré avant la loi Montagne, en 1981, qui contrevenait aux dispositions de l'article L.145-3 III⁷¹⁹. Il va aussi renouveler sa jurisprudence en matière, et préciser ce qu'il entend par « groupée ». Il estime que des constructions ayant un caractère épars et sont situées à une centaine de mètres du bâtiment le plus proche du bâtiment existant sur le tènement et qu'elles ne peuvent donc être regardées comme groupées et, par suite, comme constituant un hameau⁷²⁰. Il va se prononcer sur les zones d'urbanisation nouvelle, si « *l'urbanisation doit se faire en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants [...] des zones d'urbanisation nouvelles ne peuvent être créées que par exception et doivent alors être intégrées à l'environnement* »⁷²¹.

La multiplication des exceptions à la règle de continuité pousse le Conseil d'Etat à analyser la continuité, puis à rechercher si les titulaires d'une autorisation d'urbanisme avaient prétendu relever des exceptions à la discontinuité. Ainsi, après avoir constaté que « *des constructions éparées ne constituent pas un hameau ou un groupe de constructions ou d'habitations existants, et ne sont pas en continuité dès lors qu'elles se situent à une distance d'environ une centaine de mètres des limites parcellaires du terrain d'assiette de l'opération projetée dans ces conditions, alors même que la parcelle est partiellement viabilisée, qu'elle est longée un chemin et qu'elle supporte une chapelle et une construction, la parcelle en cause, qui présente un caractère naturel marqué jouxtant, notamment au Nord et à l'Est, de vastes étendues naturelles,*

⁷¹⁹ CE, 26 juillet 2006, *Commune de Samoëns*, n°258868.

⁷²⁰ CE, 12 janvier 2007, *Commune de Tourrettes sur Loup*, n°285063.

⁷²¹ CE, 29 avril 2009, *Commune de Manzat*, n°293896.

ne peut être regardée comme située en continuité avec un groupement d'habitations au sens des dispositions précitées de l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme », il estime que le requérant « n'a pas prétendu que son projet [...] pouvait bénéficier de l'exception [...] à la règle de constructibilité en continuité avec le bâti existant »⁷²². Il précise également que la continuité de l'urbanisation ne doit pas forcément être appréciée au regard des seuls bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants situés sur le territoire de la même commune. Le juge doit rechercher si les opérations prévues s'inscrivaient, dans leur ensemble, dans la continuité de l'urbanisation existante, y compris sur le territoire d'autres communes⁷²³.

L'exploitation de ressources nouvelles en montagne va résulter de l'essor des énergies renouvelables⁷²⁴. Ainsi, la construction d'éoliennes en montagne va fortement occuper sa jurisprudence après 2010. Ces litiges avaient été portés soit devant le TA de Clermont-Ferrand, soit devant des tribunaux administratifs du ressort de la CAA de Marseille. Cette question ne se pose donc pas pour les communes qui sont dans le ressort du TA de Grenoble, dans les Alpes du Nord. Mais ces affaires illustrent comment la multiplication des dérogations au principe de construction en continuité en montagne a entraîné la possibilité de construction d'éoliennes dans des zones de montagne. Premièrement c'est une affaire en référé qui va arriver devant le Conseil d'Etat en provenant du TA de Montpellier. Il va estimer qu'un doute sur la légalité au regard de l'article L.145-3 III constitue un motif de suspension d'un permis de construire pour des éoliennes⁷²⁵. Ensuite, sur les affaires qu'il va régler au fond, la question va porter sur le fait de savoir si les éoliennes sont des installations incompatibles avec le voisinage et pouvant donc bénéficier de la dérogation à la continuité. Dans une affaire venant du TA de Clermont Ferrand puis de la CAA de Lyon, il va décider que des éoliennes constituent une urbanisation en discontinuité qui peut bénéficier de la dérogation à l'article L.145-3, car « en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu interdire toute construction isolée en zone de montagne et a limitativement énuméré les dérogations à cette règle ». Il faut donc bien comprendre que « les dispositions du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme sont opposables à la construction d'éoliennes ; il peut être dérogé à la règle d'urbanisation en continuité pour les

⁷²² CE, 16 avril 2012, *Ministre de l'Ecologie*, n°323555.

⁷²³ CE, 30 décembre 2013, *Association de citoyens pour la défense de l'environnement et la sauvegarde du paysage de la Haute-Ariège (ACDE)* et autres n°356338.

⁷²⁴ MICHALLET Isabelle, PEREZ Michaël, « L'appréhension par le droit de l'artificialisation de la montagne », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie-Mont-Blanc, 2013, pp.130-141.

⁷²⁵ CE, 29 janvier 2008, *Société EDF*, n°307870.

*installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ; que, dans les circonstances de l'espèce, eu égard à son importance et à sa destination, le parc éolien en cause doit être regardé comme pouvant bénéficier de la dérogation prévue par ces dispositions »⁷²⁶. Il va ajouter l'intérêt général à son raisonnement pour justifier la dérogation à la règle de continuité pour les éoliennes en montagne « *compte tenu de la nature du projet en cause de production d'électricité à partir de l'énergie éolienne sur le territoire des communes intéressées et de l'intérêt général imposant leur implantation isolée, les arrêtés litigieux ont pu bénéficier de la dérogation prévue par ces dispositions du III de l'article L.145-3 du code de l'urbanisme pour les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* »⁷²⁷. Concernant la délimitation dans les PLU de zones pouvant accueillir les éoliennes, il estime : que les « *dispositions [de l'article L.145-3 III] n'interdisaient pas par principe que le règlement d'un plan d'occupation des sols permette la construction d'éoliennes en zone de montagne ou en zone naturelle ni n'imposaient la délimitation de certains secteurs pouvant seuls recevoir l'implantation de ces ouvrages* »⁷²⁸.*

La pose de panneaux photovoltaïques va occuper sa jurisprudence et lui permettre de préciser plusieurs points. Premièrement la question de l'articulation entre les articles L.145-3 I et L.145-3 III c). Est-il possible pour un juge administratif de déclarer illégal un acte administratif pris sur le fondement de l'article L.145-3 I au regard des dispositions de l'article L.145-3 III c) ? Le Conseil d'Etat va répondre par la négative en affirmant que les dérogations du L.145-3 III c) ne s'appliquent pas aux principes énoncés au L.145-3 I. Ainsi, un juge administratif commet une erreur de droit s'il applique le critère de l'absence de pression foncière (Article L.145-3 III c)) pour estimer que des terres agricoles ne sont pas nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières⁷²⁹. Ainsi, une absence de pression foncière sur des terres agricoles ne peut pas justifier la pose de panneaux solaires sur des terres agricoles. Deuxièmement, il va préciser la définition des installations qui peuvent déroger à la règle de la continuité et ce qui est ou n'est pas compatible avec le voisinage. Un parc photovoltaïque et les constructions qui l'accompagnent ne sont pas incompatibles avec le voisinage des zones habitées. En effet, « *l'édification de locaux techniques, de citernes, de places de stationnement*

⁷²⁶ CE, 16 juin 2010, *Société EDF*, n°311840 et CE16 juillet 2010, *Association pour la protection des paysages et ressources de l'Escandorgue*, n°324515, CE, 13 juillet 2012, *Association Engoulevent*, n°345970, CE, 26 décembre 2014, *Association Forum des Monts d'Orb*, n°345011.

⁷²⁷ CE, 23 juillet 2012, *Association pour la promotion économique et le développement durable du plateau de l'Aubrac*, n° 345202.

⁷²⁸ CE, 19 septembre 2014, *Association Protégeons Nos Espaces Pour l'Avenir*, n°357327.

⁷²⁹ CE, 7 février 2013, *Ministre de l'Ecologie*, n° 354682 et n°354681.

et d'une clôture dans le cadre de l'installation d'un parc photovoltaïque n'était pas incompatible avec le voisinage des zones habitées, au sens du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme »⁷³⁰.

B. Les précisions apportées par la Cour Administrative d'appel de Lyon.

De 2005 à 2016, 76 décisions rendues par la CAA de Lyon ont été analysées⁷³¹. La CAA doit rappeler que l'article L.145-3 s'applique même en l'absence de PLU ou POS⁷³². Elle va ensuite déterminer qu'un centre de secours du Service départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) peut être édifié en discontinuité car il relève de la qualification des installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. En effet, « *son activité liée au secours en montagne est, tant en été qu'en hiver, de nature à générer des mouvements d'hélicoptères* »⁷³³.

La CAA va préciser la notion de groupes de constructions traditionnelles introduite par la *loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat*. Elle explique qu'en introduisant ces dispositions, cette loi a assoupli les critères de caractérisation de la continuité. En effet, un maire avait refusé un permis de construire en se fondant sur un arrêt de la CAA de Lyon du 12 juillet 2005 portant sur une affaire dont la situation était née avant la loi de 2003. La Cour va expliquer que le changement introduit par la réforme de 2003 permet d'apprécier plus largement les critères : « *en se fondant sur un arrêt de la Cour de céans statuant sur un refus de permis de construire intervenu avant la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, de laquelle résulte la notion précitée de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, ce projet ne méconnaît pas l'obligation de construire en continuité prescrite par l'article L. 145-3 III du code de l'urbanisme* »⁷³⁴.

Elle distingue cette notion de celle de hameau. Ainsi, elle peut estimer que si des constructions ne peuvent pas être qualifiées de hameau, elles peuvent être qualifiées de groupe de

⁷³⁰ CE, 7 octobre 2015, *Comité de sauvegarde du site de Clarency Valensole*, n° 380468.

⁷³¹ Méthode : Recherche sur Légifrance - Période sélectionnée : du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} janvier 2016 - Mots recherches : « continuité » et « L.145-3 ».

⁷³² CAA Lyon, 23 juin 2009, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°07LY01376.

⁷³³ CAA Lyon, 9 mars 2006, *Commune de Montriond*, n° 03LY01661.

⁷³⁴ CAA Lyon, 24 novembre 2009, *Commune de Bonne*, n° 07LY02650.

constructions traditionnelles⁷³⁵. Elle va ensuite donner une définition plus précise en expliquant que « *par groupe « de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme, il convient d'entendre un groupe de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble* »⁷³⁶. La Cour va repréciser cette définition « *par groupe de " constructions traditionnelles ou d'habitations existants ", il convient d'entendre un groupe de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble* »⁷³⁷.

Cette notion, plus souple que celle de hameau va ensuite être circonscrite dans ses décisions ultérieures. Pour déterminer que des projets répondent bien aux critères de l'article L.145-3 III concernant ces groupes de construction traditionnelles, elle utilise deux critères, soit celui de l'insertion dans un ensemble existant⁷³⁸ soit celui de la continuité⁷³⁹. Concernant l'insertion dans un ensemble, les critères utilisés sont relatifs aux modalités d'implantation⁷⁴⁰. Comme l'explique la Cour « *pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un tel groupe, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de distance par rapport aux constructions existantes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant* »⁷⁴¹.

Ainsi, elle estime que relèvent de cette qualification un ensemble de maisons édifiées à quelques dizaines de mètres les unes des autres, avec de l'autre côté de la route, des constructions sont implantées d'une manière similaire⁷⁴². Par contre « *quelques constructions situées à proximité du terrain d'assiette du projet* » ne constitue pas un groupe de constructions traditionnelles⁷⁴³.

⁷³⁵ CAA Lyon, 11 octobre 2011, *Communauté d'Agglomération du Lac du Bourget*, n° 10LY01274.

⁷³⁶ CAA Lyon, 22 juin 2006, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 05LY01465 ; CAA Lyon, 19 mars 2013, *Commune de Domancy*, n°12LY02210.

⁷³⁷ CAA Lyon, 17 décembre 2013, *Commune de Cusy*, n° 12LY02063.

⁷³⁸ CAA Lyon, 24 novembre 2009, *Commune de Bonne*, n° 07LY02682.

⁷³⁹ CAA 28 septembre 2010, *Commune de Saint Guillaume*, n° 08LY02384.

⁷⁴⁰ CE, 16 octobre 2012, *Commune de Peyrus*, n°12LY00870.

⁷⁴¹ CAA Lyon, 15 octobre 2013, *Commune de Presle*, n° 13LY00794.

⁷⁴² CAA Lyon, 22 septembre 2009, *Commune de Bonne*, n° 07LY02681.

⁷⁴³ CAA Lyon, 26 mai 2009, *Ministre de l'écologie*, n° 07LY01368.

De même, « *quelques constructions diffuses ne peuvent être regardées comme formant un hameau ou un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes* »⁷⁴⁴.

Elle va préciser qu'un hameau est caractérisé par un « habitat bien regroupé »⁷⁴⁵.

La CAA va continuer de préciser les critères qui la poussent à estimer qu'un projet ou une parcelle satisfait le critère de continuité. Ainsi, pour un ensemble foncier d'une contenance de plus de 2 ha, elle va estimer que celui-ci est en continuité de l'existant si est localisé « *dans le prolongement de terrains supportant de nombreuses constructions regroupées, / qui s'insèrent eux-mêmes dans un axe ininterrompu d'urbanisation depuis le centre du bourg / alors même que certains des terrains le constituant ne jouxtent pas des parcelles bâties, cet ensemble doit être regardé comme étant situé, pour la totalité de sa surface, en continuité de l'urbanisation existante* »⁷⁴⁶. De même, une zone qui s'étend sans discontinuité depuis le centre du bourg est en continuité avec ce bourg⁷⁴⁷. Par ailleurs, une distance de 130 mètres d'une parcelle avec un hameau constitue une discontinuité⁷⁴⁸. Il n'y a pas non plus de continuité si un terrain est séparé d'immeubles par une distance de 50 mètres et une zone naturelle⁷⁴⁹. Des parcelles situées à une distance de 280 mètres avec un hameau ne sont pas en continuité de celui-ci⁷⁵⁰. Il n'y a pas de continuité compte tenu du caractère naturel et non bâti d'un vaste secteur et de la rupture de continuité par le dénivelé, qui situent une parcelle en contrebas de l'urbanisation⁷⁵¹. Aussi, pour apprécier l'urbanisation existante, des cabanes et des abris en tôle ne sont pas des constructions ni des habitations au sens du L.145-3 III⁷⁵².

Pour prétendre à la continuité, des terrains doivent s'insérer dans l'ensemble existant de construction⁷⁵³ ou appartenir au même compartiment de terrain que l'urbanisation existante⁷⁵⁴. Des terrains ayant conservé un caractère naturel très marqué même après la coupe des bois qui l'isolait des autres constructions et étant situé à des autres chalets situés à plusieurs dizaine de

⁷⁴⁴ CAA Lyon, 1^{er} mars 2011, *Commune de Saint Christophe sur Guiers*, n° 09LY01473.

⁷⁴⁵ CAA Lyon, 11 mai 2011, *Commune de Chanteuges*, n° 09LY02023.

⁷⁴⁶ CAA Lyon, 1^{er} mars 2015 *Commune des Gets*, n° 03LY00018.

⁷⁴⁷ CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune d'Estable*, n° 09LY00847.

⁷⁴⁸ CAA Lyon, 8 février 2007, *Commune de Laval*, n° 06LY01787.

⁷⁴⁹ CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Villarodin-Bourget*, n° 10LY00619.

⁷⁵⁰ CAA Lyon, 11 mai 2011, *Commune de Chanteuges*, n° 09LY02023.

⁷⁵¹ CAA Lyon, 30 juin 2015, *Commune de Vinzier*, n° 14LY0234.

⁷⁵² CAA Lyon, 14 octobre 2008, *Préfet de la Loire*, n° 08LY00441.

⁷⁵³ CAA Lyon, 16 mai 2015, *Commune de Tanninges*, n° 14LY04058.

⁷⁵⁴ CAA Lyon, 24 février 2015, *Aix-en-Diois*, n° 13LY03215.

mètres de sept autres chalets, sont en discontinuité⁷⁵⁵. La reconstruction après démolition d'une construction existante est également soumise aux dispositions du III de l'article L. 145-3⁷⁵⁶.

De plus, si un requérant invoque un manquement au principe de continuité, il doit en apporter la preuve dans les pièces du dossier contentieux qu'il présente au juge⁷⁵⁷. Aussi, une commune ne peut utilement se prévaloir d'une supposée évolution de la jurisprudence pour justifier a posteriori de la légalité d'autorisations d'urbanisme délivrées en 1991 et en 2000 pour des projets qui ne se situaient pas en continuité de l'existant⁷⁵⁸.

Elle va aussi devoir répondre à des requérants qui estiment que puisque leur parcelle était en continuité, elle aurait dû être classée en zone urbaine dans le plan local d'urbanisme. Dans ce cas, elle va estimer que malgré la continuité des parcelles, une commune pouvait tout à fait classer ces parcelles en zone agricole, et ne commet donc pas d'erreur manifeste d'appréciation⁷⁵⁹. De même pour le classement en zone N d'une parcelle⁷⁶⁰.

La CAA de Lyon va aussi faire face aux questions concernant les éoliennes et les panneaux photovoltaïques en zone de montagne et des campings et de leur légalité au regard de l'article L.145-3 III. Elle avait premièrement estimé que des éoliennes ne constituent pas une urbanisation car « *l'implantation d'éoliennes, eu égard à leurs caractéristiques techniques et à leur destination, ne constitue pas une opération d'urbanisation au sens de ces dispositions* » et annule les permis de construire des éoliennes⁷⁶¹. La compagnie s'est pourvue en cassation et comme nous le savons, le raisonnement de la Cour a été invalidé par le Conseil d'Etat⁷⁶² (). Elle en a pris acte dans plusieurs décisions⁷⁶³. Elle va ensuite qualifier les éoliennes comme un équipement public car elle estime que « *le parc éolien litigieux contribue à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public et, du fait de cet intérêt public, doit ainsi être regardé comme un équipement public* »⁷⁶⁴. La question des panneaux

⁷⁵⁵ CAA Lyon, 12 avril 2016, *Commune de Combloux*, n° 16LY00480.

⁷⁵⁶ CAA Lyon, 12 avril 2016, *Saint-Pierre-de-Chartreuse*, n° 14LY02758.

⁷⁵⁷ CAA Lyon, 26 mai 2009, *Société Mont Blanc Immobilier*, n° 08LY00044.

⁷⁵⁸ CAA Lyon, 8 juillet 2008, *Commune des Gets*, n°06LY00758.

⁷⁵⁹ CAA Lyon, 28 septembre 2010, *Ivan A.*, n° 08LY00684.

⁷⁶⁰ CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune d'Estable*, n° 09LY00847 ; CAA Lyon, 11 mai 2011, *Commune de Chanteuges*, n° 09LY02023.

⁷⁶¹ CAA Lyon, 23 octobre 2007, *Compagnie SIIF Energies France*, n°06LY02337.

⁷⁶² CE, 16 juin 2010, *Société EDF*, n° 311840.

⁷⁶³ CAA Lyon, 12 octobre 2010, *Association Vent de Raison*, n°08LY02786 ; CAA Lyon, 30 août 2011, *Association Autant en Emporte le Vent (ATEVE)*, n°09LY01220.

⁷⁶⁴ CAA Lyon, 30 octobre 2012, *Association de défense de l'environnement du Barrès et du Coiron*, n°11LY03046.

photovoltaïques est aussi venue se poser. Elle a pour l'heure estimé qu'un parc photovoltaïque rentre dans dérogations à la continuité⁷⁶⁵. A l'occasion d'un litige sur des panneaux photovoltaïques, la Cour va rappeler que « *le principe d'urbanisation en continuité en zone de montagne posé par les dispositions du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, qui vise à interdire toute construction isolée en zone de montagne en fixant la liste limitative des dérogations à cette règle, a pour objet la préservation des terres agricoles, pastorales et forestières et des paysages et milieux caractéristiques de l'espace montagnard* », et que la dérogation du c) de l'article L.145-3 III est dérogatoire et doit être appliquée lorsque l'intérêt communal le justifie. En l'espèce, cet intérêt communal n'est pas démontré pour l'installation d'un parc photovoltaïque en discontinuité⁷⁶⁶.

Un camping est une urbanisation au sens de l'article L.145-3 III et ne relève pas des exceptions car « *il ne saurait être regardé, en dépit de son concept axé sur l'immersion dans le milieu naturel, le respect de l'environnement et la promotion d'un tourisme " écoresponsable " , comme incompatible avec le voisinage des zones habitées* »⁷⁶⁷.

Jusqu'à 2016, le Conseil d'Etat et la Cour Administrative d'Appel de Lyon ont donc rendu de nombreuses décisions et défini des termes imprécis ou sujets à interprétation.

III. La loi Montagne II comme réaction face à la jurisprudence.

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme va recodifier le code de l'urbanisme. L'article L.145-3 III va être renuméroté aux articles L.122-5 et L.122-6 et L.122-7. La loi Montagne II⁷⁶⁸ va venir modifier cette rédaction, qui est issue de la loi Urbanisme et Habitat de 2003.

Avant la loi, les articles L.122-5, L.122-6 du code de l'urbanisme disposent :

« PARAGRAPHE 1 : PRINCIPE D'EXTENSION DE L'URBANISATION EN CONTINUITÉ DE L'URBANISATION EXISTANTE

⁷⁶⁵ CAA, 13 octobre 2015, *Cne de Saint-Cirgues-en-Montagne*, n°14LY00483.

⁷⁶⁶ CAA Lyon 13 décembre 2016, *Préfet de la Haute-Loire*, n° 15LY00920.

⁷⁶⁷ CAA Lyon, 19 mars 2013, *Commune de Dieulefit*, n°12LY02475.

⁷⁶⁸ *Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

Article L. 122-5 « L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. »

Article L122-6 : « Lorsque la commune est dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux.

Lorsque la commune n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants doivent être interprétées en prenant en compte les critères mentionnés au premier alinéa. »

Les dérogations sont contenues à l'article L.122-7 du code de l'urbanisme⁷⁶⁹.

Ainsi, le paragraphe qui énonce les principes d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante va être particulièrement remanié par la réforme de 2016.

Le projet de loi ne prévoyait pas de modification de ces articles. Cette modification est le fruit d'amendements déposés l'Assemblée Nationale et le Sénat par des élus de la montagne.

L'article L.122-5 va être modifié par des amendement déposés devant l'Assemblée Nationale par des élus de la montagne. Ils seront contestés devant le Sénat, mais les sénateurs n'arriveront

⁷⁶⁹ Article L.122-7 du code de l'urbanisme : « Article L122-7 : « Les dispositions de l'article L. 122-5 ne s'appliquent pas lorsque le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme ou la carte communale délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude.

En l'absence d'une telle étude, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, si le respect des dispositions prévues aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ou la protection contre les risques naturels imposent une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante.

Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10. ».

pas à faire retirer cette modification⁷⁷⁰. Un article L.122-5-1 va être créé sous l'impulsion d'amendements déposés à l'Assemblée Nationale, puis un peu remanié devant le Sénat⁷⁷¹. Enfin, la modification de l'article L.122-6 est proposée par amendement devant le Sénat⁷⁷²

La nouvelle rédaction de l'article L.122-5 conduit à augmenter encore le nombre de constructions au regard desquelles s'apprécie la continuité. Il est modifié par un amendement déposé en 1^{ère} Lecture devant l'Assemblée Nationale⁷⁷³. Cet amendement est déposé par Bernadette Laclais et Annie Genevard. Ces deux députées avaient reçu la mission de rédiger un rapport au gouvernement visant à formuler des propositions concrètes et opérationnelles pour une actualisation" de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Bernadette Laclais était députée PS de Savoie et Annie Genevard députée LR du Doubs, deux zones de montagne. Elles avaient rendu un rapport intitulé « *Un Acte II De La Loi Montagne Pour Un Pacte Renouvelé De La Nation Avec Les Territoires De Montagne* » remis au Gouvernement le 3 septembre 2015⁷⁷⁴ qui devait servir de base à la réflexion sur la loi Montagne II. Dans ce rapport, elles expliquent que « *Face à la jurisprudence et aux difficultés générées dans leur application par ces règles, le législateur est intervenu à de nombreuses reprises pour les faire évoluer* »⁷⁷⁵.

Elles identifient donc la jurisprudence comme obstacle contre lequel le Parlement intervient pour faire évoluer le droit de l'urbanisme en montagne. En ce sens, leur amendement vise à ajouter aux exceptions à la construction en continuité » la *construction d'annexes de taille limitée à ces constructions* ». Elles se justifient dans l'exposé sommaire en expliquant :

« Cet amendement vise à autoriser la construction d'annexes de taille limitée (garages, piscines, abris de jardin etc.) autour des constructions isolées situées en zone de montagne. La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a expressément autorisé la construction d'annexes autour des bâtiments d'habitation existants situés en zones agricoles ou naturelles, dans des conditions définies par le règlement du PLU.

Toutefois, en zone de montagne, le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, défini à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, n'autorise que les

⁷⁷⁰ Article 73 de la loi Montagne II.

⁷⁷¹ Article 74 de la loi Montagne II.

⁷⁷² Article 74 de la loi Montagne II.

⁷⁷³ Sur le texte n°4067.

⁷⁷⁴ GENEVARD Annie, LACLAIS Bernadette « Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne » remis au Gouvernement le 3 septembre 2015, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2015/09/rapport_acte_ii_loi_montagne_21_aout.pdf [consulté le 16 mai 2017].

⁷⁷⁵ Ibid. p.68.

extensions limitées, et non les annexes, pour les constructions existantes qui se trouvent en dehors des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles. A l'inverse des annexes, les extensions supposent une continuité du bâti. Or, sur certaines parcelles de montagne, du fait de la pente, il peut par exemple être plus pertinent de construire un garage qui n'est pas attaché à l'habitation.

Il est donc proposé d'autoriser également la construction d'annexes de taille limitée pour les constructions isolées en zone de montagne. Le règlement du PLU pourra ensuite préciser la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces annexes afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone, comme cela est prévu dans le droit commun. »⁷⁷⁶.

En 1^{ère} lecture, les sénateurs vont déposer un amendement (n°120) pour supprimer les modifications apportées à l'article L.122-5. Le sénateur Alain Duran, qui fait partie de ceux qui ont déposé l'amendement de suppression explique :

« En zone de montagne, le principe d'urbanisation en continuité n'autorise que les extensions limitées, et non les annexes, pour les constructions existantes qui se trouvent en dehors des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles.

L'article 20 A introduit par l'Assemblée nationale autorise la construction des annexes de taille limitée aux constructions existantes, par dérogation au principe d'urbanisation en continuité en zone de montagne.

Cet article ouvre donc la possibilité de construire des annexes – garages, abris de jardin, piscines – autour des constructions isolées situées en zone de montagne.

Cette nouvelle possibilité serait ouverte en l'absence de document d'urbanisme. Elle introduit, de surcroît, une différence de traitement entre, d'une part, les communes de montagne soumises au RNU, le règlement national d'urbanisme, où ces annexes deviendraient possibles, et, d'autre part, les communes « hors zone de montagne » sur le territoire duquel ces annexes sont aujourd'hui impossibles.

D'ailleurs, cette distorsion n'a pas échappé à la majorité sénatoriale, qui a fait adopter en commission un amendement visant à étendre cette possibilité de construction à l'ensemble du territoire.

Cet article constitue un recul important pour la préservation des zones de montagne, en ouvrant la porte à la construction d'annexes dans les zones naturelles et agricoles.

Par ailleurs, comme vient de le rappeler M. le ministre, il n'incite pas les communes à se doter d'un PLU, qui permet d'organiser des aménagements dans le cadre d'une planification concertée et réfléchie, préservant tout à la fois le développement de la commune et la protection des espaces. »⁷⁷⁷

⁷⁷⁶ Exposé sommaire sous l'amendement n°254 Rect sur le texte n°4067.

⁷⁷⁷ 1^{ère} lecture devant le Sénat, Séance du 14 décembre 2016, <http://www.senat.fr/seances/s201612/s20161214/s20161214012.html#section2123> [consulté le 2 avril 2019].

Le ministre de l'aménagement du territoire Jean-Michel Baylet va alors expliquer pourquoi il ne soutient pas l'amendement de suppression :

*« S'il s'agit seulement de permettre la construction d'annexes à proximité immédiate de l'exploitation, nous sommes défavorables à l'amendement de suppression. Nous devons néanmoins limiter le processus : si nous légiférons de manière trop généraliste et trop bavarde, cela donnera lieu à interprétations, contestations et contentieux. Il suffit qu'à un moment un tribunal administratif prenne une décision pour que tout soit fini. ».*⁷⁷⁸

Ainsi, il est favorable à la nouvelle rédaction de l'article L.122-5, et explique que cela permet d'ajouter des termes précis qui barrent le chemin à une interprétation trop restrictive de la part des juges administratifs. L'amendement de suppression est donc rejeté.

Les élus de l'ANEM (entre autres Laurent Wauquiez et Marie-Noëlle Battistel) vont déposer cinq fois le même amendement sur le texte n° 4067, rédigé dans les mêmes termes, qui ajoute un article L.122-5-1. (Amendements n°112, n°132, n°156, n°265, n°297). Cet amendement sera adopté lors de la discussion en séance. Il vise à fixer des critères pour apprécier la continuité, il est rédigé comme suit :

« ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 20, insérer l'article suivant :

Après l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme, est inséré un article L. 122-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-5-1. – Le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées, de l'existence et de la proximité de voies et réseaux ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour but de mettre en exergue les éléments constitutifs du principe de continuité sur lesquels doivent s'appuyer la délimitation des hameaux et groupes de construction traditionnelles ou d'habitations existants, ainsi que le mentionne déjà l'article L. 126-1. »

Ces amendements visent donc à circonscrire strictement les interprétations du principe de continuité, mais reste assez flou dans ses termes. La rédaction sera modifiée par le Sénat qui préfère les termes « d'existence de voies et réseaux » jugés moins susceptibles d'interprétation⁷⁷⁹

⁷⁷⁸ (1^{ère} lecture devant le Sénat, Séance du 14 décembre 2016, <http://www.senat.fr/seances/s201612/s20161214/s20161214012.html#section2123> [consulté le 2 avril 2019].

⁷⁷⁹ Amendement n°123 déposé et adopté lors de la 1^{ère} Lecture devant le Sénat.

L'article L.122-6 découle d'un amendement⁷⁸⁰ déposé par le sénateur Gérard Bailly en 1^{ère} lecture devant la commission des affaires économiques du Sénat. Il était alors sénateur LR du Jura, zone de montagne. Les motifs de cet amendement sont justifiés comme suit :

« Amendement rédactionnel qui modifie l'article L.122-6 du code de l'urbanisme pour tenir compte de l'introduction d'un nouvel article L.122-5-1 par l'Assemblée nationale. ».

Il explique également cet amendement de la manière suivante⁷⁸¹ :

« Objet : cet article précise les conditions d'appréciation du principe de continuité en zone de montagne

I. Le droit en vigueur

L'article L. 122-5 du code de l'urbanisme pose le principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante : l'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

L'article L. 122-6 précise ensuite la manière d'apprécier la mise en œuvre de ce principe de continuité. Deux cas sont distingués :

- lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, ce document peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte une liste de critères suivants : les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux (alinéa 1^{er} de l'article) ;

- lorsque la commune n'est pas dotée d'un PLU ou d'une carte communale, l'appréciation se fait au cas par cas, mais en utilisant exactement les mêmes critères que dans un PLU, à savoir que la notion de hameau doit être apprécié en fonction des caractéristiques traditionnelles de l'habitat, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux (alinéa 2 de l'article).

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En séance publique, les députés ont adopté cinq amendements identiques (n°112, 132, 156, 265 et 297), provenant d'auteurs représentant la diversité des sensibilités politiques de l'assemblée, qui modifient la présentation des dispositions figurant actuellement à l'article L. 122-6. L'objet de ces amendements indique clairement que leur finalité n'est pas de bouleverser sur le fond les règles encadrant l'appréciation du principe de continuité, mais simplement d'en rendre la présentation plus visible (« Le présent amendement a pour but de mettre en exergue les éléments constitutifs du principe de continuité »).

⁷⁸⁰ Amendement n° COM-244 déposé par Gérard Bailly en 1^{ère} lecture devant la commission des affaires économiques du Sénat.

⁷⁸¹ Avis n° 186 (2016-2017) qu'il fait au nom de la commission des affaires économiques (<http://www.senat.fr/rap/a16-186/a16-1864.html#toc255>. [consulté le 2 avril 2019].

III. La position de votre commission

La mise en exerce des éléments constitutifs du principe de continuité dans un article dédié du code de l'urbanisme (article L. 122-5-1 nouveau) implique de faire des coordinations à l'article L. 122-6. La commission y a procédé en adoptant l'amendement n° 244 de votre rapporteur.

Votre commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié. »⁷⁸²

La loi Montagne II va donc à la fois assouplir les critères de l'urbanisation en continuité de l'article L.122-5 et tenter de les encadrer par des termes flous dans l'article L.122-5-1

Il est donc possible d'analyser la loi Montagne II de 2016 comme une réaction législative face à des décisions de justice que les élus de montagne trouvaient injustifiées. Ces modifications n'ont eu de cesse d'assouplir les restrictions à l'urbanisation.

⁷⁸² Avis n° 186 (2016-2017) qu'il fait au nom de la commission des affaires économiques (<http://www.senat.fr/rap/a16-186/a16-1864.html#toc255>).

Conclusion du Chapitre

Les nombreuses réformes du droit de l'urbanisme en montagne démontrent qu'un rapport de force se joue entre le pouvoir législatif et le juge administratif dans la détermination du droit. Les élus de la montagne bénéficient de relais nationaux pour faire prévaloir leurs objectifs politiques locaux. La jurisprudence foisonnante sur la continuité des constructions constitue une preuve de la multiplicité des potentialités d'action qui peuvent se déployer depuis les textes juridiques, et que ceux-ci ne sont pas de moules rigides. Ils sont l'objet de rapports de force pour leur interprétation et leur application, ainsi que pour leur modification. Les modifications législatives ont été des réactions aux décisions de justice restreignant l'urbanisme en station de ski. Le rapport de force entre le Parlement et le juge administratif a donc structuré la mise en œuvre d'un cadre légal relatif à l'urbanisation en station de ski.

Cette autonomisation du juge administratif a provoqué la défiance des acteurs territoriaux de l'urbanisme en station de ski. Si sa jurisprudence a permis de préciser et renouveler le contenu des notions juridiques, elle n'a pas mis l'accent sur la liberté des communes. En annulant les plans locaux d'urbanisme, ou en faisant planer un risque d'annulation, le juge administratif devient l'objet d'une méfiance et d'une défiance commune de l'ensemble de ces acteurs. Avec la décentralisation, les communes et les services déconcentrés de l'Etat ont adhéré à une idéologie juridico-politique mettant l'accent sur la liberté des communes à s'administrer et à se développer économiquement. Tandis que le juge administratif n'a pas subi de changements structurels dus à cette décentralisation, il est resté lié à l'idée d'une soumission des administrations locales à la légalité définie par le pouvoir central. Le juge administratif a donc continué de traiter les communes comme des collectivités soumises au pouvoir central duquel il est proche. Il s'est donc créé une défiance envers lui qui est une des caractéristiques centrales du champ stratégique du droit de l'urbanisme qui oriente l'activité des acteurs. Cette défiance et cette crainte est le marqueur d'une influence directe des décisions du juge sur les stratégies des acteurs. Surtout, elle est utilisée de manière stratégique par différents acteurs qui conseillent les communes afin d'appuyer leurs positions auprès d'elles. Cet usage stratégique consiste en une crainte des décisions de justice, c'est-à-dire que les acteurs prêtent des vertus aux décisions qui découlent en fait de leurs propres interprétations.

CHAPITRE III LE CONTENTIEUX FACTEUR DE TRANSFORMATION DES PLANS LOCAUX D'URBANISME EN STATION DE SKI

Les contentieux ont transformé le plan local d'urbanisme tel qu'il était pensé initialement. D'un instrument voué à planifier l'urbanisation comme projet politique de la commune, il est rapidement passé à un document à la durée de vie imprévisible du fait des recours contentieux à son encontre. Ce ne sont pas seulement ces contentieux en eux même qui provoquent ces transformations. Ce sont aussi la crainte des annulations et la défiance qu'elles entraînent envers le juge. Elles engendrent une perte de confiance dans le cadre juridique et les acteurs qui le relayent. La défiance envers le juge administratif, est une méfiance presque une hostilité à son égard. En ce sens, ses décisions sont craintes par les acteurs de l'urbanisme. Ce sentiment est partagé par les acteurs responsables de la rédaction des plans locaux d'urbanisme. L'annulation des plans locaux d'urbanisme crée de la défiance car elle vulnérabilise un document dont la réalisation elle-même est devenue une fin en soi (Section 1). De plus, elle crée de la défiance car elle entraîne des conséquences pour cet instrument et sur les relations entre acteurs de l'urbanisme (Section 2).

Section 1 La vulnérabilité contentieuse des plans locaux d'urbanisme objet d'un jeu d'intérêts et de stratégies d'acteurs

Le plan local d'urbanisme est un instrument d'action publique issu de la loi S.R.U de 2000⁷⁸³. Sa réalisation correspond à une planification de l'espace et à une projection dans l'avenir d'un territoire à l'échelle communale. Pour que cet instrument soit effectif, il faut s'assurer que les communes s'en saisissent et l'élaborent, ce qui n'est pas évident au regard de la longueur et du coût de la procédure. La réalisation des plans locaux d'urbanisme va donc devenir pour les services déconcentrés de l'Etat, autrement dit l'Etat local, une fin en soi. Il faut donc analyser cet instrument comme ayant de la valeur par lui-même aux yeux des acteurs, la réalisation des plans locaux d'urbanisme est devenue une fin en soi des politiques publiques portées par l'Etat, et plus seulement un instrument au service d'une politique (Sous-section 1). Mais très vite, cet instrument va se révéler fragile. L'émergence des plans locaux d'urbanisme va de pair avec une

⁷⁸³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

réduction de la consommation et de l'artificialisation des sols. Ce nouvel objectif assigné aux plans locaux d'urbanisme, qui n'existait pas pour les plans d'occupation des sols, crée des crispations, surtout dans les zones où des prescriptions particulières existent comme en montagne. Ainsi, le contentieux de l'urbanisme a fortement augmenté depuis les années 2000. Le PLU est devenu un instrument vulnérable au contentieux administratif et aux annulations par le juge administratif (Sous-section 2).

Sous-Section 1 *Le plan local d'urbanisme en station de ski, support de finalités contradictoires dépendantes des intérêts des acteurs*

Si la réalisation d'un plan local d'urbanisme est un objectif en soi pour les acteurs de l'urbanisme, en revanche, ils ne sont pas porteurs de la même conception de ce que doit être un plan local d'urbanisme (I). De plus, les acteurs privés apportent un appui conséquent et décisif pour l'élaboration de ces documents (II).

I. *Les acteurs publics en concurrence pour imposer une conception du plan local d'urbanisme*

La décentralisation donne en France la prévalence de l'Etat sur les collectivités territoriales dans la définition des politiques qu'il choisit de décentraliser. Les plans locaux d'urbanisme n'échappent pas à cette logique⁷⁸⁴. L'étude des visions portées par l'Etat et par les communes montrent qu'elles ne se recoupent pas forcément. Si la nécessité de doter les communes d'un plan local d'urbanisme est partagée par les services de l'Etat local et les communes, en revanche, ils ne sont pas porteurs de la même vision de ce que doit être un plan local d'urbanisme pour une commune support de station de ski.

Les agents des services de l'Etat portent la vision du PLU comme d'un instrument de développement durable, soucieux de la consommation des terres et de l'intérêt environnemental (A). Les communes supports de station de ski font du plan local d'urbanisme un instrument au service de leur politique touristique (B).

⁷⁸⁴ LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005.

A. L'Etat comme superviseur inégal de la légalité de plans locaux d'urbanisme vertueux et soucieux du développement durable

Pour l'exercice de leurs missions auprès des communes, les services de l'Etat sont pris en étau entre les objectifs contradictoires du développement durable, entre urbanisation et préservation des sols (1). De plus, l'Etat local n'a pas d'unité, chaque Direction départementale des territoires a un fonctionnement propre et mène une politique différente envers les stations de ski, qui résulte largement de leur histoire au sein des différents départements que sont l'Isère, la Haute-Savoie et la Savoie (2).

1) Une supervision prise en étau entre des objectifs contradictoires

L'Etat assure à la fois un contrôle de légalité des documents d'urbanisme et un accompagnement en apportant son expérience et son expertise aux communes si elles le souhaitent. En effet dans le code de l'urbanisme, les articles L.132-1 et suivant traitent des informations portées à la connaissance des communes par l'Etat lors de la réalisation des documents d'urbanisme⁷⁸⁵. L'article L.132-5 traite de la mise à disposition des services de l'Etat pour l'élaboration de ces documents⁷⁸⁶.

⁷⁸⁵Code de l'urbanisme :

« Article L132-1

Dans les conditions précisées par le présent titre, l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L. 101-2 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national.

Article L132-2

L'autorité administrative compétente de l'Etat porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents :

1° Le cadre législatif et réglementaire à respecter ;

2° Les projets des collectivités territoriales et de l'Etat en cours d'élaboration ou existants. L'autorité administrative compétente de l'Etat leur transmet à titre d'information l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements. »

Article L132-3

« Les informations portées à connaissance sont tenues à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique. »

Article L132-4

« L'autorité administrative compétente de l'Etat transmet aux maires et aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de politique locale de l'habitat qui en font la demande la liste des immeubles situés sur le territoire des communes où ils exercent leur compétence et appartenant à l'Etat et à ses établissements publics. »

⁷⁸⁶ Article L132-5 du code de l'urbanisme :

« Les services déconcentrés de l'Etat peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. »

Il faut comprendre que les communes rédigent leurs plans locaux d'urbanisme dans le cadre de ce qu'a fixé l'Etat central dans le code de l'urbanisme. Ainsi, tant sur le fond du document, la structure du règlement, la forme et la procédure à suivre, les communes sont contraintes par le cadre national et les politiques portées par l'Etat. C'est aux services déconcentrés de l'Etat qu'il revient de porter les politiques étatiques au plus proche des communes. Ce sont les services chargés de l'urbanisme au sein des Directions Départementales des Territoires (DDT) qui assurent ces missions. Chaque département, Isère, Savoie et Haute-Savoie a sa propre DDT. Elles portent les enjeux de l'Etat sur le territoire tant en termes d'urbanisme, de politique de gestion des risques, de gestion de l'eau, des espaces protégées, etc. Les plans locaux d'urbanisme doivent donc prendre en compte ces enjeux.

La DDT réalise ses missions de deux manières. Premièrement, elle peut être sollicitée par les communes à tout moment pour des conseils⁷⁸⁷. De plus, elle rédige le projet à connaissance, et l'avis des services de l'Etat sur le document. Nous l'avons vu, les DDT assurent à la fois le contrôle et l'accompagnement des communes dans leur rédaction du PLU. Et celles-ci sont porteuses d'une vision de ce que doit être ce document. Un agent de la DDT Savoie explique : *« C'est certain qu'il y a une différence de point de vue entre l'Etat et les maires. Pendant longtemps les POS étaient l'occasion de donner des droits à construire. Avec les PLU ce n'est plus la même chose. Les discussions sont difficiles. Globalement aujourd'hui les élus font un effort pour la prise en compte des enjeux environnementaux. »*⁷⁸⁸. Un directeur de DDT explique que le rôle des DDT est contradictoire : *« Nos missions qui sont des missions d'intégration, parce que si on a créé des directions interministérielles c'est pour justement arriver à appliquer sur le terrain des politiques qui parfois peuvent être contradictoires. En fait DDT ça veut dire direction départementale des territoires mais on pourrait le traduire également par contribution au développement durable des territoires. »*⁷⁸⁹. Les DDT regroupent des services qui travaillent tant sur les politiques agricoles, environnementale que sur l'urbanisme, elles agissent donc avec une vision d'ensemble des enjeux portés par l'Etat sur les territoires. En ce sens, un autre directeur de DDT explique que les services urbanisme sont à la croisée de ces enjeux *« sur le volet urbanisme, c'est le [service urbanisme] qui suit et qui est en contact avec les communes pour l'élaboration et la révision des PLU. Pour moi, il faut*

⁷⁸⁷ Article L.132-5 du Code de l'urbanisme.

⁷⁸⁸ Entretien DDT Savoie n°1.

⁷⁸⁹ Entretien DDT Haute-Savoie n°1.

avoir une vision transversale : le code de l'urbanisme, le volet environnement, assainissement, biodiversité, agriculture, risques, habitat.... On se voit régulièrement entre services pour avoir une vision commune du territoire. Quand je suis arrivé ici, c'est la première chose que j'ai vu, on ne peut pas travailler chacun dans son coin, j'ai instauré une vision transversale. Il faut qu'on ait une approche globale, territoriale. C'est notre fil directeur. »⁷⁹⁰. Il faut aussi s'assurer que les documents d'urbanisme correspondent au cadre juridique « Le rôle du ministère, qu'on représente, c'est : les enjeux de l'Etat c'est-à-dire le foncier, la ressource en eau, les risques et les déplacements, ce sont des enjeux très importants pour l'Etat. Il faut être très vigilant sur la fiabilité juridique du PLU. La construction de logements est difficile car il y a des recours sur les PLU et les permis de construire. »⁷⁹¹. Concernant les stations de ski, de nombreuses problématiques s'entrecroisent, notamment celles liées aux risques naturels et à leur vocation touristique : « Il y a des enjeux qui sont à mon avis très forts et difficiles à appréhender d'un point de vue juste de l'Etat, parce que l'élaboration d'un document, parce que ça va bien au-delà de ce document. Faut rappeler qu'on est dans un département où la pression foncière est quand même très très forte [...] avec tous les enjeux au niveau des risques naturels. Donc on est très contraints. Donc il va falloir réussir à lier tous ces facteurs-là, pour essayer d'élaborer un document, permettre à la population locale de continuer à vivre sur cette commune alors qu'on sait que l'afflux d'argent étranger et donc de constructions de chalets ou autre... viennent un peu perturber ces équilibres-là. »⁷⁹².

La vision des DDT est structurée par deux conditions. Premièrement, elles ont une vision supra-communale, elles supervisent toutes les communes du département et donc portent une vision plus large que celle des communes concernant l'aménagement du territoire. Un directeur de DDT explique qu'en montagne les enjeux dépassent les communes : « Ça brasse des dizaines de millions sur des durées de vingt, trente, quarante ans, c'est des longues périodes avec des impacts sur le paysage, sur le milieu, sur l'économie qui excède en fait largement la commune. »⁷⁹³. Deuxièmement, les agents sont porteurs d'une forte rhétorique de l'« intérêt général », lié à l'*ethos* de leur métier⁷⁹⁴. Cet *ethos* professionnel est structuré par le cadre juridique et son interprétation véhiculée par le ministère de l'Environnement, dont elles dépendent. En particulier, dans les années 2010 la préoccupation environnementale se retrouve

⁷⁹⁰ Entretien DDT Savoie n°1.

⁷⁹¹ Entretien DDT Savoie n°1.

⁷⁹² Entretien DDT Haute-Savoie n°5.

⁷⁹³ Entretien DDT Haute-Savoie n°1.

⁷⁹⁴ SPIRE Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n° 69, 2005, pp. 11-37.

*éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel est présenté comme « destiné aux maîtres d'ouvrages, à leurs prestataires et aux services de l'État ». Dans un second document relatif à l'évaluation environnementale et publié en janvier 2018, le Commissariat général au développement durable propose un Guide d'aide à la définition des mesures ERC à propos de cette fameuse séquence. L'expression « ERC » a été consolidée et précisée en août 2016 par deux textes. Pour autant, il est possible de s'interroger sur les différents sens que pourrait renfermer cette notion. Ainsi, recouvre-t-elle la même qualification ou les mêmes exigences quand elle ressort des dispositions du Code de l'urbanisme ou des dispositions du Code de l'environnement ? »⁷⁹⁹. Pour Rémy Petitimberty, la compensation est un instrument de gestion de management du vivant, reflet du *New Public Management* : « Le principe de compensation participe à la construction d'une représentation de la valeur du vivant centrée sur la notion de substituabilité. Selon cette conception, la nature est un capital productif qui peut être substitué par deux autres types de capitaux que sont le capital humain et le capital technique (Solow, 1993). Le capital naturel est donc une matière productive dont la valeur est directement exprimée à travers son prix sur le marché ; plus le capital naturel se raréfie, plus son prix augmente et plus il sera rentable de le compenser via l'intervention des deux autres types de capitaux. De plus, ce principe de substituabilité pose une équivalence entre le vivant et les capitaux technique et humain. Le capital naturel apparaît alors comme un stock de capital homogène dont les parties importent moins que le tout (Passet, 1979). »⁸⁰⁰. L'ethos professionnel des agents des DDT est donc façonné par leur regard étatique, c'est à dire qui surplombe les intérêts communaux. Cet ethos est pris entre les objectifs d'urbanisation et la préservation de l'environnement dans une politique de management des sols. Les agents se l'approprient comme signifiant une préservation des sols en montagne face à des usages qu'ils désapprouvent.*

Cet ethos est parfois heurté par une concurrence avec les services des préfectures. En effet, pour la rédaction des avis qu'elle rend, les DDT collaborent avec les services des préfectures, dont elles dépendent⁸⁰¹. La rédaction des avis est parfois relue par la préfecture. En cela aussi, les visions de la DDT et de la préfecture peuvent diverger sur certains aspects. En témoigne la déception d'un agent qui voit son avis pour une grande station de ski modifié par la préfecture :

⁷⁹⁹ BRAS Hélène, « Présentation contentieuse de la séquence « éviter, réduire, compenser » », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 44, n° 3, 2019, pp.551-552.

⁸⁰⁰ PETITIMBERT Rémy, « La compensation comme instrument de management du vivant, Un point de vue depuis la science politique », *Revue juridique de l'environnement*, volume 42, n° 4, 20 décembre 2017, p.661.

⁸⁰¹ Articles L. 132-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

« la partie rédigée est rarement retouchée par la préfecture, par contre les conclusions sont souvent retouchées par la Préfecture. Et donc un avis qui part « défavorable » va être signé « défavorable sous réserve », donc en fait c'est un peu... au final c'est « je sers à quoi ? »⁸⁰². Par ailleurs, selon les départements les politiques menées par les DDT ne sont pas les mêmes.

2) Un Etat local aux politiques hétérogènes selon les départements

Les différences de politiques menées par les services déconcentrés résultent de leur histoire et de leur structuration dans chaque département. Chaque Direction Départementale des Territoires n'assure pas son rôle de manière uniforme. La différence la plus notable est l'accompagnement fort que fait la DDT de Savoie par rapport aux autres Directions Départementales des Territoires de Haute-Savoie et d'Isère. Cette proximité avec les communes est reflétée par l'organisation du service pour couvrir toutes les communes et les procédures. Elle a assurément une explication historique du rôle des pouvoirs publics en Savoie dans le développement des stations de ski. Effectivement, en Savoie, ce sont les pouvoirs publics qui ont développé les stations de ski durant le Plan Neige, la C.I.A.M était installée à Chambéry, ce qui se retrouve dans l'*ethos* et le discours des fonctionnaires. Ainsi, leur discours s'articule en trois thématiques qui par ordre de priorité visent à assurer « la pérennité du fonctionnement économique du territoire », « la prise en compte les questions sociales » et « la prise en compte de l'environnement »⁸⁰³. Ce rôle historique marque les agents de la DDT de la Savoie : « Attention, ce n'est pas de la prétention ce que je dis là. Ça a toujours été un peu comme ça. On travaille par territoire. Si tu veux y a des départements où les chargés de mission ne sont pas territorialisés, ils interviennent comme ça au gré des procédures. Nous on s'est battus pour rester comme ça sur les territoires. C'est important, les élus nous connaissent, nous ça nous permet de bien connaître le territoire, etc. Donc de pouvoir pas faire que de la procédure et intervenir sur les enjeux. Donc en tout cas en zone de montagne, les élus qui ont un projet touristique, avant de lancer la procédure, ils nous associent, par ce qu'ils savent que voilà. »⁸⁰⁴. En Haute-Savoie et en Isère, les stations ont été réalisées par des initiatives privées plus fortes. En Savoie, le développement des stations de ski correspond à une action dirigée des pouvoirs publics en faveur du développement du ski en France. Ce n'est donc pas un hasard si sept des

⁸⁰² Entretien DDT Isère n°2.

⁸⁰³ Voir la contribution du Responsable adjoint du service planification et aménagement du Territoire de la DDT de Savoie : PUPPATO David, « Un territoire aux limites de son développement, Le positionnement de l'Etat local sur le respect des grands équilibres en milieu de montagne », in *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc Chambéry, 2013, pp.295-299.

⁸⁰⁴ Entretien DDT Savoie n°3.

douze communes que nous étudions se trouvent en Savoie. De plus, le service planification et aménagement du territoire appuie sa légitimité auprès des communes par le mélange d'un rôle d'expert, d'accompagnement et d'intransigeance : *« De ce point de vue-là les communes viennent vraiment nous voir parce que je pense, et je le dis d'autant plus librement que y a une vraie expertise au sein du service. Les chargés de mission ils sont en poste sur des durées moyennes de cinq ans, donc au bout de cinq ans ils arrivent à la fois à une bonne connaissance du code de l'urbanisme, une bonne connaissance du territoire. Ce qui leur permet d'être des vrais interlocuteurs qui sont appréciés par les collectivités. Là je le vois dans les chargés de mission il y a une vraie capacité d'expertise et de maîtrise des dossiers. Les maires je le vois, je vois les maires, ils viennent nous voir, ils sont preneurs de notre lecture. Et même quand j'ai des nouveaux qui arrivent, au début il y a toujours en gros une phase de défiance du maire par rapport à l'Etat. En gros, ils essaient de nous marcher sur les pieds, de passer en force, on les recadre au moment de l'avis de l'Etat et après hé ben ça roule quoi. C'est-à-dire qu'il y a vraiment ce moment de bras de fer, bon on écrit des choses dans l'avis de l'Etat et ils se disent « mince, on a intérêt à les écouter en réunion et de travailler en bonne intelligence, parce que sinon à la fin la sanction elle est là quoi ». Moi je n'ai pas d'états d'âmes hein, s'il faut écrire les choses on les écrira. »*⁸⁰⁵. Aussi, il n'est pas anodin que le directeur du service planification et aménagement du territoire en Savoie soit quelqu'un qui ait été choisi pour sa maîtrise des aspects politiques et juridiques dans son parcours antérieur, avec une bonne maîtrise des enjeux touristiques de la montagne. Un de ses premiers postes après l'école d'ingénieur a été de négocier les directives européennes pour la France et de *« travailler à Bruxelles sur les directives et les règlements, ça avait tout de suite une portée juridique. Donc négocier une directive européenne ou un règlement en anglais, tout de suite on se rend bien compte qu'on est en plein dans le droit. Et après au SGAE on était à la fois sur la négociation et puis surtout sur la transposition donc le lien avec les différents codes je l'ai fait à ce moment-là. »*⁸⁰⁶ Son poste précédent à Atout France consistait à *« accompagner les collectivités dans leur développement, donc à la fois leur projet de développement économique et sur leur stratégie de développement touristique »*⁸⁰⁷. Ce profil ne se retrouve pas chez les chefs de service en Isère et en Haute-Savoie, ayant réalisé leur carrière au sein des DDT après avoir passé les concours des Instituts Régionaux d'Administration.

⁸⁰⁵ Entretien DDT Savoie n°2.

⁸⁰⁶ Entretien DDT Savoie n°2.

⁸⁰⁷ Entretien DDT Savoie n°2.

En Haute-Savoie et en Isère, les agents ressentent une défiance des communes à leur égard. En Haute-Savoie, un agent témoigne de la difficulté de travailler avec une grande station « *J'ai jamais eu affaire à l'édile de la commune jusqu'à présent, j'ai eu affaire qu'aux agents. Ça s'est pas forcément bien passé, je sais pas si les services de l'Etat... enfin c'est pas une question de personne je pense, c'est plus des rapports de force entre différentes entités quoi. L'Etat la commune et heu... je pense que c'est plus ça... après ça reste particulier, c'est une commune particulière bien que ce soit pas si grand que ça. Elle a un rayonnement international, elle est connue partout dans le monde [...]. Moi on m'a fait réaliser 2h30 de route aller-retour enceinte de six mois pour me dire que finalement c'est annulé la réunion. Qu'elle avait lieu le lendemain. Voilà, on est en plein hiver.... Ouais c'est pas très cool. Ma foi ils veulent pas me voir, c'est pas grave.* »⁸⁰⁸. En Isère, certains fonctionnaires ont l'impression que le rôle de l'Etat s'est resserré sur une activité de contrôle au détriment du conseil aux communes : « *Au départ on... quand j'ai commencé on va dire on accompagnait les communes pour réfléchir à l'aménagement de leur territoire donc c'était planification et projet et puis in fine on fait un avis, donc quand c'est des PLU on fait un avis sur les PLU et ça s'arrêtait là et puis il y a eu des réorganisations successives ce qui fait que de plus en plus avec la compression des effectifs et la réorganisation des services on est de plus en plus en... on est moins en accompagnement on va dire et plus en... plus une fonction de police, de plus en plus, enfin moi je trouve. Et donc là on a un double rôle à la fin du PLU qui est de faire un avis sur le PLU et de faire le contrôle de légalité.* »⁸⁰⁹.

Ainsi, le PLU est l'instrument support de nombre de politiques que portent les DDT, tant en termes de développement durable des territoires, qu'en termes d'agriculture, de gestion de l'eau ou de gestion des risques. Il est donc essentiel pour les DDT que les communes se dotent d'un PLU. Une annulation d'un PLU par un juge administratif va donc à l'encontre de cet enjeu essentiel pour les services déconcentrés de l'Etat. Cependant, les services de l'Etat déploient des stratégies et une relation différente avec les communes afin de remplir leurs missions.

⁸⁰⁸ Entretien DDT Haute-Savoie n°5.

⁸⁰⁹ Entretien DDT Isère n°2.

B. Des communes ayant fait du plan local d'urbanisme un instrument au service de la politique touristique

Deux éléments sont à prendre en compte pour comprendre l'élaboration des plans locaux d'urbanisme par les communes supports de station de ski. L'appropriation de cet instrument s'est faite de manière inégale et semble fortement liée au lien noué entre les services de l'Etat et les communes (1). De plus, le plan local d'urbanisme est clairement un instrument de la politique touristique de ces communes (2).

1) Une appropriation inégale du plan local d'urbanisme corrélée à la relation nouée avec les services de l'Etat

Dans chaque département, des stations de différentes générations se côtoient. Cet élément ne semble pas déterminant dans la décision d'élaborer un document d'urbanisme. En revanche, le lien entre l'Etat et les communes découlant de l'élaboration de la politique de la montagne depuis les années 1940 semble un élément explicatif de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Les communes ont clairement fait du PLU un enjeu pour le développement touristique de leur station et de leur autonomie par rapport à l'Etat. Nous l'avons déjà démontré, l'enjeu touristique lié au ski est prépondérant. Cependant, elles ne se sont pas saisies à la même vitesse de cet outil. Nous faisons l'hypothèse que dans les départements où le lien entre les services urbanisme des DDT et les communes, les plans locaux d'urbanisme ont été prescrits plus rapidement par les communes. En effet, en Savoie, les communes se sont saisies du PLU plus tôt que les communes d'Isère et de Haute-Savoie. En effet, les dates de prescriptions se situent au début des années 2000 (Val d'Isère 1998, Bourg Saint Maurice 2001, Les Allues 2001, Saint Bon Tarentaise 2002, Saint Martin de Belleville 2002, Macôt-La-Plagne 2002, Tignes 2006). En Haute-Savoie seul Chamonix l'a prescrit en 2005, Megève en 2007, et Avoriaz en 2008. En Isère, Huez et Mont de Lans l'ont prescrit en 2015 et avaient donc continué avec leur POS jusque-là.

2) Le plan local d'urbanisme comme instrument des politiques touristiques des communes

L'analyse des délibérations des communes, des rapports de présentation et des plans d'aménagement et de développement durable nous renseigne sur les objectifs poursuivis par les communes et les motivations à élaborer un plan local d'urbanisme. L'enjeu touristique ressort fortement dans toutes les communes. De plus, sans plan local d'urbanisme, les possibilités d'instaurer une unité touristique nouvelles se trouvent restreintes⁸¹⁰.

En Savoie, les raisons invoquées sont multiples pour se doter d'un plan local d'urbanisme. A Courchevel le plan local d'urbanisme est prescrit le 27 février 2002⁸¹¹. La commune se saisit du PLU, afin de, selon elle, engager une nouvelle réflexion en termes d'urbanisme sur la commune, ce qui témoigne d'une prise en main rapide de cet instrument : « *Après une période transitoire ayant conduit la commune a procédé [sic] à des modifications du P.O.S de 1996 qui était issu du P.O.S de 1993, il s'avère désormais nécessaire d'engager une réflexion générale sur le développement communal et ses enjeux. L'objectif est de doter la commune d'un document d'urbanisme susceptible de permettre un développement harmonieux de l'ensemble du territoire communal. La loi S.R.U du 13 décembre 2000 par son caractère novateur est l'occasion de mener cette démarche de manière raisonnée et concertée dans toutes les dimensions requises.* »⁸¹². Aux Bellevilles, la délibération de prescription pointe l'ancienneté du plan d'occupation des sols et la loi S.R.U⁸¹³ qui ne permettrait plus, selon la lecture qu'en fait la commune, de modifier le POS, la nécessité de l'adaptation de l'appareil touristique aux évolutions du marché⁸¹⁴. A Macôt-la-Plagne, les objectifs sont assez précis à la lecture de la délibération de prescription. La commune vise la réhabilitation du logement touristique, à la création de logements permanents et saisonniers, d'hôtels, d'équipements publics d'infrastructure, au développement d'activités liées au commerce, à l'artisanat, aux PME et au tourisme et la préservation des zones agricoles et naturelles⁸¹⁵. A Bourg-Saint-Maurice

⁸¹⁰ Articles L.122-15 à L.122-25 du code de l'urbanisme. Voir https://www.cerema.fr/system/files/documents/2019/05/fiche_3_scot_et_montagne_mai2019.pdf [consulté le 21 novembre 2019].

⁸¹¹ Délibération du Conseil Municipal de Saint-Bon-Tarentaise du 27 février 2002 : Lancement de la révision du PLU.

⁸¹² Extraits Délibération du Conseil Municipal de Saint Bon Tarentaise du 27 février 2002 : Lancement de la révision du PLU.

⁸¹³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁸¹⁴ Délibération du Conseil Municipal de Saint-Martin-de-Belleville du 8 juillet 2002 Objet : Elaboration du PLU.

⁸¹⁵ Délibération du Conseil Municipal de Macôt-la-Plagne du 4 février 2002 n°2002-0016. Objet : Révision PLU.

également les objectifs sont fixés avec une grande précision dès la prescription. La commune désire combler la carence de l'offre de logements, anticiper les besoins liés au développement économique et leurs répercussions en termes d'urbanisme, intégrer les règles issues du PPRNP, l'obligation de prévoir un secteur aménagé pour les gens du voyage, la réactualisation des sites touristiques notamment des stations 1600, 1800 et 2000⁸¹⁶. A Tignes, les objectifs de la délibération de prescription sont l'hébergement touristique, l'hébergement et le renouvellement architectural⁸¹⁷. A Val d'Isère, les axes stratégiques du plan local d'urbanisme sont la politique de soutien à l'économie touristique, la qualité du cadre de vie et l'environnement, la politique en faveur des travailleurs et résidents de la station et la politique en faveur des déplacements et du stationnement⁸¹⁸. A Méribel, les choix d'aménagement portent sur l'amélioration du domaine skiable, maîtrise des urbanisations touristiques, des offres de logements pour les saisonniers (« lits de service »), et l'amélioration de la mixité sociale⁸¹⁹.

En Haute Savoie, Chamonix, par sa délibération du 22 mars 2002, a été décidé de mettre le Plan d'Occupation des Sols en révision, pour prendre en compte un certain nombre de projets d'équipement publics, intégrer les incidences du Plan de Prévention des Risques Naturels Inondations révisé le 17 mai 2002, autoriser la réalisation d'ouvrages de protection contre les risques naturels, conforter les dispositifs de préservation et mise en valeur du patrimoine bâti et paysager d'intérêt local, apporter les adaptations rendues nécessaires par une évolution des enjeux d'aménagement au niveau communal ou intercommunal, organiser la prise en compte des dispositions ressortant de la loi S.R.U⁸²⁰. A Morzine-Avoriaz, il est précisé que « *Ce nouveau document [...] permet de faire du P.L.U un document de synthèse entre l'urbanisme réglementaire encadrant l'acte de construire (comme le faisait l'ancien POS) et l'urbanisme de projet qui est fortement mis en avant et qui doit traduire une volonté politique pour l'aménagement du territoire. L'enjeu est d'avoir à disposition un projet de vie global pour l'avenir de la commune faisant le lien vers l'urbanisme opérationnel.* »⁸²¹. A Megève, par une délibération du conseil municipal en date du 20 décembre 2007, le plan d'occupation des sols de la Commune a été révisé et transformé en PLU⁸²².

⁸¹⁶ Délibération du conseil municipal de Bourg-Saint-Maurice du 29 mai 2001. Objet : Prescription du PLU.

⁸¹⁷ Délibération du conseil municipal de Tignes du 5 avril 2006. Objet : Prescription du PLU par mise en révision du POS.

⁸¹⁸ Délibération du conseil municipal de Val d'Isère n°01.01 du 16 janvier 2008. Objet : Approbation.

⁸¹⁹ Rapport de Présentation du PLU de Méribel approuvé en 2003, p.111.

⁸²⁰ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁸²¹ Plan d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme approuvé en 2008, p.5.

⁸²² Délibération du conseil municipal de Megève du 20 décembre 2007.

En Isère, les plans locaux d'urbanisme de Huez et de Mont-de-Lans ont été prescrits en 2015. A l'Alpe d'Huez, les objectifs affichés sont exprimés comme suit : « *La commune souhaite poursuivre son développement économique et sa diversification dans un souci d'équilibre des fonctions dans le respect et la prise en compte de l'environnement naturel et paysager. Au regard de l'évolution du climat, de la demande de la clientèle, des besoins pour fixer une population permanente, la commune engage une politique prospective ambitieuse de développement de son territoire tout en respectant son environnement en y intégrant les enjeux de développement durable. Portée par la nécessité de lutter contre le changement climatique, lutter contre l'étalement urbain, d'économiser l'énergie mais aussi les ressources naturelles tout en assurant un cadre de vie quotidien agréable et la prise en compte du respect de l'environnement, la Municipalité choisit de traduire ces objectifs dans son PADD selon les principes suivants Développer et conforter le modèle économique social, Développer un cadre de vie d'excellence, Protéger le milieu et nos ressources naturels et préserver la qualité paysagère.*⁸²³. A Mont de Lans, les objectifs sont balancés entre le souci de la population permanente et le renouvellement urbain de la station de ski⁸²⁴.

⁸²³ Délibération du conseil municipal de Huez 21 janvier 2015 n°2015/01/15. Objet : Débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

⁸²⁴ « Les objectifs poursuivis sont les suivants *la mise en compatibilité avec les documents supra communaux notamment existants ou en cours, la définition d'un véritable projet d'aménagement pour la décennie à venir ayant comme objectifs principaux de :*

- o *Eviter le départ des habitants permanents de la commune en proposant une politique de diversification de l'offre d'habitat, de renforcement des équipements publics ;*
- Maintenir l'équilibre du territoire communal en assurant un développement raisonné et raisonnable de l'urbanisation sur les différents secteurs de la commune (station, villages, hameaux) en tenant compte des enjeux écologiques, des risques, du potentiel agricole des terres et du paysage.*
- o *Consolider le développement de la station des Deux-Alpes, de Mont-de-Lans et de Bons en optimisant notamment les infrastructures existantes (assainissement, remontée mécanique...) ;*
- o *Préserver le caractère patrimonial et paysager des hameaux et des villages ;*
- o *Favoriser le renouvellement urbain et la transformation de bâtiment notamment au sein de la station des Deux-Alpes ;*
- o *Améliorer le fonctionnement urbain et la qualité paysagère de la station des Deux-Alpes, notamment le long de l'avenue de la Muzelle et sur le pied de piste versant Jandri ;*
- o *Améliorer les déplacements et le stationnement au sein de la station des Deux-Alpes ;*
- o *Diversifier l'activité économique en préservant l'activité agricole, en développant l'activité artisanale, en consolidant les commerces et services existants ;*
- o *Renforcer et améliorer l'offre touristique sur la commune en favorisant la création de lits touristiques modernes, en développant les équipements touristiques, en améliorant le domaine skiable, en réhabilitant le parc de logements touristiques anciens, en diversifiant l'activité et l'offre de loisirs pour étaler la période d'activité ;*
- o *Limiter la consommation d'espaces aux besoins communaux pour la décennie à venir dans le respect de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ;*
- o *Protéger les secteurs naturels à forts enjeux environnementaux (berges des lacs, zones humides, continuités écologiques...) ;*
- o *Préserver les terres agricoles à potentiel ; »* (Rapport de présentation du plan local d'urbanisme de 2015, p.370).

Le plan local d'urbanisme apparaît donc comme un instrument qui redéploie les politiques publiques dans leur dimension territoriale. Il assigne un nouveau rôle de l'Etat, de nouvelles politiques publiques à prendre en charge pour les communes. Il était un moyen pour les communes, il est presque devenu une fin pour certaines DDT, qui consiste à ce que les communes soient couvertes par un plan local d'urbanisme. Il nous renseigne aussi sur la relation entre les DDT et les communes, plus la relation est forte, plus les communes ont élaboré tôt ces documents.

II. Un instrument d'action publique reposant en partie sur des acteurs privés conseillant les communes : l'externalisation de la rédaction des plans locaux d'urbanisme

L'externalisation en matière administrative a fait l'objet de développements récents⁸²⁵. Elle peut s'identifier comme « *des pratiques de gestion des activités administratives par sollicitation d'organismes tiers, notamment issus du secteur privé* »⁸²⁶. En ce sens, deux acteurs interviennent particulièrement dans la rédaction des plans locaux d'urbanisme, les avocats et les cabinets d'urbanisme. L'émergence du plan local d'urbanisme comme nouvel instrument a renforcé leur rôle auprès des communes, à force de complexification des règles d'urbanisme et de retrait des services de l'Etat dans l'appui aux communes. Leur prestation a un coût important pour les communes, ce qui représente un véritable budget pour pouvoir recevoir des conseils. En effet, comme l'explique Philippe Yolka « *Il n'est d'abord possible d'externaliser qu'à condition d'en avoir les moyens. La présentation habituelle, selon laquelle les personnes publiques auraient le choix entre régie et externalisation, pêche par excès d'optimisme. Dans bien des cas, l'option n'existe pas vraiment : faute de ressources humaines et matérielles, l'administration fait appel à des prestataires privés tant qu'elle a de l'argent, puis le service n'est plus assuré [...]* »⁸²⁷. En effet, certaines communes avaient réalisé leur document en régie, ou tenté de le faire, comme Chamonix ou Huez, mais on progressivement renoncé à cette

⁸²⁵ YOLKA Philippe, « Sur l'externalisation en matière administrative », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n°17, 30 avril 2012, p. 2130 ; VANIER Léo, L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 179, 2018.

⁸²⁶ VANIER Léo, L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 179, 2018, p.2.

⁸²⁷ YOLKA Philippe, « Sur l'externalisation en matière administrative », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, n°17, 30 avril 2012, p. 2130.

approche face aux contentieux. Cela relevait plus d'un choix politique que d'un choix budgétaire, en effet, comme le souligne la Cour des Comptes, les communes supportant des stations de ski bénéficient de budgets fournis⁸²⁸.

Les urbanistes et les avocats jouent des rôles différents. Les cabinets d'urbanisme peuvent se voir déléguer la rédaction entière du document d'urbanisme, tandis que les avocats font généralement des relectures juridiques ponctuelles. Ainsi, les cabinets d'urbanisme sont présents tout au long de la procédure de réalisation du plan local d'urbanisme, alors que les avocats sont sollicités plus ponctuellement, soit pour des conseils, soit lors des contentieux. Pour le conseil, les communes passent des marchés avec les urbanistes ou les avocats. Pour le contentieux, le choix de l'avocat est libre, ou conseillé par l'assurance qu'a souscrit la commune.

Les résultats que nous présentons ici sont issus des entretiens semi-directifs que nous avons pu réaliser avec des avocats et des urbanistes ayant travaillé avec les communes sélectionnées. Il faut tout d'abord comprendre que les cabinets d'urbanisme suivent les communes tout au long des procédures d'élaboration et de révision des plans locaux d'urbanisme, voir des procédures de modification ou de révision allégée (A). Les avocats jouent un rôle de conseil juridique et d'auxiliaire de justice devant les tribunaux, ils interviennent donc de manière plus ponctuelle auprès des communes (B).

A. Les cabinets d'urbanisme entre accompagnement et impulsion des volontés communales

Les urbanistes se démarquent des avocats car ils suivent, pas à pas, toute la procédure du PLU. De plus, leur expertise n'est pas qu'exclusivement juridique, elle se situe dans tous les domaines relatifs à l'aménagement du territoire. Dans ces conditions, la rédaction des documents qui constituent le PLU leur incombe largement. La rédaction du rapport de présentation demande une expertise sans cesse grandissante au fur et à mesure des rubriques qu'il doit contenir. Ils

⁸²⁸ Cour des Comptes, « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* », in *Rapport public annuel*, 2011 https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiable_rhone_alpes.pdf [consulté le 15 avril 2019] et Cour des Comptes, « Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique, une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement », in *Rapport public annuel*, 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/14-stations-ski-Alpes-nord-face-rechauffement-climatique-Tome-2.pdf> [consulté le 15 avril 2019].

rédigent aussi les orientations d'aménagement et de programmation et le plan d'aménagement et de développement durable en lien fort avec la commune afin de définir ses volontés en matière d'urbanisme. La rédaction du règlement et l'établissement des documents graphiques demandent une maîtrise des outils nécessaires à la cartographie. Ils veillent aussi au respect de la procédure d'élaboration du PLU. A cet égard, ils participent à la procédure de concertation en veillant à être présent lors des réunions publiques et à ce que la commune respecte cette formalité. Ils sont aux côtés des communes durant toute la procédure de réalisation du plan local d'urbanisme, généralement de la délibération de prescription à la délibération d'approbation.

Ils ne sont pas toujours déjà présents lorsque la délibération de prescription a été prise. Cela entraîne parfois les communes sur un terrain sinueux, car elles ne bénéficient alors pas des conseils de l'urbanisme sur un élément déterminant de la procédure du PLU, la délibération de prescription, ayant pris une dimension déterminante suite à la jurisprudence Saint-Lunaire⁸²⁹ entre 2010 et 2017. A ce titre, un urbaniste explique avoir été présent aux nombreuses réunions qu'une commune avait prévues avant d'avoir recours à ses services, en rédigeant la délibération sur la concertation *« ça conduisait à faire soixante réunions. On faisait des réunions où il y avait trois personnes, alors qu'on aurait regroupé par secteur... Et ça ils n'avaient pas réfléchi non plus ça coûte cher à organiser une session de soixante réunions, deux sessions donc ça fait cent vingt réunions de concertation. On était en regroupement, on était deux entreprises pour se partager les réunions [...]. Et c'est parfois trois voir, quatre réunions le même soir. Alors il y a eu un impact très fort des décisions concernant la consultation c'est que les communes sont toutes averties, il faut faire attention. Maintenant la plupart du temps elles prennent des délibérations de prescription ou c'est à minima et on en fait plutôt plus que ce qu'on a mis dans les délib, et puis on fait bien attention à la façon dont on rédige le bilan de la concertation et je pense qu'il y aura de moins en moins de PLU annulés pour motif de non-respect de la concertation. »*⁸³⁰.

Les cabinets d'urbanisme travaillent avec de nombreuses grandes stations de ski et ont des clients dans des départements différents. Ils accompagnent les élus et les techniciens des communes, voir un peu plus. En ce sens, un urbaniste explique qu'*« Il y a des communes où les élus se reposent beaucoup sur nous, ils nous laissent faire, « oui non à la fin ». Ils ne sont pas très intéressés par l'urbanisme, on sent que c'est une obligation qu'ils ont. Sur d'autres*

⁸²⁹ CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n°327149.

⁸³⁰ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

communes ils veulent vraiment être moteur de leur projet. »⁸³¹. Cela dépend des communes car « En station de montagne ils sont plus à se reposer. Je vois Val d'Isère, Aime, les Allues, les élus se reposent beaucoup sur les techniciens, même en interne. A Tignes ils sont plus moteur, ils ont plus envie de s'impliquer et de s'interroger. »⁸³². Ils ont l'impression que les élus se reposent beaucoup sur les techniciens dans les communes « Dans les stations ils laissent beaucoup agir les techniciens pour qu'ils trouvent la manière d'arriver à leurs objectifs généraux. »⁸³³. Les urbanistes endossent donc un rôle qui va parfois jusqu'à conduire en grande partie la procédure.

D'une part, ils comprennent les difficultés des communes à réaliser un PLU et les conséquences d'une annulation par le juge administratif. En effet, ils savent que la procédure est longue et coûteuse pour réaliser un PLU. Il faut au minimum deux ans pour faire un PLU et au minimum 45 000€ hors taxes : *« En moyenne deux ans et demi, nous quand on fait une offre on fait un calendrier sur vingt-sept mois... vingt-huit. Après il peut vite y avoir des imprévus... »⁸³⁴. Ils sont donc à même d'apprécier les conséquences des annulations par les juges. Ils pointent surtout les conséquences pour les communes d'une telle annulation, surtout lorsque le PLU annulé convient à la commune. Dans ce cas de figure, le PLU suivant est donc bien souvent une reprise du PLU annulé, les éléments illégaux en moins.*

D'autre part, leurs relations avec les communes peuvent s'avérer houleuses car les urbanistes jouent un rôle de rappel du droit en vigueur. Ils trouvent donc dans les DDT des partenaires dans le rappel aux communes du droit en matière d'urbanisme. En effet les communes sont souvent défiantes et réticentes si elles éprouvent des entraves juridiques à leur volontés politiques. Les urbanistes rencontrent parfois les mêmes difficultés avec les communes que les DDT : *« C'est vrai qu'on est entre les deux donc on comprend les positions de chacun. Mais c'est vrai que parfois les communes quand on fait une réunion et qu'elles nous présentent un projet, quand on dit « mais, mais, mais, mais », c'est vrai qu'elles doivent se dire « ha mais en fait ils ne veulent pas qu'on construise ». C'est que nous on voit peut-être, enfin nous, je ne suis pas de la DDT non plus mais, on voit peut-être plus large en se disant « attention aux enjeux environnementaux, attention aux enjeux agricoles, attention la loi demande à ce qu'il faille*

⁸³¹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

⁸³² Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

⁸³³ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

⁸³⁴ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

faire telle procédure, donc il va falloir demander des dérogations, il faut bien justifier ». C'est vrai que de l'autre côté ça doit paraître la croix et la bannière, donc ça veut dire qu'ils ne veulent pas... En soit je ne crois pas que la DDT ait empêché de construire, après ils peuvent avoir tendance à vouloir les freiner un peu parce qu'en station je pense que le SCOT de Tarentaise ça sera pas demain parce qu'ils ont tendance à être dans une dynamique, à vouloir aller plus vite que les autres, et à multiplier parfois les projets. Alors la DDT leur dit « attention, attention, il faut être sûr qu'il y a le marché en face, il ne faut pas toujours aller dans une course en avant, sachant qu'il y a les lits chauds et les lits froids qui sont de plus en plus nombreux ». Ils essaient aussi de les résonner. Sur l'enjeu environnemental c'est un bel espace naturel, il leur disent « il faut pas vous tirer une balle dans le pied en en faisant un espace urbain ».⁸³⁵ Un autre urbaniste explique aussi occasionnellement rechercher une expertise auprès des DDT « Il arrive qu'à l'occasion on rencontre un fonctionnaire de l'Etat pour évoquer un dossier en l'absence des communes, parce que c'est l'opportunité, c'est un sujet très technique et voilà on demande juste un conseil, voilà donc on fait les deux. »⁸³⁶.

Par ailleurs, les DDT profitent d'une journée par an pour réunir les cabinets d'urbanisme qui travaillent pour les communes de leur département. L'Etat local sait que ces cabinets sont les rédacteurs des documents d'urbanisme pour le compte des communes, et qu'à ce titre, il y a un enjeu fort à les garder dans le giron des DDT. A cette occasion, les DDT organisent des formations et des échanges relatifs à la réglementation d'urbanisme et à la politique d'aménagement que porte l'Etat dans le département. Comme nous l'explique un directeur de DDT « Les bureaux d'études, ce sont eux qui élaborent les PLU, on veut que les PLU soient de bonne qualité. »⁸³⁷. Il expose aussi que ces journées sont notamment l'occasion de faire le point sur la jurisprudence « On organise une journée avec les bureaux d'études, on fait un point de la jurisprudence »⁸³⁸. Un directeur d'une autre DDT explique « on les voit, on essaie de les réunir régulièrement pour leur faire part des politiques de l'Etat, des enjeux que nous on identifie, du regard qu'on porte sur la montagne. A l'heure à la fois du réchauffement climatique, à l'heure des questions de déplacements, des évolutions, des questions de maintien de l'agriculture de montagne, d'une gestion des ressources en eau qui peut se faire de manière de plus en plus fine. C'est un peu tous ces sujets là sur lesquels on essaie de faire passer des

⁸³⁵ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

⁸³⁶ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

⁸³⁷ Entretien DDT Savoie n°1.

⁸³⁸ Entretien DDT Savoie n°1.

messages bien sûr en direction des élus, mais aussi en direction des bureaux d'études. Le bureau d'étude il est maître d'ouvrage. »⁸³⁹. C'est pour cela que les agents des DDT et les cabinets d'urbanisme connaissent leur travail réciproque : « On a pas toujours ce contact avec le bureau d'études on en a six ou sept sur le département dont deux qu'on retrouve beaucoup, et sur beaucoup de communes avec qui on bosse très bien, [...] . Ils sont très au fait de la réglementation, ils savent sur quel point on va être vigilants et on ne lâchera pas. Tu prends [cite un cabinet d'urbanisme], parfois ils ne savent pas ce qu'ils veulent, il y a pas forcément de conseil juridique derrière. »⁸⁴⁰.

Les urbanistes voient aussi une différence de fonctionnement entre les DDT. Ils s'aperçoivent clairement que la DDT de Savoie travaille de manière plus étroite avec les communes. A propos de la comparaison Savoie et Haute-Savoie, un urbaniste nous explique qu'en Haute-Savoie « *Ils sont encore restés du côté acteur dans la procédure « ha toutes ces procédures ça nous enquiquine, moins on en fait mieux c'est », donc ce n'est pas très motivant et côté Etat c'est moins structuré qu'en Savoie. Alors c'était pas le cas autrefois, dans les années 1980 on avait un service, une DDE qui était extrêmement compétent.»⁸⁴¹. Il ajoute « Je dirais que dans les stations de montagne la Savoie ils ont une continuité de savoir-faire. Il y a eu des changements de personnels, mais pas si fréquents que ça et on a des gens qui sont en général bien au fait des questions, qui apportent des conseils constructifs, voilà qi savent de quoi ils parlent et ça aide bien. En Haute-Savoie c'est plus fluctuant et c'est moins on va dire, il y a peut-être un peu moins de rigueur, c'est un peu plus politique, ça dépend aussi des Préfets, parce que les préfets donnent des directives et donc voilà... »⁸⁴². A propos de la comparaison Savoie et Isère, un autre urbaniste affirme : « *En Savoie ils viennent beaucoup aux réunions de travail qu'on fait, du coup on les voit beaucoup à ce moment-là. Et après une sorte de lien se fait, du coup après on les appelle très régulièrement quand on a une question qui se pose. En Isère ils assistent moins aux réunions, c'est peut-être parce qu'ils ont moins de moyens, ou peut-être qu'ils ont plus de communes chacun. Après oui ça dépend des personnes comme pour tout et comme partout. En Isère il y a des chargés de mission territoriaux qui sont vraiment compétent, en Savoie c'est vraiment plus homogène, mais ils sont très importants, leur compétence est**

⁸³⁹ Entretien DDT Haute-Savoie n°1.

⁸⁴⁰ Entretien DDT Haute-Savoie n°5.

⁸⁴¹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

⁸⁴² Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

primordiale parce que c'est la voix de l'Etat, et de toute façon c'est dur de valider leur position stratégique sans avoir leur aval. »⁸⁴³.

Ils peuvent aussi travailler sur les SCOT. Par exemple, un des cabinets que nous avons sollicités a participé à l'élaboration du SCOT Tarentaise approuvé le 14 décembre 2017⁸⁴⁴ il a donc travaillé sur le périmètre du SCOT contenant certaines de plus grandes stations de ski en Europe et a participé à élaborer un document stratégique pour leur ambitions touristiques. En témoigne l'invention d'un procédé pour calculer le besoin en lits touristiques et favoriser les « lits chauds » en station : *« C'est un outil de suivi qu'on a mis en place qui permet de réguler l'hébergement touristique, c'est-à-dire que partant du principe que l'hébergement touristique doit se développer d'une manière vertueuse c'est-à-dire en faisant d'avantage d'hôtellerie ou de résidences hotellières ou de résidences touristiques durables, des villages de vacances etcetera, des logements qui sont destinés à être utilisés tout au long de la saison, donc on a donné un plafond à chaque commune de mètre carré d'hébergement touristique à mettre dans son PLU et ce plafond on l'a modulé en fonction de la typologie des logements. C'est-à-dire que si c'est des hôtels ils peuvent faire quatre fois plus de mètres carrés si c'est de la résidence secondaire ils peuvent en faire quarante pour cent en moins, voilà. Et entre les deux il y a toute une échelle, il y a quatre catégories, donc ceci incite les collectivités à faire de l'hôtellerie et surtout à lutter au maximum contre les dérives possibles de multiplications de résidences secondaires ou des hébergements touristiques non durable. »⁸⁴⁵.*

Les cabinets d'urbanisme bénéficient donc d'une vision transversale des enjeux de l'urbanisme, et ne sont pas donc des purs juristes. Ils sont capables d'aiguiller les communes sur les enjeux environnementaux ou encore touristiques de leurs PLU, tout en faisant un rappel de la réglementation. De plus, ils trouvent parfois un allié dans les DDT lorsque les communes ne sont pas à l'écoute de leurs conseils.

⁸⁴³ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

⁸⁴⁴ <https://www.tarentaise-vanoise.fr/domaine-scot/> [consulté le 12 juin 2020].

⁸⁴⁵ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

B. Les avocats ou l'ambiguïté du cumul des activités de conseil et de contentieux

Les avocats qui travaillent sur les communes support de station de ski ont une expertise assez ancienne des stations, comme nous l'expose un avocat à propos de son cabinet « *c'est un cabinet qui a été créé en 1969, qui historiquement a beaucoup aidé les communes de montagne à se développer, à réaliser toutes leurs installations, donc c'est un cabinet qui est encore très présent en montagne, qui défend pas mal de communes parmi lesquelles Saint-Bon, Val d'Isère, La Clusaz, c'est les trois principales. Voilà donc j'ai eu l'occasion de défendre des PLU, et évidemment des permis de construire.* »⁸⁴⁶. Un autre avocat nous confie que « *Je travaille sur quasiment toutes les communes que vous ciblez* »⁸⁴⁷. Les cabinets avec lesquels nous avons pu échanger ont travaillé avec la plupart des communes que nous étudions.

Ils notent la double dimension de leur métier, ils sont à la fois conseil des communes et ils interviennent lors des contentieux. Il peut donc leur arriver, au cours d'une carrière, d'avoir attaqué le PLU d'une commune, puis de prodiguer des conseils à cette même commune. Comme l'explique un avocat « *Il y a un caractère schizophrène de l'avocat. Si ce ne sont pas nos clients, ce sera nos adversaires.* »⁸⁴⁸. Par exemple, à Tignes, l'agent et l' élu de la commune expliquent « *Maître [X] a beaucoup travaillé contre la collectivité et donc au début on s'est rendu compte qu'elle avait une très grande qualité, donc il valait mieux l'avoir avec nous.* »⁸⁴⁹. Cette double dimension est même un atout pour un autre avocat, pour qui ces deux pratiques se nourrissent « *Moi je pars du principe que pour bien conseiller il faut être bon en contentieux, et que pour être bon en contentieux il faut savoir aussi où sont les pièges à éviter, et ça on les connaît à travers le conseil. Donc, je suis pas du tout un adepte de la division conseil contentieux et de l'étanchéité.* »⁸⁵⁰. Il y a donc un intérêt stratégique à effectuer à la fois du conseil et du contentieux pour les communes. Les deux activités se nourrissent et donnent de la visibilité aux cabinets auprès des communes.

Les communes ont des niveaux d'expertise inégaux, les besoins sont donc différents, « *il y a des communes qui nous consultent uniquement pour les projets de délibérations, d'autres qui*

⁸⁴⁶ Entretien Avocat n°1.

⁸⁴⁷ Entretien Avocat n°2.

⁸⁴⁸ Entretien Avocat n°2.

⁸⁴⁹ Entretien Commune de Tignes.

⁸⁵⁰ Entretien Avocat n°1.

nous consultent pour les projets de délibération et l'élaboration du PLU. D'autres qui nous consultent pour la défense des PLU au contentieux. Sans voir les délibérations, et puis y en a d'autres qui nous consultent sur l'élaboration du PLU sans la délibération parce qu'ils maîtrisent la rédaction. Il y a un DGS qui préfèrent s'occuper directement des délibérations. »⁸⁵¹. Ainsi, chaque dossier leur paraît différent. Pour eux, il n'y a pas de standardisation de leur travail possible. « *En 2014 une DDT avait fait une brochure pour souligner les bons points dans un PLU. Mais ce n'est pas exportable. On a l'habitude d'exploiter les failles, donc quand on rédige des articles de règlement ça nous sert.* »⁸⁵². De plus, chaque commune formule des demandes bien particulières « *les questions que je traite à un endroit et les enjeux qu'il y a m'aident d'un point de vue pratique. Ça me sert pas particulièrement en réalité, chaque dossier est différent, chaque commune est différente, chaque PLU est différent. L'expérience avec les uns ne me sert pas nécessairement avec les autres.* »⁸⁵³.

Leur travail auprès des communes consiste en des audits de PLU, c'est-à-dire à une relecture des documents d'un point de vue juridique, tant pour s'assurer de leur cohérence, que de la rédaction du règlement. Il leur arrive aussi de conseiller la rédaction des délibérations. En fait, plusieurs scénarios se présentent aux avocats : « *Quand on nous sollicite sur un PLU on fait un audit sur un dossier, nous on connaît tous les scénarios. Il y a un appel d'offre, une demande de présence d'un avocat en co-traitance avec un bureau d'études. On fait soit un accompagnement sur toute la procédure ; soit une relecture de délibérations avec une relecture du PLU avant l'arrêt du PLU. Ce sur quoi j'alerte les collectivités territoriales c'est sur la phase d'élaboration, particulièrement la forme et la procédure. C'est 90% ou 95% des risques d'annulation, par exemple les débats du PADD et les délibérations. L'autre aspect c'est la forme du document, tous les items. Je préfère avoir un PLU imparfait qui fonctionne.* »⁸⁵⁴.

Les avocats fustigent les recours contre les plans locaux d'urbanisme trop fréquents à leur goût. « *En station de ski, les recours sont disproportionnés par rapport au nombre d'habitants. Il y a une tension sur le marché foncier. Les montagnes des Alpes du Nord ont une activité économique forte.* »⁸⁵⁵. Aussi : « *Le succès des recours diminue, mais pas les recours. Les gens*

⁸⁵¹ Entretien Avocat n°1.

⁸⁵² Entretien Avocat n°2.

⁸⁵³ Entretien Avocat n°1.

⁸⁵⁴ Entretien Avocat n°2.

⁸⁵⁵ Entretien Avocat n°2.

savent que s'ils font un recours ça paralyse. On fait un recours et on le monnaie. C'est une faute de lecture sur les recours abusifs. Plus on crée de règles contre le recours abusif, plus il y a de recours pour obtenir de l'argent. Les promoteurs sortent le chèque. C'est très impressionnant. »⁸⁵⁶. Mais ils voient aussi que le contentieux de l'urbanisme connaît des réformes qui réduisent les possibilités d'attaquer un document d'urbanisme « *On est à un tournant là quand même, le législateur ferme les portes aussi.* »⁸⁵⁷. Pour un avocat, les POS ne donnaient pas lieu à un contentieux aussi important « *Pour les POS après la décentralisation c'était extrêmement compliqué. Le POS était élaboré dans le cadre de groupes de travail. Il y avait beaucoup moins de recours. Le POS était un document juste, c'était une répartition des droits à construire. En 2000, la réflexion c'était il y a trop d'annulations pour vice de forme, la volonté c'était de simplifier la procédure pour réduire les annulations. C'était sans compter l'imagination des avocats.* »⁸⁵⁸. Il y a donc un enjeu et une pression forte sur les avocats dans la matière du droit de l'urbanisme en station de ski « *Il y a une pression concernant l'urbanisation en montagne. Nous les avocats on a aussi la pression. Il y a des enjeux et des prises de risques.* »⁸⁵⁹.

Les avocats ont aussi remarqué une différence de fonctionnement entre les DDT car ils sont amenés à travailler pour des communes situées soit en Savoie, Haute-Savoie et Isère. Un cabinet d'avocat a travaillé à la révision du PLU de Courchevel et a pu apprécier le travail de la DDT Savoie « *Moi j'ai participé à la dernière révision du PLU de Courchevel. Et j'ai assisté à deux réunions avec la DDT, une réunion pendant la procédure et une réunion à la fin de la procédure, après l'enquête publique lorsqu'on a fait le point sur les conclusions du commissaire enquêteur et puis la nécessité éventuelle de modifier le projet de PLU après enquête. Et c'était très constructif. L'Etat a joué son rôle. C'est à dire qu'il insistait pas mal sur les thèmes de l'Etat : l'économie de l'espace, les risques, etcetera. Et en étant assez constructif et mesuré. C'est-à-dire que j'avais trouvé la DDT très partenaire.* »⁸⁶⁰. En Haute-Savoie, ce même avocat avait travaillé sur un plan de prévention des risques : « *Alors en Haute Savoie j'ai participé à une élaboration pas de PLU mais de PPR et ce n'est effectivement pas la même chose. On ne sent pas le partenaire, on sent le maître d'ouvrage et c'est normal, le PPR relève de la compétence de l'Etat, le PLU non. Alors il y avait un semblant de dialogue,*

⁸⁵⁶ Entretien Avocat n°2.

⁸⁵⁷ Entretien Avocat n°2.

⁸⁵⁸ Entretien Avocat n°2.

⁸⁵⁹ Entretien Avocat n°2.

⁸⁶⁰ Entretien Avocat n°1.

ils voulaient préserver le dialogue, mais on sentait bien qu'on n'avait pas de capacité d'influence sur les choses. »⁸⁶¹. Un autre avocat affirme avoir vu cette différence aussi « Il n'y a pas le même fonctionnement des DDT suivant le département : en Haute-Savoie il y a une très grande liberté des communes par rapport à l'Etat. Il y a un processus de médiation. En Isère on voit moins la médiation. Il y a une forme de laisser faire, une fois qu'on a l'avis de l'Etat c'est dézingage officiel. Ça dépend beaucoup du maire, du cabinet d'urbanisme, du chargé de mission DDT. »⁸⁶².

Concernant l'application des décisions de justice, un avocat nous explique qu'il applique directement les décisions du tribunal administratif, sans attendre la décision de la cour administrative d'appel : « Moi je n'attends pas que ça remonte à la CAA pour appliquer et pour suivre l'évolution jurisprudentielle. A partir du moment où le TA de Grenoble ou le TA de Lyon prennent une décision dans un sens déterminé j'applique tout de suite cette solution là sans attendre que ça aille à la CAA. D'abord parce qu'il n'y a pas beaucoup de, je trouve qu'il n'y a pas beaucoup d'infirmité des décisions de première instance par la cour. Et puis deuxièmement le temps qu'elle statue s'écoule un an et demi à deux ans donc pendant ce temps-là il y a des PLU à approuver, à auditer donc non j'applique les dernières évolutions. Quand on les connaît parce que vous savez le tribunal administratif les décisions ne sont pas publiées, heureusement c'est un petit monde donc on arrive à savoir par des publications professionnelles ou par internet dans quel sens a statué la juridiction. »⁸⁶³. Le réseau professionnel est donc essentiel pour se tenir informé de décisions qui n'auraient pas été commentées ni publiées.

Les avocats et les urbanistes jouent donc un rôle essentiel dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Ils apportent une expertise qui concurrence les services de l'Etat. Ils ont un rôle aussi ambivalent. Les cabinets d'urbanisme sont à la fois au service de clients, les communes, mais se font aussi le relai de réglementation qui fait l'objet du mécontentement des communes. De plus, les avocats fournissent des prestations en conseil ou en contentieux qui les positionnent de manière différente par rapport au juge administratif. Soit qu'il faille faire en sorte qu'un plan local d'urbanisme ait le moins de failles juridiques possibles, soit qu'il faille développer un argumentaire poussant le juge à annuler un plan. Ces acteurs sont donc susceptibles de

⁸⁶¹ Entretien Avocat n°1.

⁸⁶² Entretien Avocat n°2.

⁸⁶³ Entretien Avocat n°1.

développer des usages stratégiques des jurisprudences pour appuyer leur propre expertise auprès des communes ou lors des contentieux.

De nombreux acteurs participent à la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Dans la mesure où cet instrument est devenu une fin pour eux, sa vulnérabilité devant le juge administratif pose des difficultés à l'ensemble de ces acteurs.

Sous-Section 2 De multiples intérêts heurtés par la vulnérabilité juridique des plans locaux d'urbanisme des stations de ski

Les communes ne sont pas toutes exposées au risque contentieux de la même manière, certaines ayant subi de nombreuses annulations, d'autres n'ayant pas connu de contentieux sur ce document (I). Cette vulnérabilité s'exprime par les failles juridiques révélées par les moyens d'annulation retenus par le juge administratif lorsqu'il contrôle les plans locaux d'urbanisme des stations de ski (II).

I. Des communes exposées de manière différente au risque contentieux

Lorsqu'il annule un plan local d'urbanisme le juge annule en fait la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme. Cependant, il est saisi de différents moyens qu'il doit tous analyser⁸⁶⁴, et l'étude des moyens qu'il a retenus permet de connaître les raisons d'une annulation qu'il prononce. Sur les douze communes que nous avons sélectionnées, sept ont connu des annulations totales ou partielles de leur plan local d'urbanisme. Il faut essayer de comprendre pourquoi ces communes ont subi une annulation (A) puis de comprendre les moyens d'annulation et le contrôle exercé par le juge administratif (B).

⁸⁶⁴ Article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier. ».

A. La pression foncière comme accentuation du risque contentieux pour les communes subissant des annulations

Les sept communes ayant subi des annulations n'ont pas eu le même destin devant le juge administratif. Certaines communes n'ont subi qu'une annulation de PLU entre 2000 et 2018. Megève en 2010, Avoriaz en 2010, Méribel en 2014 et Huez en 2017. D'autres communes ont subi plusieurs annulations. Courchevel a subi une annulation en 2011, et en 2014, avant gagner devant le Conseil d'Etat en 2017. Ainsi, seule l'annulation de 2011 est définitive. Val d'Isère s'est fait annuler tous ses PLU, en 2010, 2014 et 2018. Chamonix a subi une annulation partielle en 2007, puis une autre partielle en 2011.

La pression foncière exercée sur une commune peut expliquer une certaine pression contentieuse. Pour explorer cette dimension, nous nous appuyons sur le prix de l'immobilier en euro médian au mètre carré relevé le 8 février 2019.

Commune	Département	Prix en euros médian du mètre carré au 8/02/2019 voir www.immobilier.notaires.fr
Méribel les Allues	73	7530
Val d'Isère	73	7150
Megève	74	7100
Saint Bon Tarentaise	73	6960
Chamonix	74	6700
Morzine	74	5820
Tignes	73	4880
Les Bellevilles	73	4790
Huez	38	4300
Macôt-la-Plagne	73	3190
Bourg Saint Maurice	73	2980
Mont de Lans	38	2980

Il paraît plus pertinent de comparer les communes par département. En Savoie, on peut voir très clairement que ce sont les communes où le prix du foncier est le plus élevé qui ont subi des

annulations. Notamment en Tarentaise, où « *les stations de Tarentaise représentent 4 % des surfaces savoyardes échangées mais 48 % du volume financier en termes de ventes.* »⁸⁶⁵.

Commune	Département	Prix en euros médian du mètre carré au 8/02/2019 (voir www.immobilier.notaires.fr)
Méribel les Allues	73	7530
Val d'Isère	73	7150
Saint-Bon-Tarentaise	73	6960
Tignes	73	4880
Les Bellevilles	73	4790
Macot la Plagne	73	3190
Bourg Saint Maurice	73	2980

En Haute-Savoie, les trois communes étudiées ont subi des annulations. En Isère, Mont-de-Lans a subi un contentieux et l'a remporté et Huez a subi une annulation. Concernant les requérants ce sont soit des syndicats de propriétaires, soit des propriétaires, soit des propriétaires d'hôtels, soit des associations de défense de l'environnement.

Une autre donnée renforce la pression foncière sur les communes. Ce sont les risques naturels, qui contraignent fortement l'urbanisation en montagne. A ce titre, le plan de prévention des risques sont réalisés par l'Etat. C'est l'article L.562-1 du code de l'environnement qui définit les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)⁸⁶⁶. Le PPRNP est annexé au plan local d'urbanisme⁸⁶⁷. Les PPRNP contraignent donc l'urbanisation et la restreignent. L'existence ou non de PPRNP peut mettre en difficulté les communes, soit que la rédaction du PLU tente d'en pallier l'absence, soit qu'il y contrevienne⁸⁶⁸. Dans de nombreuses communes de montagne, le PPRNP encadre les zones de construction et restreint les possibilités de construire lorsque des risques sont identifiés⁸⁶⁹. Les communes le savent et lorsqu'elles sont

⁸⁶⁵ GRILLET Pierre-Yves, « Passer de l'aménagement au « ménagement » de la montagne, La fabrique d'un SCOT de montagne vallée de la Tarentaise », in JOYE Jean-François (dir.), *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, p. 265.

⁸⁶⁶ Article L.562-1 Code de l'environnement : « *L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones [...]* ».

⁸⁶⁷ Article L.562-4 du code de l'environnement.

⁸⁶⁸ « *A Méribel, c'est l'absence de PPRNP qui a poussé la commune à écrire dans le règlement qu'un pétitionnaire doit avoir fait faire une étude de risques. A Val d'Isère, la commune a attaqué le PPR et trouve son urbanisation très contrainte par ce document.* » (Entretien SPAT DDT Savoie).

⁸⁶⁹ Article L.562-5 du code de l'environnement.

couvertes par un PPRNP, elles lisent le PLU et le PPRNP en parallèle « *le PLU, vous le regarderez il est affiché là, avec le PPR parce que c'est lié* »⁸⁷⁰. En Savoie, il est difficile pour l'Etat d'élaborer des PPRNP. Un agent évoque à la fois un manque de moyens techniques pour réaliser ces PPRNP et à la fois montre une certaine réticence envers ces documents, qui sont peu appréciés par les communes et qui sont difficiles à faire évoluer⁸⁷¹. Par exemple, à Méribel, c'est l'absence de PPRNP qui a poussé la commune à écrire dans le règlement qu'un pétitionnaire doit avoir fait faire une étude de risques, ce qui a conduit à son annulation. A Val d'Isère, la commune a attaqué le PPRNP car son urbanisation très contrainte par ce document. A Morzine, c'est le PPRNP qui a conduit à l'annulation d'un emplacement réservé qui était situé en zone rouge à la suite d'une modification du plan local d'urbanisme.

La pression foncière pousse les requérants à invoquer de nombreux moyens à l'encontre des plans locaux d'urbanisme. Concernant les moyens d'annulation retenus pour annuler les plans locaux d'urbanisme de ces communes, ils concernent tant la procédure que le fond. Les requérants ont tout intérêt à axer leurs requêtes sur des illégalités externes, qui conduisent le juge à prononcer des annulations totales. Une analyse rapide de ces moyens permet de mieux comprendre ce point. C'est ainsi que Val d'Isère a connu plusieurs annulations. Cette commune avait prescrit une révision de son POS en 1998, qui à la suite de la loi SRU avait été transformée en élaboration de plan local d'urbanisme. En 2010, sur la légalité externe, le tribunal administratif de Grenoble a estimé que les objectifs n'étaient pas suffisamment définis dans la délibération de prescription, ce qui entachait d'illégalité la délibération d'approbation. En 2014, Val d'Isère se trouve une nouvelle fois prise à défaut avec les lois d'urbanisme. Le tribunal administratif de Grenoble a estimé qu'elle n'avait pas explicitement écarté l'application de la loi Grenelle à sa procédure d'élaboration de plan local d'urbanisme. Cette loi s'appliquait donc au PLU en cause. En 2018, Val d'Isère voit son PLU annulé essentiellement pour des moyens

⁸⁷⁰ Entretien Commune de Morzine.

⁸⁷¹ « *Y a une vraie ambiguïté en Savoie sur le sujet. Où comme on n'a pas les moyens de faire des PPR partout sur le département, parce qu'en théorie faudrait faire des PPR partout, parce qu'il y a tellement de risques sur le département qu'on est contraints, hyper contraints de partout. Que on a fait des PIZ, donc c'est des plans d'indexation en Z qui sont faits sous maîtrise d'ouvrage collectivité qui réintègrent dans le zonage des PLU et que nous on valide à demi-mot derrière au moment du document d'urbanisme, mais on l'intègre par un biais indirect, c'est-à-dire qu'on utilise le document d'urbanisme pour intégrer un zonage risque. Mais parce que les collectivités avaient un les moyens et deux le souhait de se développer donc on a ce modus operandi en Savoie qui est très particulier, qui est en Savoie, y a qu'en Savoie qu'il y a des PIZ. Et y en a nulle part ailleurs.* »(Entretien SPAT DDT Savoie) ; « *Normalement elles n'ont pas à le demander. Normalement c'est l'Etat qui porte cette politique, mais c'est là où est toute l'ambiguïté je trouve en Savoie. L'Etat n'a pas les moyens de pouvoir faire des PPR partout et de payer les études, donc au bout d'un moment on dit aux pétitionnaires et ben démontrez nous qu'il n'y a pas de risques.* ».

de légalité interne. Car « *l'économie générale du plan local d'urbanisme s'en trouve bouleversée.* »⁸⁷². Il est donc clair que pour Val d'Isère l'enchaînement de lois concernant l'urbanisme a fortement mis en difficulté la commune. Ces lois et leur entrée en vigueur chevauchent le moment de la prescription et l'approbation du plan local d'urbanisme. C'est aussi l'œuvre de recours menés par de nombreux syndicats de copropriétaires et de propriétaires de biens immobiliers dans la commune. A titre d'exemple, en 2018, ils étaient onze requérants. Quant à Courchevel, en 2011 le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme au motif qu'après l'enquête publique, la commune avait modifié de manière substantielle son document. De même, à Méribel, deux vices de procédures ont entaché la troisième révision du plan local d'urbanisme. En 2014, le tribunal administratif de Grenoble a estimé qu'il manquait l'avis des personnes publiques associées au dossier d'enquête publique et que le plan local d'urbanisme aurait dû être soumis à enquête environnementale. Concernant Huez, trois moyens de légalité externe ont été retenus par le tribunal administratif de Grenoble. Ils concernent un manque de concertation au regard du L.300-2 du code de l'urbanisme en vigueur à l'époque, une irrégularité au sens de Danthony concernant l'avis de l'autorité environnementale, ainsi qu'une méconnaissance de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme sur le diagnostic et les prévisions économiques et démographiques. A Morzine-Avoriaz l'annulation concernait des emplacements réservés situés en zone bleue et rouge du PPRNP. A Megève, c'est l'absence de la note explicative de synthèse avec la convocation à la séance du conseil municipal au cours de laquelle la révision du PLU devait être approuvé qui a conduit le tribunal administratif à retenir un moyen de légalité externe. Chamonix a connu deux annulations partielles en 2007 et 2011 qui concernaient seulement des illégalité internes. En résumé, la pression foncière expose fortement les communes aux risques contentieux.

B. La disparité des situations des communes n'ayant pas subi d'annulation

En Savoie, les communes de Tignes, Macôt-la-Plagne, Les Bellevilles et Bourg-Saint-Maurice n'ont pas subi d'annulation. En Isère, Mont de Lans n'a pas subi d'annulation. Cela masque des situations bien différentes. Tignes a subi une annulation d'une UTN sur les bords du lac de Tignes qui a eu des conséquences sur la façon de concevoir l'urbanisation dans le PLU. A Mont-

⁸⁷² TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n°1701033 ; 1701081 ; 1703210 ; 1703435 ; 1703441 ; 1703443 ; 1703449 ; 1703452 ; 1703455 ; 1703460 ; 1703461.

de-Lans, la commune a remporté un contentieux. Aux Bellevilles, à Macôt-la-Plagne et à Bourg-Saint-Maurice, le plan local d'urbanisme n'a pas été attaqué.

Aux Bellevilles, la clef d'explication d'absence de recours se situe peut être dans la capacité de négociation de la commune en amont du contentieux « *Soit que notre maire est bon en négociations, soit que les recours étaient voués à l'échec dès l'origine. C'est vrai que nous au niveau PLU je retouche du bois, on est.... On est vernis par rapport à nos voisins de la Tarentaise [...] nous c'était un autochtone qui était pas bien content, mais bon on a discuté* »⁸⁷³. Les diverses modifications et révisions simplifiées du PLU démontrent des retouches régulières qui permettent l'urbanisation via des suppressions d'emplacements réservés, des ajustements de hauteurs et autres, peut être résultats de ces négociations.

A Macôt-la-Plagne et à Bourg-Saint-Maurice cela a été un soulagement pour les agents et les élus de savoir que le PLU n'avait pas été attaqué. A Macôt-la-Plagne, la commune avait décidé de reprendre une délibération de prescription en cours de procédure, selon un agent « *Concernant la délibération de prescription de la révision du PLU, à Macôt on a re-délibéré pour ne pas se faire attaquer sur la concertation. C'est le bureau d'études qui nous a suggéré de redélibérer pour sécuriser juridiquement la procédure.* »⁸⁷⁴.

Concernant Bourg Saint Maurice, la personne responsable de l'urbanisme explique que : « *Le contentieux ça fait partie de notre vie, c'est notre quotidien. A Bourg-Saint-Maurice quand le nouveau PLU n'a pas été attaqué, on a failli sortir le champagne.* »⁸⁷⁵. En fait, cette personne est un prestataire extérieur de service, ancien fonctionnaire dans l'administration déconcentrée locale, et avait travaillé à ce titre sur les documents d'urbanisme des stations de ski avant et après la décentralisation. Il bénéficie donc d'une longue expérience et en fait bénéficier la commune. Selon lui, un strict respect de la procédure lors de l'élaboration du PLU a aidé à sa sécurité juridique « *On a pris les choses par le bon bout, on a été clair dans le discours de façon constante, et que le document est cohérent, il n'y a pas eu de recours, sur la révision de 2014, il y a pas eu de recours. [...] C'est un procédure pil-poil à la virgule près. Moi j'ai toujours dit que ce serait lamentable de prendre un recours parce qu'un machin, un truc hein. Donc être*

⁸⁷³ Entretien Les Bellevilles.

⁸⁷⁴ Entretien Commune Macôt-la-Plagne.

⁸⁷⁵ Entretien Commune Macôt-la-Plagne.

pil-poil sur la procédure et puis concerter, expliquer. »⁸⁷⁶. Pour lui, il était inconcevable d'avoir un recours sur un problème de forme, « *c'est idiot d'avoir du recours sur un problème de forme. Ça en fait partie. En clair la délibération qui prescrit il faut la faire comme il faut, les objectifs il faut les fixer, il faut que ces objectifs, dans l'élaboration du dossier les objectifs ont été pris en compte, faire la preuve qu'on est bien dans des objectifs fixés au début, dans tous mais pas dans d'autres. Et dans les mesures de concertation bien faire gaffe aussi, ça veut dire qu'il faut pas écrire trois réunions publiques et en faire que deux, là on s'expose. Si on dit une et qu'on en fait deux... ça craint pas, bon ces trucs là c'est un peu l'expérience qui nous dit ça. Par définition il faut... je dirais pas se contenter du minimum, c'est pas le bon terme, mais il faut vraiment écrire, que ce qu'on écrit correspond au cadre réglementaire, et qu'on soit sûrs de pouvoir le faire.* ». Ce qui entraîne une vigilance accrue sur la procédure « *On est très vigilants sur les procédures, très vigilants surtout sur la forme, sur le fond bien évidemment mais le fond on l'écrit mais sur la forme on a pas le droit de s'égarer sur la forme.* »⁸⁷⁷. Bourg-Saint-Maurice bénéficie donc de l'expérience d'un ancien agent de l'Etat pour la rédaction du PLU.

Il est intéressant de se pencher sur le cas de Tignes qui n'a pas subi de contentieux concernant son plan local d'urbanisme sur la période étudiée. Cependant, la révision simplifiée n°3 du PLU visait à adapter le règlement⁸⁷⁸ dans l'optique de la construction d'une UTN, qui consistait en un hôtel haut de gamme, aux abords du lac de Tignes. La délibération explique que « *La création d'une Unité Touristique Nouvelle pour la construction d'un hôtel d'exception sur le site du CIHM, a été autorisé par arrêté préfectoral DDT/SPAT n°2011-836 du 14 novembre 2011. Une procédure de révision simplifiée doit permettre d'adapter le règlement du PLU aux ambitions communales. [...] la réalisation d'un hôtel d'exception permettra la création de « lits chauds » avec des prestations de grande qualité. Ce projet participera donc à conforter l'économie touristique de la station notamment en attirant une clientèle complémentaire à celle fréquentant actuellement notre station. Les prestations proposées contribuent à élargir l'offre de la station et à animer le secteur du Lac.* ». Plusieurs associations avaient attaqué l'arrêté préfectoral. L'association Vivre en Tarentaise, l'association Mouvement Homme et Nature, la Fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature comité Savoie, dite FRAPNA Savoie, et l'association Mountain Wilderness avaient demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler l'arrêté préfectoral du 14 novembre 2011 par lequel le préfet de la Savoie avait

⁸⁷⁶ Entretien Commune Bourg-Saint-Maurice.

⁸⁷⁷ Entretien Commune Bourg-Saint-Maurice.

⁸⁷⁸ Délibération du conseil municipal de la commune de Tignes du 10 avril 2012.

autorisé la création d'une unité touristique nouvelle pour la construction d'un hôtel à Tignes, ainsi que la décision implicite de rejet du recours hiérarchique adressé le 13 janvier 2012 au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. La commune a perdu devant le tribunal administratif et a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Lyon. La Cour Administrative d'appel de Lyon a estimé que « *qu'il ressort toutefois des pièces du dossier et notamment des photographies produites par les parties, qu'en dépit de ces éléments, la rive sud du lac de Tignes où doit s'implanter le projet constitue une coupure verte entre, d'une part, le centre du bourg de Tignes situé au nord du lac et l'aménagement à l'ouest du lac d'un paravalanche au-dessus de la route départementale, et, d'autre part l'urbanisation du Val Claret située au sud du site ; que cette zone contribue ainsi à conserver un caractère naturel au paysage du lac permettant de regarder cette partie de rive du lac comme étant naturelle au sens des dispositions précitées* ». L'UTN n'a donc pas été réalisée, et la commune a tenu compte de cette appréciation lors de la révision générale de son plan local d'urbanisme en 2016⁸⁷⁹. Quand bien même les agents ou élus de la commune ne sont pas d'accord avec cet arrêt, ils l'ont appliquée. En effet, ils sont amers après cette annulation : « *Agent de la commune : Oui. Ben disons qu'il a été attaqué, on a été en appel et on a pas été au Conseil d'Etat et en fait du coup la décision de la cour administrative d'appel a été validée l'année dernière et... il y a même un an et demi déjà...*

Elu : Oui ça fait un moment...

Agent : Oui un bon moment et elle a.. elle a pas... On le regrette maintenant après coup, c'est vrai que [le chargé de mission] de la DDT avait essayé de nous pousser, de pousser les élus mais bon c'est vrai qu'il y avait pas une motivation des élus d'aller jusqu'au Conseil d'Etat pour ce dossier qui avait fait couler beaucoup d'encre sous l'ancienne municipalité. C'était pas un de leurs projets... Donc c'est vrai que se battre, se battre.... Et au final on est perdants sur les berges du lac qui sont des berges naturelles.

O.S : D'accord donc là c'est fixé ?

Agent : Oui là c'est définitif.

Elu : Oui c'est considéré comme des rives naturelles alors que bon...

Agent : Elles sont pas naturelles...

Elu : Non elles le sont pas... Il y a un bâtiment... On a la règle de recul... C'est pas qu'on ait forcément envie d'aller construire là-bas mais c'est presque sur le principe. Et voilà.

O.S : Oui parce que c'était un projet d'hôtel...

⁸⁷⁹ Délibération du conseil municipal de Tignes du 16 février 2016 : Prescription.

Agent : C'était un hôtel d'exception avec toute une partie de...

Elu : C'est pas pour les... comment dire... de remise en forme, pour les sportifs...

Agent : C'était exceptionnel aussi au même titre que le bâtiment devait être exceptionnel dans un site exceptionnel. La vision était celle-là. Mais peut-être qu'ils ont été trop gourmands, dans le nombre des mètres carrés ils étaient un peu en dessous des douze mille mètres carrés. C'était peut-être trop pour les habitants.

Elu : Ben le recours, enfin l'action en justice elle était portée par des associations écolos quoi. »⁸⁸⁰.

A la DDT de Savoie, un agent explique : « *Les élus voulaient développer un projet d'hôtel, dit d'exception vraiment du très haut de gamme sur les bords du lac. Si tu veux en termes de loi montagne, ça posait deux soucis, ça posait un problème de continuité ou de discontinuité. Au niveau du lac, t'as Tignes le lac, l'urbanisation qui se développe. Le projet était sur les bords du Lac, à l'évidence en discontinuité de l'urbanisation qui existe. Donc ça on avait pas ignoré ça. Par contre il se posait sur le bord du lac, sur un site où il y avait déjà une construction, un bâtiment qu'ils appellent localement le CIHM, donc le centre d'initiation à la haute montagne. Donc un bâtiment qui est un des tous premiers bâtiments qui a été réalisé sur Tignes le lac. A côté tu avais deux anciens chalets d'alpages, t'avais un bâtiment qui servait de pompe de relevage, donc un ouvrage public, et puis tout un aménagement on va dire de promenade piéton. Donc nous on avait considéré, qu'on est dans la bande des 300 mètres du lac qu'on doit protéger. Mais nous on avait considéré que les constructions existantes, les aménagements, ôtaient le caractère naturel à la rive. Donc on avait considéré qu'on échappait de fait à cette notion de protection des parties naturelles des rives. Mais par contre que l'existant n'était pas suffisant pour développer l'urbanisation, et que donc on était en discontinuité. Voilà donc on avait argumenté cela dans le dossier, après avoir fait une analyse jurisprudentielle des plans d'eaux, des lacs. C'était une interprétation, parce qu'effectivement, la jurisprudence, elle va vraiment dans les deux sens. Alors je l'ai plus en tête.... Mais je sais plus quelle jurisprudence, je ne sais pas où, dans les Pyrénées je crois, elle considère que juste un ponton, enfin j'exagère un peu, un ponton, un parking, un accès, ôtent le caractère naturel à la rive. Et d'autres qui sont moins, moins light. On avait bien conscience que c'était interprétatif, mais on avait dit, ben voilà c'est jouable. Ce projet il faisait polémique de toute façon. Nous on s'était longtemps posé la question si on pouvait le soutenir ou pas, enfin bon bref.... Donc on y était allés, on*

⁸⁸⁰ Entretien Commune de Tignes.

*savait qu'il y avait une fragilité là-dessus. Donc il avait été attaqué, même chose par la FRAPNA etc., plus par des locaux parce qu'en plus c'était dans un contexte municipal très polémique avec l'ancien maire, qui était un personnage un peu particulier. Donc en tout état de cause, le projet a été attaqué et il a été annulé par le juge au motif que le juge a considéré que les aménagements et les constructions au bord du lac n'enlevaient pas le caractère naturel à la rive. Donc qu'on ne respectait pas les dispositions du code de l'urbanisme. ».*⁸⁸¹ La DDT proposait donc une interprétation de la loi montagne qui n'a pas été suivie. Le juge administratif a donc à la fois désavoué la vision de la commune qui avait initié le projet, de la préfecture qui a accordé l'arrêté, du ministère qui a rejeté le recours gracieux des associations requérants et de la DDT qui conseillait la commune pour la constitution du dossier UTN.

L'annulation de cet UTN n'a pas empêché la commune de prescrire une révision allégée de son plan local d'urbanisme afin de faire aboutir des projets touristiques. En effet, le 26 octobre 2017, la commune a approuvé une révision allégée. Elle visait à l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre de l'hébergement hôtelier du Val Claret par l'implantation d'un village club d'une capacité de 1050 lits touristiques sur le front de neige ainsi que la création d'un complexe de piste de ski couverte et espace aqua ludique permettant de sécuriser l'offre de ski et diversifier les activités sportives et de loisirs de la station en toutes saisons. Selon la commune⁸⁸² « *La municipalité a lancé la révision dite "allégée" n°2 de son Plan Local d'Urbanisme (PLU) pour permettre la réalisation de deux projets touristiques d'importance situés en partie Sud du Parking de la Grande Motte et ses abords, à savoir :*

- Un complexe de piste de ski couverte et espace aqualudique incluant une piste de ski d'une largeur de 50m par 400m de longueur, des équipements de chronométrage, un bassin de surf tous niveaux ainsi que des services comprenant restaurant, espaces matériels et locaux techniques.

- Un nouveau village Club 4 et 5 étoiles de 1050 lits touristiques, conçu pour loger la totalité de son personnel, afin de permettre au Club Méditerranée de renouveler son offre touristique aux standard des exigences de sa clientèle.

Ces programmes permettront une montée en gamme en termes d'offres de logements et de produits touristiques, confortant ainsi l'économie touristique de la station et la fréquentation du domaine skiable à l'année, conformément à la politique de redynamisation engagée par la

⁸⁸¹ Entretien DDT Savoie n°3.

⁸⁸² voir sur le site internet : <http://www.mairie-tignes.fr/49-revision-allegée-n-2-du-plu.htm> [consulté le 25 novembre 2019].

municipalité.

Tout au long de cette procédure, qui doit aboutir à l'automne 2017, une concertation est mise en place avec la population.

Un registre de concertation accompagné de documents d'informations est mis à disposition de chacun à l'accueil de la Mairie de Tignes, pendant les heures d'ouverture au public. ».

Ainsi, la mise en échec d'un projet n'empêche pas la commune d'en lancer un autre sur un site de la commune différent. L'annulation retarde les projets et pousse les communes à chercher d'autres emplacements

Dans le cas de Courchevel, la commune avait subi des annulations. Cependant, après avoir connu ces annulations, la commune a remporté un contentieux en 2018. Onze requêtes avaient été déposée par différents requérants contre la délibération d'approbation du 31 janvier 2017. Le tribunal administratif a rejeté tous les moyens invoqués ⁸⁸³.

Les communes qui n'ont pas connu d'annulation de leur plan local d'urbanisme ont donc expérimenté des situations différentes. Elles ont élaboré des stratégies qui ont mené soit à remporter des contentieux, soit à éviter que des contentieux ne se produisent.

II. Des failles juridiques révélées par les moyens d'annulation retenus par le juge administratif

Le contentieux de la légalité des plans locaux d'urbanisme relève du recours pour excès de pouvoir. Nous l'avons vu, les règles concernant le contentieux de l'urbanisme sont contenues dans le Code de l'urbanisme et ont été façonnées par la jurisprudence. Nous allons nous préoccuper des moyens retenus par le juge administratif, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il annule un plan local d'urbanisme. Dans le cas du recours pour excès de pouvoir, comme le fait remarquer Fabrice Melleray, il n'existe pas de dispositions dans le Code de justice

883

<http://grenoble.tribunal-administratif.fr/content/download/137064/1387443/version/1/file/R%C3%A9sum%C3%A9%201701869.pdf>. [consulté le 25 novembre 2019].

administrative définissant les moyens d'annulation⁸⁸⁴. Ces moyens ont donc été développés par le juge administratif et systématisés par la jurisprudence à l'occasion de multiples tentatives de taxinomie⁸⁸⁵. La distinction classique de la légalité interne et externe et les moyens qui en découlent ont été construits par la doctrine. Cette distinction résulte d'un syncrétisme entre la jurisprudence et la doctrine. Ici, la doctrine joue parfaitement le rôle que lui attribue Philippe Jestaz en exerçant des fonctions d'opinion et de légitimation⁸⁸⁶. La doctrine s'attache à décrire et classer les moyens de légalité interne et externe. Ce sont tant des notions analytiques pour la doctrine, qu'opérantes pour les juges et les parties. Tant les manuels classiques de droit administratif⁸⁸⁷, les fascicules Lexis Nexis, que les traités pratiques à destination des professionnels⁸⁸⁸ établissent une classification de ces moyens.

Nous ne sommes pas sans ignorer qu'il existe deux typologies principales de moyens invocables, des moyens de légalité externe et des moyens de légalité interne. Nous l'avons vu, les catégorisations varient quelque peu. On peut cependant retenir que les moyens de légalité externe sont l'incompétence, le vice de forme et le vice de procédure. Les moyens de légalité interne sont la violation directe de la règle de droit, l'erreur de droit, l'inexactitude matérielle des faits et le détournement de pouvoir et de procédure. Fabrice Melleray rappelle aussi qu'il existe différents degrés de contrôle des motifs, en légalité interne. Soit un contrôle restreint assimilable à l'erreur manifeste d'appréciation, soit un contrôle normal dans lequel « *Pour paraphraser la jurisprudence, le juge y vérifie que les faits sont de nature à justifier légalement la décision querellée.* »⁸⁸⁹. Le juge peut enfin exercer un contrôle maximum, qui est assimilable à un contrôle de proportionnalité. L'analyse de la légalité interne et externe des actes administratifs est souvent présentée dans les manuels sous l'angle du contentieux. René Chapus⁸⁹⁰ propose une autre analyse. Il range l'analyse des moyens de légalité dans le cadre de la présentation du principe de légalité. Mais il reprend aussitôt l'analyse classique des moyens de légalité externes et internes.

⁸⁸⁴ MELLERAY Fabrice, « Recours pour excès de pouvoir, moyens d'annulation », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, (Janvier 2007 ; actualisation : Janvier 2019).

⁸⁸⁵ MELLERAY Fabrice, « Recours pour excès de pouvoir, moyens d'annulation », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, (Janvier 2007 ; actualisation : Janvier 2019) 6 à 12.

⁸⁸⁶ JESTAZ Philippe, *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004.

⁸⁸⁷ AUBY Jean-Marie, DRAGO Roland, *Traité des recours en matière administrative*, Paris, Litec, 1992 ; CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, 13^{ème} édition, Montchrestien, 2008 ; GUYOMAR Mattias, SEILLER Bertrand, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019.

⁸⁸⁸ Voir par exemple : ROUQUETTE Rémi, *Petit traité du procès administratif*, Paris, Dalloz, 2018.

⁸⁸⁹ MELLERAY Fabrice, « Recours pour excès de pouvoir, moyens d'annulation », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, (Janvier 2007 ; actualisation : Janvier 2019).

⁸⁹⁰ CHAPUS René, *Droit administratif général, Tome 1*, 15^{ème} édition, Montchrestien, 2001.

Il faut comprendre aussi que chaque type de vice, interne ou externe, n'emporte pas les mêmes conséquences pour l'administration. En cas de vice de légalité externe, l'administration peut reprendre le même acte avec la bonne procédure. Si c'est un vice de légalité interne, l'administration doit changer le contenu, les motifs ou le but de l'acte. Ainsi, une illégalité externe conduit à une annulation certaine mais n'a pas de conséquences sur le contenu de l'acte, alors qu'une illégalité interne ne conduit pas nécessairement à une annulation totale du PLU, mais oblige la commune à modifier le contenu de son plan local d'urbanisme.

Concernant les moyens de légalité interne, deux problèmes se posent à nous. Premièrement, la doctrine semble partagée sur l'analyse à faire de ces moyens, notamment concernant la violation directe de la loi et l'erreur de droit. Deuxièmement, aucune taxinomie ne constitue un élément explicatif satisfaisant. Cette taxinomie constitue à notre sens un obstacle épistémologique⁸⁹¹. Il est vrai qu'aboutir à une description et un recensement de ces moyens permet de les enseigner et de les identifier pour les professionnels du droit. Il faut donc comprendre les implications concrètes lorsque le juge retient un moyen d'annulation. Par ailleurs, l'appréciation de l'erreur manifeste d'appréciation pose questions. En effet, l'erreur manifeste d'appréciation est analysée comme étant un marqueur du contrôle restreint du juge administratif sur les décisions dans lesquelles l'administration a un pouvoir discrétionnaire. Ce qui ne fait pas non plus consensus⁸⁹². En fait, concernant l'erreur manifeste d'appréciation, deux problèmes se posent ici, au regard des contentieux de plans locaux d'urbanisme que nous avons analysé. D'une part, l'erreur manifeste d'appréciation semble être un moyen de légalité à part entière. D'autre part, il est paradoxal d'indiquer que ce contrôle indique que l'administration a un pouvoir discrétionnaire, et que le contrôle des décisions prises dans ce cadre ne constitue qu'un contrôle restreint. Dès lors que le juge contrôle des décisions relevant du pouvoir discrétionnaire, il exerce un contrôle sur la dimension discrétionnaire des décisions, et donc un contrôle de l'opportunité politique de ces décisions. Nous démontrerons que l'analyse des moyens retenus par le juge administratif le transforme en un acteur de la détermination au cas par cas des plans locaux d'urbanisme.

On le sait, le discours des acteurs de l'urbanisme et de la doctrine accorde une importance particulière aux moyens de légalité externes car ils sont rédhibitoires pour un acte administratif. Les moyens de légalité interne peuvent être régularisables. C'est en ce sens que la jurisprudence

⁸⁹¹ MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976.

⁸⁹² VINCENT Jean-Yves, *L'évidence en contentieux administratif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

Saint-Lunaire et la jurisprudence *Saint-Bon-Tarentaise* ont été commentées⁸⁹³. On remarque alors que si une illégalité externe entraîne une annulation totale de l'acte, une illégalité interne pousse la commune à changer le contenu, les motifs ou les buts de sa décision. Si l'on considère que les politiques publiques s'appuient sur une production de normes juridiques spécifique⁸⁹⁴, le changement du contenu, motifs ou but de ces actes à des répercussions sur les politiques conduites. On peut faire l'hypothèse que si les vices d'illégalité externe sont plus impressionnants pour les acteurs, ce ne sont pas ceux qui ont le plus de répercussion sur le fond politique des décisions en matière d'urbanisme contenues dans le plan local d'urbanisme.

En matière de plan local d'urbanisme, une erreur sur la procédure est souvent rédhibitoire pour les communes (A). Le juge utilise aussi, pour contrôler le fond du document, un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le zonage ou de l'erreur de droit concernant le règlement (B).

A. Des vices de légalité externe fatals aux plans locaux d'urbanisme

Nous l'avons déjà exposé, la vulnérabilité de la légalité externe du plan local d'urbanisme est forte. Toutes les communes qui se sont fait annuler totalement leur plan local d'urbanisme ont connu au moins une fois un moyen de légalité externe. Le moyen retenu concerne souvent la procédure, et moins la compétence ou un vice de forme. De plus, la jurisprudence *Saint-Bon-Tarentaise*⁸⁹⁵ témoigne de la « *danthonyisation* »⁸⁹⁶ de la jurisprudence en matière de documents d'urbanisme.

1) A Val d'Isère, les difficultés posées par les évolutions législatives incessantes

Nous l'avons vu, Val d'Isère a connu deux problèmes majeurs liés à l'application de lois survenues alors que la commune avait déjà engagé une procédure. Ces lois ont été promulguées entre la prescription du PLU et son approbation, c'est-à-dire pendant la procédure d'élaboration.

⁸⁹³ SANTONI Laeticia, « Concertation : plus d'effet boomerang », *Construction – Urbanisme*, n°7-8, 2017 ; CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, pp.790-798.

⁸⁹⁴ LASCOURMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

⁸⁹⁵ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°388902.

⁸⁹⁶ Pour le terme « danthonysation », voir par exemple : DOMINO Xavier, BRETONNEAU Aurélie, « Jurisprudence Danthony : bilan après 18 mois », *AJDA*, 2013, p.1733-1736 ; POULET Florian, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA*, 2019, pp.1088-1093 ; « Pas de « danthonysation » pour l'absence d'évaluation des compétences des travailleurs handicapés contractuels », *AJFP*, 2019, p.280.

Ainsi, en 1998, la commune de Val d'Isère a pris une délibération prescrivant la révision de son plan d'occupation. En 2000 la loi S.R.U.⁸⁹⁷ est votée et crée les plans locaux d'urbanisme, la commune est donc toujours dans la procédure d'élaboration de son POS. Se pose donc la question de l'application des dispositions de la loi SRU aux révisions de POS prescrites avant la promulgation de cette loi. La délibération de prescription étant antérieure à la loi SRU, cette loi lui était-elle applicable ? Oui, selon le tribunal administratif de Grenoble donc il y aurait dû y avoir définition des objectifs du plan local d'urbanisme au sens du L.300-2 du code de l'urbanisme créé par la loi SRU. En fait, la commune et les services de la DDT savaient que la délibération datait d'avant 2000. Cette délibération a été maintenue, notamment suite à un porté à connaissance complémentaire rédigé par les agents de la DDT le 9 août 2001 à destination de la commune de Val d'Isère. La DDT la Savoie affirme alors « *La loi Solidarité et Renouvellement Urbains [sic] publiée le 13 décembre 2000 et son décret d'application relatif à l'urbanisme en date du 27 mars 2001 ont apporté des modifications substantielles dans l'élaboration des documents d'urbanisme. [...] L'article 4 de la loi précitée stipule [sic] que les délibérations prescrivant la révision d'un plan d'occupation des sols en application des articles L.123-3 et L.123-4 dans leur rédaction antérieure à la loi du 13/12/2000 valent désormais prescription de la révision d'un plan local d'urbanisme en application des articles L.123-6 et L.123-13 dans leur rédaction issue de cette loi. Ainsi, votre commune s'oriente bien vers l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) qui sera de ce fait soumis aux dispositions de la loi du 13/12/2000 et du décret d'application du 27 mars 2001.* »⁸⁹⁸. La commune de Val d'Isère a maintenu sa délibération sur les conseils de la DDT.

Mais la DDT semble oublier une partie des dispositions auxquelles elle fait référence. En effet, à l'article 4 loi SRU dans sa rédaction initiale, on trouve les dispositions suivantes : « *Les délibérations prescrivant l'élaboration ou la révision d'un plan d'occupation des sols en application des articles L. 123-3 et L. 123-4 dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée valent prescription de l'élaboration ou de la révision du plan local d'urbanisme en application des articles L. 123-6 et L. 123-13 dans leur rédaction issue de cette loi. L'élaboration ou la révision est soumise au régime juridique défini par le présent chapitre, à l'exception du cas prévu au troisième alinéa. La commune ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère, en application*

⁸⁹⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁸⁹⁸ Porté à Connaissance 9 août 2001 de la DDT Savoie adressé à la commune de Val d'Isère.

de l'article L. 300-2, sur les modalités de la concertation avec la population. »⁸⁹⁹. La DDT ne mentionne pas cette dernière obligation édictée par la loi SRU, celle de délibérer sur les objectifs. Le tribunal administratif de Grenoble peut donc affirmer que l'article L.300-2 du code de l'urbanisme en vigueur à l'époque n'a pas été respecté, la commune ne l'a pas fait⁹⁰⁰.

En 2014, Val d'Isère connaît à nouveau une faille de procédure du fait d'une loi promulguée pendant la procédure d'élaboration de son PLU. Val d'Isère n'a pas usé de la faculté d'écarter l'application de la loi Grenelle à son PLU en cours d'élaboration. Cette loi est survenue après la prescription de son PLU par une délibération du 29 juin 2010⁹⁰¹. Pour le tribunal administratif les auteurs du PLU n'ont pas exercé l'option prévue par l'article L.123-1 du code de l'urbanisme applicable à l'époque qui consistait à écarter l'application loi Grenelle II aux PLU en cours et opter pour l'application des dispositions antérieures. Donc cette loi est opposable au PLU. Ainsi *"il résulte des termes mêmes du rapport de présentation qu'ils ont entendu faire application des nouvelles dispositions issues de la loi dite Grenelle II"*⁹⁰². Pourtant, la commune n'ignorait pas cet élément lors de la procédure, car dans l'avis de l'Etat du 22 décembre 2011, la DDT pointait le fait que le Rapport de présentation cite bien la loi Grenelle mais que le PADD n'est pas conforme à cette loi.

Ainsi, la clé de l'annulation des plans locaux d'urbanisme de 2010 et 2014 à Val d'Isère a résidé dans l'interprétation erronée des lois concernant l'urbanisme et dans la non prise en compte par la commune des remarques de l'Etat.

2) A Saint-Bon-Tarentaise une procédure qui se heurte aux décisions du Conseil d'Etat

Saint-Bon-Tarentaise a subi une première annulation en 2011 par la cour administrative d'appel de Lyon. Cette annulation a reposé essentiellement sur le moyen tiré de ce que la commune avait modifié le règlement du plan local d'urbanisme après la tenue de l'enquête publique. Cette

⁸⁹⁹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁹⁰⁰ TA Grenoble, 25 mai 2010, *Commune de Val d'Isère*, n°0801106.

⁹⁰¹ Délibération du conseil municipal de Val d'Isère n°04.02 du 29 juin 2010 : Mise en révision générale du POS

⁹⁰² TA Grenoble, 14 octobre 2014, *Commune de Val d'Isère*, n°1203512, 1203517, 1205665, 1205911.

modification consistait à exonérer les hôtels de coefficient d'occupation des sols en zone UC. Pourtant, en première instance, devant le tribunal administratif de Grenoble, les juges avaient estimé que la modification après enquête publique ne portait pas atteinte à l'économie générale du PLU *« que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces modifications apportées au plan local d'urbanisme (PLU) après l'enquête publique ne portaient pas atteinte à son économie générale, en raison de leur caractère limité »*⁹⁰³.

La cour administrative d'appel de Lyon n'est pas de cet avis car elle a estimé que cette modification a entaché l'économie générale du plan. Ainsi, la cour a relevé que *« le changement ainsi apporté au règlement, fût-il conforme à l'objectif de développement de l'activité hôtelière énoncé par le projet d'aménagement et de développement durable, infléchit nettement le parti d'urbanisme initialement retenu ;[...] elle a affecté l'économie générale du projet de plan local d'urbanisme tel qu'il avait été rendu public et ne pouvait être approuvée sans nouvelle enquête ; que la délibération contestée a ainsi été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière entachant d'illégalité l'ensemble de ses dispositions ; »*. C'est une appréciation totalement différente de celle du tribunal administratif de Grenoble. En effet la CAA de Lyon a fait application d'une décision du Conseil d'Etat ayant eu lieu postérieurement à la décision du TA de Grenoble⁹⁰⁴. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a estimé que la modification du projet de PLU après enquête publique doit respecter deux conditions, elle doit procéder de cette enquête et ne doit pas entraîner un bouleversement de l'économie générale du plan. A propos de cette modification, certains agents de la commune expliquent pourtant avoir demandé un conseil à leur avocat : *« C'est quand même spécial le PLU de 2011 parce que c'est sur.... à la suite d'un conseil... puis on a été amenés à faire une modification, une intervention le dernier jour de l'enquête, notre conseil nous ayant dit, parce qu'on avait pris le soin de poser la question, on s'interrogeait. Ils nous ont certifié que y avait aucun problème que la collectivité qui mène cette procédure puisse intervenir le dernier jour de l'enquête pour faire une modification de son propre dossier. »*⁹⁰⁵. En fait, la commune souhaite, comme de nombreuses stations de ski, avoir des lits chauds, c'est-à-dire des lits occupés en continu toute la saison par des touristes. Les hôtels sont une des solutions d'hébergement la plus à même d'exaucer ce souhait. Ainsi, comme l'explique un agent de la commune *« Oui c'est pour avoir des lits chauds, c'est pour également comment dire pour les impacts économiques et pour l'emploi*

⁹⁰³ TA Grenoble 2010, 25 février 2010, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 0703047.

⁹⁰⁴ CE, 12 mars 2010, *Lille Métropole* n°312108.

⁹⁰⁵ Entretien Commune de Saint-Bon-Tarentaise.

aussi sur la station. Par rapport à des lits froids c'est plus intéressant pour la commune et pour la société des remontées mécaniques aussi. »⁹⁰⁶. L'arrêt du Conseil d'Etat est intervenu entre l'arrêt du tribunal administratif et celui de la cour d'appel. La vulnérabilité du PLU est donc venue d'un élément indépendant de la volonté de la commune, c'est-à-dire l'apparition d'une nouvelle jurisprudence dont a fait application la CAA de Lyon.

En 2014, le tribunal administratif de Grenoble a annulé le PLU prescrit par la commune de Saint-Bon-Tarentaise en 2011. Par une délibération du 24 février 2011, la commune de Saint-Bon-Tarentaise a prescrit la révision n°1 de son plan local d'urbanisme. Cette prescription se situe avant l'annulation par la CAA du PLU révisé. La commune estimait qu'*« Il s'avère désormais nécessaire d'engager une réflexion générale sur les perspectives de développement communal. L'objectif est de permettre à la commune de disposer d'un document d'urbanisme apte à répondre à des problématiques évolutives lui permettant ainsi de faire face à de nouveaux enjeux en termes économique et d'aménagement de l'espace. »*⁹⁰⁷. Mais l'annulation par la CAA de Lyon a eu lieu. La commune choisit donc, dans la délibération du 17 novembre 2011 de ré-approuver le PLU annulé au lieu d'approuver la révision en cours, lancée le 24 février. Elle explique *« en se fondant sur la procédure de révision du POS, là où elle en était avant l'introduction des dispositions incriminées, à savoir après l'enquête publique et la remise par le commissaire enquêteur de son rapport et de ses conclusions motivés fin novembre 2006, de « ré approuver » le PLU dans les mêmes conditions que celles qui avaient été explicitées dans la délibération du 20 décembre 2006, sans les dispositions relatives à la suppression du Coefficient d'Emprise au Sol (C.E.S) pour les hôtels en zone UC qui sont la cause de l'annulation du PLU. »*⁹⁰⁸. La délibération du 17 novembre 2011 est attaquée devant le tribunal administratif de Grenoble. Le tribunal administratif va alors considérer qu'au regard de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme *« que la délibération du 27 février 2002 prescrivant la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Bon-Tarentaise se borne à indiquer que « l'objectif est de doter la commune d'un document d'urbanisme susceptible de permettre un développement harmonieux de l'ensemble du territoire communal » et que « la loi SRU du 13 décembre 2000 par son caractère novateur est l'occasion de mener cette démarche de manière raisonnée et concertée dans toutes les dimensions requises » ; que ces mentions générales et*

⁹⁰⁶ Entretien Commune de Saint-Bon-Tarentaise.

⁹⁰⁷ Délibération du conseil municipal de Saint-Bon-Tarentaise n°56-2011 du 24 février 2011. Objet : Prescription de la révision n°1 du PLU.

⁹⁰⁸ Délibération du Conseil Municipal de Saint Bon Tarentaise n°344-2011 du 17 novembre 2011 : Approbation de la révision du PLU.

dépourvues de toute indication locale, ne permettent pas d'établir que le conseil municipal aurait délibéré, au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par l'élaboration du plan local d'urbanisme ; qu'un tel vice est susceptible, en l'espèce, d'avoir exercé une influence sur le sens des décisions prises aux différents stades de la procédure et a privé les conseillers municipaux d'une garantie ; que, par suite, M. [...] et l'ASSOCIATION [...] sont fondés à soutenir que la délibération du 17 novembre 2011 approuvant ce plan local d'urbanisme est entachée d'illégalité à ce titre ; »⁹⁰⁹. Le tribunal administratif fait application de la jurisprudence Saint-Lunaire⁹¹⁰.

Saint-Bon-Tarentaise s'est donc trouvée face à une application stricte des décisions du Conseil d'Etat par le tribunal administratif de Grenoble. La solution qu'elle trouvera à ces annulations découle alors d'elle-même, c'est-à-dire aller jusqu'en cassation pour contester ces décisions. C'est ce qui arrivera pour aboutir à un revirement de jurisprudence en 2017 par le Conseil d'Etat concernant la jurisprudence Saint-Lunaire⁹¹¹

3) Aux Allues des difficultés avec les enquêtes publiques et environnementales

La commune des Allues (Méribel) a vu la troisième révision de son plan local d'urbanisme annulée en 2014 par le tribunal administratif de Grenoble. Le juge a retenu deux erreurs de procédure. Un vice de procédure dans l'enquête publique car il manquait les avis des personnes publiques associées durant une partie de l'enquête publique. Aussi, la procédure pour l'adoption du PLU est jugée irrégulière car elle aurait dû être soumise à enquête environnementale⁹¹².

Suite à l'annulation la commune lance une nouvelle révision de son plan local d'urbanisme, en août 2014, en expliquant les conséquences du jugement du tribunal administratif sur ses décisions en matière de plan local d'urbanisme : « *Ainsi donc, pour un problème de forme, la*

⁹⁰⁹ TA Grenoble, 24 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 1202555-1202557-1202667.

⁹¹⁰ CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n°327149 : « *la délibération du conseil municipal doit porter, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées; que cette délibération constitue, dans ses deux volets, une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé, alors même que la concertation aurait respecté les modalités définies par le conseil municipal* ».

⁹¹¹ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°388902.

⁹¹² TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune des Allues*, n°1104068-110492.

collectivité est lourdement pénalisée avec la perte des éléments essentiels suivants de son PLU de 2011 :

Réponse apportée aux besoins de résidences principales ;

Aménagement d'une résidence de tourisme au niveau des Ravines entre ;

Réponse apportée aux besoins des locaux artisanaux à l'Epenay.

Durant la dernière période nous avons conduit un ensemble d'échanges avec la préfecture et ses services, et notre avocat. Il en découle que nous pouvons reprendre la révision du PLU de 2011 en intégrant la critique fondamentale du Tribunal Administratif de Grenoble, c'est-à-dire en prévoyant une évaluation environnementale. »⁹¹³.

L'annulation du PLU annule donc les objectifs politiques portés par la commune dans les trois domaines qu'elle désigne. L'application de l'arrêt n'est pas apparue évidente car la commune a mené à la fois à un échange avec les services de l'Etat et l'avocat pour savoir ce que doit en tirer la commune pour la suite. A la suite de cet échange la commune modifiera la procédure qu'elle utilise pour faire une évaluation environnementale de son document. Elle devra aussi être plus vigilante lors de l'enquête publique. L'arrêt du tribunal administratif pousse la commune à modifier la procédure qu'elle envisage.

4) A Huez la règle de trois des illégalités externes

Concernant Huez, trois moyens de légalité externe ont été retenus par le tribunal administratif de Grenoble. Premièrement un manque de concertation au regard de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme en vigueur. Une irrégularité au sens de Danthony⁹¹⁴ pour l'avis de l'autorité environnementale, qui a été versé au dossier d'enquête publique quatre jours avant la fin de la clôture de cette enquête. Aussi, le tribunal a retenu une méconnaissance de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme [ancien]⁹¹⁵, qui concerne le diagnostic et les prévisions économiques et

⁹¹³ Délibération du conseil municipal des Allues n°70/2014 du 7 août 2014. Objet : Reprise de la révision du PLU n°3.

⁹¹⁴ CE, 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033 : « si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ; ».

⁹¹⁵ Article L.123-1-2 [ancien] du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de

démographiques⁹¹⁶. Il est intéressant de voir que la méconnaissance des dispositions de l'article L.123-1-2 est considéré comme un vice de légalité externe. Le juge estime que « *le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être accueilli* »⁹¹⁷.

Les deux premières illégalités sont assez classiques. La troisième mérite une analyse plus approfondie car elle correspond à un moyen développé par la FRAPNA, qui faisait partie des requérants. Ce moyen ne concerne pas la procédure ou le règlement du PLU, comme bien souvent. Il concerne le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques contenu dans le rapport de présentation. Elles servent à élaborer le PADD, les OAP et le règlement. Nous l'avons vu, la préoccupation touristique est la préoccupation majeure des communes. Ce diagnostic est donc important pour déterminer quels seront les besoins touristiques et comment formuler des réponses à ce besoin dans le PLU. Ici, le tribunal administratif estime que l'analyse des besoins est erronée, ce qui rejait sur la légalité des réponses formulées dans le PADD, les OAP et le règlement. Il avait fait de même pour la commune de Valloire mais s'était vu invalider son raisonnement par la CAA de Lyon⁹¹⁸. Le

développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme. Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. ».

⁹¹⁶ TA Grenoble, 19 octobre 2017, *Commune de Huez*, n°1600090, 1602365, 1602503, 1602528, 1602551, 1602571, 1602576.

⁹¹⁷ TA Grenoble, 19 octobre 2017, *Commune de Huez*, n°1600090, 1602365, 1602503, 1602528, 1602551, 1602571, 1602576.

⁹¹⁸ CAA Lyon, 27 mars 2018, *Commune de Valloire*, n° 16LY00559 : « 7. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme, alors en vigueur : » *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur : » *Le rapport de présentation : / 1° Expose le diagnostic prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-1-2 ; (...) ».**

8. Considérant que le rapport de présentation expose de manière détaillée l'évolution démographique de la commune de Valloire sur les dernières décennies ; que, pour déterminer les besoins en logement, il prévoit un taux d'évolution annuelle de 1,4%, soit un taux moyen entre le taux constaté pour la période 1990-1999 (2,4%) et celui de la période 1999-2008 (0,4%), cette perspective s'inscrivant dans une politique visant à développer l'offre de logement pour permettre l'accueil sur la commune des familles avec enfants ; que, si le rapport de présentation ne comporte pas les données pour les années 2009-2012 au cours desquelles l'évolution fut proche de la période précédente, il justifie ainsi de manière suffisante les prévisions d'évolution démographique qu'il retient, alors même que celles-ci peuvent apparaître élevées ; que le rapport de présentation, qui indique le nombre de logements occupés par des travailleurs saisonniers et relève que leur taux d'occupation est de 100 % en période hivernale, présente sur ce point un caractère suffisant ; qu'enfin, ce rapport comporte une analyse de l'évolution

moyen relatif aux prévisions économiques et démographiques contenues dans le rapport de présentation est donc un moyen qui prospère devant le tribunal administratif de Grenoble, sans certitude qu'il en soit de même devant la CAA de Lyon. C'est donc un contrôle assez fort sur la façon dont une commune élabore son plan local d'urbanisme. Le tribunal administratif va s'intéresser à l'analyse des données qui conduisent à l'élaboration du plan local d'urbanisme. Il offre aussi la possibilité pour les requérants de se saisir d'un nouveau moyen. C'était en ce sens qu'avait argumenté la FRAPNA⁹¹⁹. Ce moyen répond aussi à une inquiétude de certains agents des services de la DDT Isère qui se demandaient comment apprécier les diagnostics des communes qu'ils estiment parfois gonflés artificiellement afin de justifier et d'étendre les possibilités de constructions⁹²⁰.

5) A Megève une note explicative de synthèse dont le manque n'est pas apprécié de manière similaire par le tribunal administratif et le Conseil d'Etat

A Megève, a été constatée relativement à la convocation du conseil municipal. Elle concerne l'absence de la note explicative de synthèse avec la convocation à la séance au cours de laquelle la révision du PLU devait être approuvée. Le tribunal administratif de Grenoble explique : « *Le*

du nombre de touristes par périodes et par types d'hébergements ; que l'association Valloire nature et avenir n'établit pas que les chiffres mentionnés pour les lits marchands seraient erronés ; que le rapport de présentation justifie les perspectives de création de lits marchands qu'il évalue à 2159 entre 2013 et 2020, par la nécessité d'attirer de nouveaux clients afin de répondre aux besoins financiers de la société d'économie mixte gérant le domaine skiable et de permettre de nouveaux investissements ; qu'ainsi, et sans que l'association Valloire nature et avenir puisse utilement critiquer la pertinence de cet objectif à l'appui d'un moyen relatif au contenu du rapport de présentation, ce rapport répondait, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, aux exigences des dispositions citées au point 7.

⁹¹⁹ Sur le site de la FRAPNA <https://www.fne-aura.org/actualites/isere/huez-vers-un-plan-local-durbanisme-responsable/> [consulté le 23 août 2020]. , l'invalidation de ces prévisions est : « *Une sanction pour la commune d'Huez et une avancée majeure pour la jurisprudence : ce jugement est le premier à entériner la nécessité de prendre en compte la problématique des lits froids dans les politiques d'aménagement en milieu montagnard. Une sanction pour la commune d'Huez et une avancée majeure pour la jurisprudence : ce jugement est le premier à entériner la nécessité de prendre en compte la problématique des lits froids dans les politiques d'aménagement en milieu montagnard. Après avoir préféré faire appel de ce jugement d'annulation de son PLU, Huez a finalement opéré un revirement majeur en retirant son recours en appel, premier signe de bonne volonté de la part de la commune.* »

⁹²⁰ « *Et sur la partie économie moi je ne sais pas à qui m'adresser. [...] mais je ne suis pas experte, donc quoi que je dise ça n'aura pas le poids d'une expertise, et puis je suis pas sûre de moi, je maîtrise pas non plus les questions financières, les degrés d'endettement acceptables d'une commune... [...] moi j'ai tendance à penser que c'est quand même les sous du contribuable in fine enfin en partie, parce que ça peut être des projets privés, mais il y a toujours des fonds publics, ça peut être un terrain public. Donc en fait on ne sait pas trop comment faire avec cette mission... déjà qui est capable de la traiter et vraiment est ce qu'on veut la traiter, est ce qu'on doit la traiter. Sachant que dans les décisions de justice ce qui transparait en général c'est que ça a pu faire l'objet d'annulations et puis c'est quand même une question qui doit être traitée.* » Entretien DDT Isère n°2.

projet de délibération joint à la convocation ne vaut pas note explicative de synthèse car il ne comporte aucune indication sur le contenu du plan révisé et en particulier sur les modifications apportées au projet initial, ni sur le déroulement de l'enquête publique et ses résultats. ».⁹²¹. Au cours de sa jurisprudence, concernant la note explicative de synthèse, le Conseil d'Etat avait appliqué la jurisprudence Danthony en estimant que l'insuffisance d'une note de synthèse n'avait pas exercé d'influence sur le sens de la délibération⁹²². Le Conseil d'Etat avait estimé que l'irrégularité de la convocation des membres du conseil municipal est un vice de forme au sens de l'article L.600-1 du Code de l'urbanisme⁹²³. Le tribunal administratif se montre donc exigeant avec les communes sur la note explicative de synthèse. A tout le moins, elle ne pourra pas être apparentée à un projet de délibération ne contenant pas de précisions sur le contenu du plan révisé concernant les modifications apportées au projet initial, le déroulement de l'enquête publique et ses résultats. Le tribunal administratif définit donc son contrôle sur la note explicative au regard de ces éléments.

B. Des failles de légalité interne où l'appréciation de l'opportunité du contenu des plans locaux d'urbanisme par le juge

Concernant les failles de légalité interne, la méconnaissance de dispositions légales et l'erreur de droit sont fréquemment soulevées devant le tribunal administratif par les requérants. Comme l'explique Raymond Odent « *Les moyens de légalité interne mettent en cause le sens de cette décision, soit directement lorsqu'ils tendent à établir qu'il y a violation directe de la règle de droit, soit indirectement par l'intermédiaire d'une contestation des motifs retenus par l'autorité administrative lorsqu'ils invoquent une erreur dans l'interprétation ou dans l'application de la règle de droit. Certes, le contentieux de la légalité interne reste un contentieux objectif ; il s'agit toujours d'un procès fait à un acte ; l'acte légal ou illégal à l'égard de tous, mais, dès qu'il s'affine un peu, ce contrôle implique des appréciations à caractère subjectif* »⁹²⁴. Des erreurs manifestes d'appréciation sont aussi soulevées. En effet, au regard des jugements analysés, il nous paraîtrait pertinent d'admettre que l'erreur manifeste d'appréciation est un moyen de légalité interne. Ainsi, en contrôlant ces failles de légalité interne, le juge administratif viendrait à substituer son appréciation à celles des communes dans les décisions concernant leur plan

⁹²¹ TA Grenoble, 4 juin 2010, *Commune de Megève*, n°0800800, 0802281, 0802686, 0802720, 0803097.

⁹²² CE, 17 juillet 2013, *Commune d'Arcachon*, n°350380.

⁹²³ CE, 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, n°368098.

⁹²⁴ ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome I*, Paris, Dalloz, 2007, p.491.

local d'urbanisme. La méconnaissance des dispositions légales, de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation sont donc les moyens de légalité interne qui ont été retenus pour annuler les plans locaux d'urbanisme des communes que nous avons étudiées.

La définition de ces moyens de légalité interne n'est pas aisée. Selon la doctrine, la méconnaissance des dispositions légales vient sanctionner une illégalité liée au contenu de l'acte. L'erreur de droit vient sanctionner une illégalité concernant les motifs de l'acte en cause. Cette dernière concerne les raisons qui ont conduit à l'adoption d'un acte. Si l'on va plus en profondeur, on s'aperçoit que leur définition et leur distinction varie selon les auteurs. Pour certains auteurs⁹²⁵ la différence entre ces moyens est en pratique ténue, voire impossible à déterminer. Un classique du contentieux administratif tel que l'ouvrage de Raymond Odent⁹²⁶ distingue plusieurs moyens d'annulation relatifs à la légalité interne. Selon lui, la violation de la règle de droit comprend la violation directe de la règle de droit et la fausse interprétation ou fausse application de la règle de droit. Il classe l'erreur de droit dans cette dernière catégorie. Ainsi, selon lui, l'erreur de droit est une sous-catégorie de la violation de la règle de droit. Cependant, il explique pourquoi l'erreur de droit se distingue de la violation de la règle de droit. Dans le contrôle de la violation de la règle de droit, le contrôle du juge se ferait sur le dispositif de la décision, alors que dans le contrôle de l'erreur de droit elle aurait lieu sur les motifs de cette décision. Cela veut dire qu'il faut que le juge arrive à identifier les motifs d'une décision et qu'il arrive à savoir si ce motif a exercé une influence déterminante sur le sens de la décision prise. Mais pourquoi s'appuyer sur l'ouvrage de Raymond Odent ? Mattias Guyomar et Bertrand Seiller, en font la présentation suivante, ce serait le « *Premier ouvrage conçu par un membre du Conseil d'État et un universitaire, ce manuel, à vocation pédagogique, présente d'une manière renouvelée les lignes de force qui structurent depuis deux siècles le modèle français de contrôle juridictionnel de l'administration.* »⁹²⁷. Ici nous nous appuyerons sur le Tome II de son Contentieux administratif réédité en 2007 par Dalloz. Du point de vue des juristes, c'est donc un ouvrage qui fait référence. De plus, la carrière de Raymond Odent reflète les imbrications étroites entre doctrine et membres du Conseil d'Etat. Ainsi, nous tiendrons compte des définitions qu'il donne des notions classiques du contentieux administratif.

⁹²⁵ LACHAUME Jean-François, Répertoire du contentieux administratif, *Dalloz*, (Janvier 2015).

⁹²⁶ ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome II*, Paris, Dalloz, 2007, voir à partir de la p.491.

⁹²⁷ GUYOMAR Mattias, SEILLER Bertrand, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019, p.127.

Ainsi, concernant la définition de la violation directe de la règle de droit. Raymond Odent explique « *La violation de la règle de droit, [...] intéresse la légalité interne des décisions administratives [...] le contrôle de la légalité interne porte, en effet, sur la base légale, sur le fondement juridique de la décision attaquée. Il trouve sa raison d'être dans le principe selon lequel une décision administrative [...] a pour objet d'appliquer une règle de droit à une situation de fait. Par conséquent, sa légalité est fonction tout à la fois de la conformité au droit de la règle qu'elle prétend appliquer et de ce que la situation de fait qu'elle vise est bien la situation réelle et est au nombre de celles auxquelles la règle de droit peut s'appliquer.* »⁹²⁸. Raymond Odent en explique les caractéristiques : « *La violation de la règle de droit que l'administration est tenue de respecter peut revêtir deux aspects différents selon qu'elle est imputable à une violation directe de la règle de droit ou à une erreur dans l'interprétation ou dans l'application de cette règle de droit* »⁹²⁹. Pour définir cette violation directe de la règle de droit, il explique : « *L'autorité administrative doit conformer toute son action et toutes ses décisions à la règle de droit : c'est la conception même du régime de légalité qui l'exige. Cet accord constant et nécessaire entre l'action administrative et la règle de droit doit se manifester aussi bien de façon positive que de façon négative* »⁹³⁰. Concernant l'erreur de droit, selon Raymond Odent, « *La notion d'erreur de droit a permis de soumettre au contrôle juridictionnel de légalité les actes jadis qualifiés de discrétionnaires.* »⁹³¹. Aussi « *Une décision administrative est donc illégale si son auteur l'a prise pour des motifs qui ne sont pas au nombre de ceux qui pouvaient légalement servir de fondement à cette décision* »⁹³². Cependant, on observe que, dans les arrêts que nous avons étudiés, les magistrats font la distinction entre ces deux moyens. De même, l'erreur manifeste d'appréciation est traitée comme un moyen de légalité interne et non comme une modalité du contrôle du juge sur l'action de l'administration. En réalité, c'est la définition de l'erreur de droit qui n'est pas claire. René Chapus s'attarde dessus en explique qu'il en existe trois sortes. Soit elle peut résulter de la mise en œuvre d'une norme inexistante ou inapplicable, ce qui constitue un défaut de base légale. Soit l'administration s'est fondée sur une réglementation illégale. Soit elle a fait une interprétation inexacte d'une réglementation afin de prendre l'acte contesté⁹³³.

⁹²⁸ ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome II*, Paris, Dalloz, 2007, p.491.

⁹²⁹ Ibid. p.492.

⁹³⁰ Ibid. p.493.

⁹³¹ Ibid. p. 516.

⁹³² Ibid. p.518.

⁹³³ CHAPUS René, *Droit administratif général, Tome I*, 15ème édition, Montchrestien, 2001, p.1039.

Ainsi, dans les arrêts que nous avons étudiés, il faut comprendre que le juge relève plusieurs vices de légalité internes, qui ne correspondent pas forcément aux taxinomies doctrinales. Pour déduire cela, nous n'avons pas interprété les moyens qu'il retient comme appartenant à l'une ou l'autre des catégories, nous nous en sommes tenus à la qualification explicite qu'il donne à ces moyens. Il sanctionne notamment les vices relatifs à une méconnaissance des dispositions légales (1), des erreurs de droit (2) et de nombreuses erreurs manifestes d'appréciation (3).

1) La méconnaissance des dispositions légales pour contrôler l'ensemble du plan local d'urbanisme

Val d'Isère, Saint Bon Tarentaise, Méribel et Morzine ont vu le tribunal administratif retenir des moyens relatifs à la méconnaissance de dispositions légales lors du contentieux concernant leur plan local d'urbanisme. La méconnaissance des dispositions légales s'apprécie ici au regard du code de l'urbanisme.

Pour Val d'Isère en 2014, le tribunal administratif a jugé que le plan d'aménagement et de développement durable était trop sommaire sur les orientations générales et imprécis sur la modération de la consommation d'espace⁹³⁴. En fait, cette erreur est la conséquence de l'annulation du PLU précédent. Val d'Isère s'était vu annuler un PLU en 2010, et par la suite a mis en œuvre une procédure d'élaboration d'un nouveau PLU. En 2010, est votée la loi Grenelle, qui fixe que le PADD devra définir les orientations générales en matière de continuité écologique. La commune n'a pas fait application de ces nouvelles dispositions à son nouveau plan, ainsi, elle commet une violation des dispositions du code de l'urbanisme issues de la loi Grenelle lorsqu'elle arrête son projet de PLU le 19 septembre 2011. La commune aurait aussi entravé la constructibilité de parcelles de manière injustifiée⁹³⁵. Sur cette question, le tribunal a aussi jugé que la restriction de la constructibilité en zone U n'était pas possible⁹³⁶. Toutes ces

⁹³⁴ le PADD est « *extrêmement sommaire, ne définit aucune orientation générale concernant la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques et le développement des communications numériques; qu'il ne fixe aucun objectif précis s'agissant de la modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » (TA Grenoble, 14 octobre 2014, *Commune de Val d'Isère*, n° 1203512, 1203517, 1205665, 1205911).

⁹³⁵ « *si les auteurs d'un plan local d'urbanisme peuvent, à l'intérieur d'une zone urbaine, isoler des secteurs inconstructibles à raison de la présence de terrains cultivés ou de la création d'emplacements réservés, ils ne peuvent légalement entraver la constructibilité de parcelles ou de groupes de parcelles pour des motifs étrangers à ceux énoncés précédemment* » (TA Grenoble, 14 octobre 2014, *Commune de Val d'Isère*, n° 1203512, 1203517, 1205665, 1205911).

⁹³⁶ « *en restreignant ainsi la constructibilité en zone U sur une multitude de parcelles, pour des raisons d'ailleurs jugées opaques par le commissaire enquêteur, le présent plan local d'urbanisme méconnaît les dispositions précitées* » (TA Grenoble, 14 octobre 2014, *Commune de Val d'Isère*, n° 1203512, 1203517, 1205665, 1205911).

erreurs sont explicables par le contexte juridique et politique enserrant la commune. Premièrement, la succession de multiples lois en matière d'urbanisme, comme c'est le cas pour la loi Grenelle. Deuxièmement les restrictions de constructibilité en zone U visaient en fait à favoriser la construction d'hôtels et d'hébergements touristiques. Le fait que le juge censure cet élément vient en réalité censurer la politique touristique de Val d'Isère. En effet, dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme annulé, la commune explique : « *L'objectif premier de soutien à l'hébergement marchand de la station conduit à mettre en place des règles particulières sur les opérations d'extension et de restructuration des constructions sur leur destination. Ainsi, la pérennité et le développement des activités hôtelières mais aussi des structures d'hébergement touristique et d'habitat est soutenue par l'autorisation de possibilités d'extension par rapport à l'existant. A l'opposé, tout changement de destination d'un hôtel en copropriété limite les possibilités de restructuration aux volumes existants.* »⁹³⁷.

Concernant l'annulation subie par Val d'Isère en 2018, c'est la méconnaissance de l'article L. 145-3 du Code de l'urbanisme (ancien) qui est en jeu. Le tribunal explique le principe, issu de la jurisprudence du Conseil d'Etat⁹³⁸ selon lequel : des terrains utilisés pour l'agriculture peuvent ne pas être classés en zone agricole (zone A). Ils peuvent par exemple être classés en zone N, cependant le règlement de la zone N ne doit pas être trop restrictif pour les constructions agricoles⁹³⁹. Ici, la commune de Val d'Isère avait classé des terrains agricoles en zone N. Cependant, le règlement des zones N pose problème impose une restriction trop forte de la constructibilité d'équipement agricoles qui rend illégal ce classement. Le règlement de ces zones n'autorise comme construction que les équipements nécessaires à la protection des

⁹³⁷ Rapport de présentation du PLU arrêté le 19 septembre 2011, p.145.

⁹³⁸ Conseil d'Etat, 6 février 1998, *Commune de Faverges*, n°161812.

⁹³⁹ « « 6. L'article L. 122-10 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération en litige, prévoit que : « *Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition* ». L'article L. 122-11 du même code dispose que : « *Peuvent être autorisés dans les espaces définis à l'article L. 122-10 :1° Les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ; 2° Les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ;3° La restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière (...)* ». Si ces dispositions ne sauraient être regardées comme interdisant de classer, dans un plan local d'urbanisme, des terres agricoles dans des zones réservées à des activités économiques autres que l'agriculture ou l'habitat, elles impliquent de n'admettre l'urbanisation de ces terres que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières (Conseil d'Etat, 6 février 1998, commune de Faverges, n°161812). » (TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n° 1701033).

troupeaux contre les prédateurs⁹⁴⁰. Le règlement du plan local d'urbanisme a donc méconnu les dispositions de l'article L.145-3 [ancien] concernant la zone N.

Concernant Saint-Bon-Tarentaise, en 2014, le tribunal administratif de Grenoble a sanctionné la réduction d'espaces boisés dans une zone du PLU qui réduisait de 9 à 6 hectares un secteur boisé sans « *qu'aucune justification ni analyse de l'impact de cette décision sur l'environnement ne soient fournies dans le rapport de présentation, alors que, par ailleurs, le rapport de présentation indique que le plan local d'urbanisme adopté privilégie la densification des zones déjà urbanisées et la préservation des paysages et espaces naturels* »⁹⁴¹. Ce moyen est aussi retenu par la CAA de Lyon⁹⁴² en 2015 à la lumière des articles R.123-2 et L.130-1 du code de l'urbanisme, alors que le TA avait retenu ce moyen au regard de l'article R.123-2 seul⁹⁴³. Ainsi, la méconnaissance des dispositions légales ne concerne pas les mêmes articles du code de l'urbanisme pour le TA de Grenoble et la CAA de Lyon. Effectivement, les espaces boisés classés font l'objet d'une protection importante dans le cadre des plans locaux d'urbanisme⁹⁴⁴. Ici le juge administratif semble utiliser la méconnaissance des dispositions

⁹⁴⁰ « 7. Il résulte des termes mêmes du rapport de présentation du plan local d'urbanisme (page 357) que la diminution de près de 95% des terres agricoles de la commune s'explique par le fait que « *seules les terres agricoles véritablement exploitées et nécessaires à l'activité agricole sont classées en zones A* ». Le rapport de présentation précise que « *les zones à caractère d'abord naturel mais aussi utilisées comme alpages en période estivale sont classées dans les zones naturelles et forestières.* ». Mais il résulte également du règlement applicable aux zones naturelles et forestières (article 3.1) que seuls sont admis dans l'ensemble de la zone N les équipements pastoraux nécessaires à la protection des troupeaux contre la prédation dans la limite de 15 m². Ainsi en classant en zone naturelle des terres pourtant utilisées pour les besoins agricoles, tout en limitant les équipements agricoles pouvant être édifiés en zone N, les auteurs du plan local d'urbanisme en litige ont méconnu les dispositions de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme. » (TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n° 1701033).

⁹⁴¹ TA Grenoble 22 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°1202555 - 1202557 – 1202667.

⁹⁴² « Le parti d'aménagement retenu, consistant à favoriser la densification des zones déjà urbanisées et la préservation des paysages et espaces naturels, ne comporte aucune indication sur la justification de la suppression des espaces boisés classés du lieudit [...] ni sur son impact sur l'environnement " (CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°14LY01961).

⁹⁴³ « Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Le rapport de présentation : (...) / 3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ; / 4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur (...)* » ; qu'il ressort des différents documents composant le plan local d'urbanisme adopté que les espaces boisés de la commune de Saint-Bon-Tarentaise situés au lieudit les Chenus vont passer de 9,3 hectares à 6 hectares sans qu'aucune justification ni analyse de l'impact de cette décision sur l'environnement ne soient fournies dans le rapport de présentation, alors que, par ailleurs, le rapport de présentation indique que le plan local d'urbanisme adopté privilégie la densification des zones déjà urbanisées et la préservation des paysages et espaces naturels ; que par suite, comme le soutient M. A., ce rapport de présentation ne satisfait pas aux dispositions de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme précitées ; » (TA Grenoble 22 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°1202555 - 1202557 – 1202667).

⁹⁴⁴ NAIM-GESBERT Éric, « L'écosystème saisi par le droit », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 40, n° 1, 14 août 2015, pp. 5-8 ; GIZARD Marc, « Bois et forêt - Espaces boisés classés », *JurisClasseur Rural*, Fasc. 30, (12 juin 2018).

légale pour sous-entendre à la commune que sa politique n'est pas cohérente : elle ne peut pas à la fois vouloir densifier les zones urbanisées et préserver les paysages et espaces naturels et à la fois réduire un espace boisé classés sans analyse de l'impact de cette décision sur l'environnement. Encore une fois, la commune devra changer son orientation politique sur le fait de vouloir supprimer 3 hectares d'espaces boisés classés, qui étaient contenu dans le POS qu'elle avait approuvé le 25 juin 1996, puisque le PLU de 2006 a été annulé en 2011 par la CAA de Lyon. L'annulation de cette réduction d'espace boisés classés pose à la commune de Saint-Bon-Tarentaise la question de la cohérence des objectifs politiques qu'elle porte et la pousse à appliquer un zonage d'espace boisé classé décidé en 1996.

Concernant Méribel, en 2014, le tribunal administratif de Grenoble a sanctionné la méconnaissance de l'ancien article L. 121-1 du code de l'urbanisme en ce qui concerne la prévention des risques naturels prévisibles⁹⁴⁵. Pour tenir compte de ces jugements, dans le PLU suivant, celui de 2015, la commune a changé la rédaction de l'article N2 du règlement du plan local d'urbanisme. Elle conseille une étude de risques mais ne l'impose pas. C'est ici la preuve qu'une illégalité interne peut entraîner des changements dans la rédaction même du PLU pour une commune. Aussi le tribunal administratif a estimé que les auteurs du plan local d'urbanisme, en ne prenant pas de règles suffisamment précises et restrictives, et au vu des nombreuses constructions autorisées, ont adopté un parti d'urbanisation qui ne permet pas suffisamment d'assurer l'insertion des constructions dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel de la zone N⁹⁴⁶. Ici, c'est le « parti d'urbanisation », c'est-à-dire le choix politique opéré par la commune, son appréciation de l'insertion de construction par rapport au caractère naturel d'une zone qui sont remis en cause. Si le tribunal administratif ne dit pas quel parti retenir, il invalide bien celui-ci. Il réduit donc le champ des choix politiques possibles pour la commune.

⁹⁴⁵ « Considérant que les plan locaux d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles ; que si la commune soutient que l'absence de plan de prévention des risques naturels établit l'inexistence sur son territoire de risques naturels, cette allégation est contredite par les termes des articles 12 et N2 - Occupations et utilisations soumises à des conditions particulières - du règlement du plan local d'urbanisme, qui imposent à tout pétitionnaire la réalisation d'une notice, en cas de projet de faible importance ou d'une étude, en cas de projet d'importance, concernant les risques naturels ; que le requérant est donc fondé à soutenir que la délibération attaquée méconnaît l'article L.121-1 du code de l'urbanisme en ce qui concerne la prévention des risques naturels prévisibles » TA Grenoble, 22 avril 2014, Commune des Allues, n° 1104068-1104920.

⁹⁴⁶ « les auteurs du plan local d'urbanisme, en ne prenant pas de règles suffisamment précises et restrictives, et au vu des nombreuses constructions autorisées, ont adopté un parti d'urbanisation qui ne permet pas suffisamment d'assurer l'insertion des constructions dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel de la zone et ont, ce faisant, méconnu les dispositions précitées des articles R.123-8 et R.123-9 du code de l'urbanisme » TA Grenoble, 22 avril 2014, Commune des Allues, n° 1104068-1104920.

A Morzine c'est la modification du PLU en vue d'instaurer un emplacement réservé en zone à risque dans le plan de prévention des risques naturels prévisibles qui est sanctionné permettant la réalisation d'une remontée mécanique classée. La modification d'un emplacement réservé en vue de réaliser un projet peut-elle être contestée sachant qu'elle n'a pas pour effet d'autoriser ces travaux? Le tribunal administratif a considéré que « *l'institution de cet emplacement réservé est contraire aux dispositions combinées des articles L.121-1 et L.123-1 du code de l'urbanisme dès lors qu'il est destiné à permettre la réalisation d'un projet contraire à l'objectif de prévention des risques naturels prévisibles, alors même que la délibération attaquée n'a pas en elle-même pour effet d'autoriser les travaux de réalisation de cet équipement ; que, par ailleurs, il n'est pas sérieusement contesté que l'institution de l'emplacement réservé R3 est indivisible de celles des autres emplacements réservés contestés* »⁹⁴⁷. Et ce, alors que la doctrine considère que « *La création d'un emplacement réservé relève du pouvoir discrétionnaire d'une autorité. En principe, les tribunaux administratifs ne peuvent se prononcer sur l'opportunité d'un choix, par exemple d'un emplacement réservé (CE, 31 juill. 1992, De Marclopt et a. : LPA 8 nov. 1993, p. 5. – CE, 5 juill. 1995, Chaigne : JurisData n° 1995-048351 ; Lebon, p. 284 ; JCP G 1995, IV, 2074 ; Gaz.Pal. 1996, 1, pan. dr. adm. p. 33. – CE, 10 juin 1998, Cne Cipières : BJDU 1998, n° 4, p. 252, concl. G. Bachelier. – Sur le zonage, JCl. Administratif, fasc. 510 ou Construction-Urbanisme, fasc. 7-51).* »⁹⁴⁸. Ici le tribunal administratif a estimé que la décision d'instaurer cet emplacement réservé est contraire à l'objectif de prévention de risques naturels prévisibles. La politique de prévention des risques naturels dépend de l'Etat, qui élabore les plans de prévention des risques naturels. Ici, c'est la politique touristique de la commune qui heurte la politique de prévention des risques naturels portée par l'Etat. Le tribunal fait un contrôle du choix de l'emplacement réservé au regard des risques, il fait donc un arbitrage au regard des politiques étatiques et fait primer celles-ci. Ici, la décision du tribunal administratif peut être analysée comme faisant prévaloir les politiques étatiques de prévention des risques sur les politiques touristiques communales.

⁹⁴⁷ TA Grenoble 30 juin 2010, *Commune de Morzine*, n° 0904899.

⁹⁴⁸ DENIZEAU Charlotte, « Plan local d'urbanisme-Contentieux », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, Fasc. 513, (31 Décembre 2016).

2) L'erreur de droit comme contrôle étendu du règlement du plan local d'urbanisme

En 2018, deux erreurs de droit ont été sanctionnées par le tribunal administratif de Grenoble pour le cas de Val d'Isère. La première concernait le fait que le règlement du PLU ne pouvait pas faire de distinction entre la destination habitat et l'habitat collectif⁹⁴⁹. Le tribunal administratif fait ici application d'une jurisprudence relative à l'article R.123-9 du code de l'urbanisme qui précise la nature de ces destinations. En effet, le Conseil d'Etat avait estimé que : « *s'il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9, les dispositions de cet article ne leur permettent, toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie* »⁹⁵⁰. Ainsi, l'erreur de droit ne s'apprécie pas par rapport au texte de l'article R.123-9, mais par rapport à la lecture qu'en a fourni le Conseil d'Etat en 2014. Cela renforce et réaffirme la fonction jurisprudentielle du Conseil d'Etat. Le tribunal administratif de Grenoble sanctionne donc d'une erreur de droit la méconnaissance d'une décision du Conseil d'Etat précisant la portée d'un texte réglementaire. La seconde erreur de droit concernait une disposition du règlement qui prévoyait que les logements en mixité sociale sont réservés aux actifs. Enfin, une erreur de droit a été commise une OAP car elle imposait des formalités qui ne figuraient pas dans le code⁹⁵¹. Néanmoins, ces erreurs de droit seront discutées devant la cour administrative d'appel. En effet, dans un arrêt du 30 avril 2019, la CAA de Lyon a prononcé le sursis à exécution du jugement du TA de Grenoble datant de 2018⁹⁵² conformément à l'article

⁹⁴⁹ « En ce qui concerne l'article 2.2 applicable aux zones Ua, Ub, Uc et Ud du règlement du plan local d'urbanisme : 10. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, applicable en vertu de l'article 12 du décret n° 2015-1783 au plan local d'urbanisme en litige, prévoit que les règles qu'il édicte « *peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, à l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la fonction d'entrepôt* ». S'il est loisible aux auteurs des plans locaux d'urbanisme de préciser, pour des motifs d'urbanisme et sous le contrôle du juge, le contenu des catégories énumérées à l'article R. 123-9, les dispositions de cet article ne leur permettent, toutefois, ni de créer de nouvelles catégories de destination pour lesquelles seraient prévues des règles spécifiques, ni de soumettre certains des locaux relevant de l'une des catégories qu'il énumère aux règles applicables à une autre catégorie (Conseil d'Etat, 30 décembre 2014, société Groupe Patrice Pichet, n°360850).

11. Les articles 2.2 applicables aux zones Ua, Ub, Uc et Ud du règlement du plan local d'urbanisme traitent différemment les constructions à usage d'habitation selon qu'elles sont affectées à l'habitat individuel ou collectif alors qu'elles ont une vocation identique consacrée à l'habitation. Dès lors, la délibération du conseil municipal de Val d'Isère du 19 décembre 2016, dans la mesure où elle opère une distinction, au sein de chacune des zones Ua, Ub, Uc et Ud, entre l'habitat individuel et l'habitat collectif, est entachée d'erreur de droit. » TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n° 1701033.

⁹⁵⁰ Conseil d'Etat, 30 décembre 2014, *Société Groupe Patrice Pichet*, n°360850.

⁹⁵¹ TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n° 1701033.

⁹⁵² TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n° 1701033.

R.811-15 du Code de justice administrative⁹⁵³. Pour cela la CAA a retenu plusieurs moyens qui justifient le sursis à statuer⁹⁵⁴. Elle a estimé en revanche que deux moyens méritaient de perdurer, et ne font donc pas l'objet d'un sursis à exécution. Premièrement, les moyens relatifs à l'OAP en ce qu'elle est imprécise a été retenu. Deuxièmement, l'annulation relative à ce que le règlement du PLU créait de nouvelles destinations est maintenu. Les moyens qui justifient le sursis à exécution seront donc examinés dans un arrêt au fond. Ces deux erreurs de droit sont donc maintenues par la CAA de Lyon.

Concernant Méribel, en 2014, le tribunal administratif de Grenoble a sanctionné deux erreurs de droit. La première erreur de droit concerne le fait que le règlement du PLU édicte des prescriptions qui régissent l'agencement intérieur des bâtiments d'habitation et non seulement leur emprise au sol, leur hauteur ou leur aspect extérieur. Enfin, il a estimé que le règlement du PLU contenait une erreur de droit car il limitait la division de propriété foncières en vue de l'implantation de bâtiments, or seul le législateur peut fixer des limites à la disposition par les personnes de leurs biens⁹⁵⁵.

La méconnaissance des dispositions légales permet de contrôler l'ensemble des documents relatifs au plan local d'urbanisme. L'erreur de droit semble être focalisée sur le règlement de ce document. Néanmoins, les moyens concernant l'erreur de droit et la méconnaissance des dispositions légale permettent sans cesse de confronter l'appréciation du juge aux textes de droit dont il rappelle l'application. Ce n'est pas forcément le cas de l'erreur manifeste d'appréciation.

3) L'erreur manifeste d'appréciation comme contrôle de la politique d'extension urbaine des communes

⁹⁵³ Article R.811-15 du Code de justice administrative : « *Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement.* ».

⁹⁵⁴ « *3. Les moyens tirés de ce que, pour prononcer l'annulation contestée, le tribunal s'est à tort fondé sur la méconnaissance des dispositions des articles L.122-10 et L.122-11 du code de l'urbanisme relatives à la préservation des terres nécessaires aux activités agricoles en zone de montagne, sur l'illégalité des dispositions du règlement encadrant les possibilités de construire en zone naturelle, sur l'erreur manifeste d'appréciation entachant le classement des parcelles AC n°[...], paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation du jugement attaqué, le rejet des demandes présentées devant le tribunal administratif.* » » CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n°19LY00033.

⁹⁵⁵ TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune des Allues*, n° 1104068-1104920.

Selon Jean-Yves Vincent, l'erreur manifeste d'appréciation est une création jurisprudentielle qui mène le juge administratif à se prononcer sur l'évidence de la décision de l'administration⁹⁵⁶. Elle est entrée dans le contentieux administratif par la volonté du Président Letourneur, Prési⁹⁵⁷dent de la section du contentieux⁹⁵⁸. Ce dernier siégeait au tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail avec un juge suisse et un juge anglais. Cette proximité a conduit à des échanges nourris sur les contrôles exercés en Suisse et en Angleterre, où le juge exerce un contrôle de l'évidence. De ces discussions, le Président Letourneur a importé à la section du contentieux du Conseil d'Etat l'idée d'un contrôle de l'évidence d'une décision de l'administration. La naissance de l'erreur manifeste d'appréciation se situe, selon la doctrine, dans l'arrêt de section du Conseil d'Etat *Lagrange*⁹⁵⁹. Elle a ensuite été consacrée par un arrêt d'assemblée⁹⁶⁰. Pour Jean-Yves Vincent « *Le Conseil d'Etat a enrichi d'une incomparable arme de dissuasion l'arsenal de son contrôle* »⁹⁶¹. Selon lui, l'erreur manifeste a deux fonctions. Une fonction effective, qui renforce le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge administratif⁹⁶². Et une fonction virtuelle, qui laisserait à penser qu'elle est un frein au contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration, ce en quoi la doctrine a aimé croire, mais qui semble démenti par l'étude de la jurisprudence⁹⁶³. Elle se définit comme « *une erreur commise par un administrateur dans l'appréciation des faits à laquelle il se livre discrétionnairement pour fonder sa décision et qui s'avère si grossière qu'elle ne laisse place à aucun doute.* »⁹⁶⁴. En vérité, il faut accepter que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation soit un contrôle de l'opportunité des décisions prises par l'administration. Pour Jean-Yves Vincent « *Lorsqu'une autorité administrative dispose de la faculté souveraine d'apprécier les faits, elle agit en opportunité. En conséquence, si, sur le plan contentieux, l'erreur manifeste fait basculer l'appréciation dans la régularité de l'acte, fondamentalement, elle est une technique qui permet d'examiner l'opportunité de l'acte* »⁹⁶⁵. Ainsi, il en déduit, qu' « *en contrôlant l'erreur manifeste, le juge se place sur le*

⁹⁵⁶ Les développements qui suivent sont inspirés de l'ouvrage de VINCENT Jean-Yves, *L'évidence en contentieux administratif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

⁹⁵⁷ VINCENT Jean-Yves, « L'erreur manifeste d'appréciation », *La Revue administrative*, juillet-août 1971, pp.407-421.

⁹⁵⁸ « Nécrologie, Maxime Letourneur 1906-1980 », *Revue internationale de droit comparé* 33, n°1, 1981, 115-16.

⁹⁵⁹ « Nécrologie, Maxime Letourneur 1906-1980 », *Revue internationale de droit comparé* 33, n°1, 1981, 115-16.

⁹⁶⁰ CE ass., 29 mars 1968, Société du lotissement de la plage de Pampelonne in VINCENT Jean-Yves, *L'évidence en contentieux administratif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, pp.49-50.

⁹⁶¹ VINCENT Jean-Yves, *L'évidence en contentieux administratif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, p.78.

⁹⁶² Ibid. voir p.54.

⁹⁶³ Ibid. voir p.61.

⁹⁶⁴ Ibid. voir p.50.

⁹⁶⁵ Ibid. p.50.

terrain de l'opportunité »⁹⁶⁶. Par conséquent, l'erreur manifeste d'appréciation est un des trois moyens que le juge administratif contrôle dans les cas où l'administration a un pouvoir discrétionnaire avec le contrôle de l'erreur de droit et de la matérialité des faits.

Pour Fabrice Melleray⁹⁶⁷, l'erreur manifeste d'appréciation marque l'intensité du contrôle exercé par le juge administratif, elle n'est pas un moyen de légalité interne. Ce qui est infirmé si l'on adopte l'argumentation de Jean-Yves Vincent⁹⁶⁸. Effectivement, dans le cas des plans locaux d'urbanisme, l'étude de l'erreur manifeste d'appréciation montre que c'est bien l'opportunité des décisions prises par les communes est contrôlée par le juge administratif. L'erreur manifeste d'appréciation n'apparaît donc pas comme une intensité liée au contrôle, elle est bien un moyen d'annulation. Comme le rappelle effectivement Jean-Yves Vincent, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation s'inscrit dans le contrôle de situations où l'administration bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire, au même titre que l'erreur de droit ou le contrôle de la matérialité des faits. C'est typiquement le cas des zonages des plans locaux d'urbanisme. Au regard des différents arrêts que nous avons étudié, nous démontrerons que le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est bien un moyen de légalité interne.

Cinq communes ont subi des annulations où figuraient des erreur manifestes d'appréciation pour le tribunal administratif de Grenoble, Chamonix en 2007, Megève en 2010, Méribel en 2014 et Huez en 2017 et Val d'Isère en 2018.

Tout d'abord, pour savoir si c'est un moyen d'annulation à part entière ou une marque de l'intensité du contrôle, il faut regarder si les parties au litige s'en saisissent comme un moyen d'annulation. Effectivement, par exemple, pour Chamonix les requérants invoquaient une erreur manifeste d'appréciation dans le classement en zone d'urbanisation future des secteurs ayant un caractère naturel⁹⁶⁹. Concernant Val d'Isère, un requérant invoquait « *le classement en zone UC de la parcelle AH19 est entaché d'erreur manifeste d'appréciation* » ou encore « *le classement de certaines parcelles en zone urbaine ne tient pas compte des risques naturels et est entaché d'erreur manifeste d'appréciation* ».

⁹⁶⁶ Ibid. p. 60.

⁹⁶⁷ MELLERAY Fabrice, « Recours pour excès de pouvoir, moyens d'annulation », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, (Janvier 2007 ; actualisation : Janvier 2019).

⁹⁶⁸ VINCENT Jean-Yves, *L'évidence en contentieux administratif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

⁹⁶⁹ TA Grenoble, 25 octobre 2007, *Commune de Chamonix*, n°505912.

Ainsi, trois types d'erreur manifeste d'appréciation ont été retenus par le juge administratif. Ils sont relatifs aux risques (a), au zonage (b) et aux orientations d'aménagement et de programmation (c).

a) L'erreur manifeste d'appréciation relative aux risques

Par le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif s'assure que les constructions ne soient pas exposées à un risque excessif. Il a notamment retenu des erreurs manifestes d'appréciation au regard d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, même annulé, et du recul des constructions par rapports aux voies déneigées. En 2018, la commune de Val d'Isère a subi une annulation du plan local d'urbanisme qu'elle avait prescrit en 2014⁹⁷⁰. La commune désirait notamment « *mettre en compatibilité le PLU avec le nouveau PPRN* ». En effet la commune s'est vue couverte par un plan de prévention des risques naturels prévisibles de 2013 à 2016, élaboré par les services de l'Etat, jusqu'à ce que ce plan local d'urbanisme soit attaqué et annulé par le tribunal administratif de Grenoble. La commune avait attaqué ce plan de prévention des risques naturels prévisibles. Le tribunal administratif va donner une effectivité à ce plan de prévention des risques naturels prévisibles, même annulé par lui-même. Il va considérer qu'il n'était pas possible de classer en U une zone identifiée comme à risques dans le plan de prévention des risques naturels prévisibles annulé⁹⁷¹.

A Méribel, l'erreur manifeste d'appréciation a été retenue car le PLU autorisait les constructions à plus de 100 mètres des voies déneigées cela crée une inaccessibilité des constructions par les engins ou matériels de lutte contre l'incendie qui représente un danger excessif.

⁹⁷⁰ Délibération du conseil municipal de Val d'Isère n°08.17 du 13 décembre 2012. Objet : Mise en révision du PLU.

⁹⁷¹ « 8. S'il est vrai que le plan de prévention des risques naturels prévisibles adopté le 21 novembre 2013 a été annulé par le tribunal administratif le 29 mars 2016, celui-ci révèle tout de même l'existence de risques spécifiques à certaines zones, qui ne sont d'ailleurs aucunement contestés par la commune de Val d'Isère. Or, les parcelles cadastrées à la section AC 74, 75, 76, 77, 81, 92, 93, 101 et à la section AD 1, 3, 4, 455, 456, 13, 14, 15, 25, 28, 306, 307, 308, 319, 320, 322, 324, 377, 40, 46, 47, 48 et 41, toutes entièrement ou partiellement classées en zone urbaine, ont été identifiées, par le plan de prévention des risques naturels prévisibles annulé, comme soumises à des risques de chute de blocs, avalanche coulante avec aérosol ou avalanche coulante. La commune de Val d'Isère ne conteste aucunement la réalité de ces risques. Par conséquent, le classement de ces parcelles en zone urbaine est entaché d'erreur manifeste d'appréciation. En revanche, le classement des parcelles AD 26, AD 42 et AD 45 en zone agricole n'apparaît pas entaché d'une telle erreur. 9. Par ailleurs, les parcelles cadastrées AE 101 et AE 102 classées pour partie en zone urbaine sont également soumises à un risque fort d'avalanche. Aucun élément du dossier n'infirme la réalité des risques mis en exergue par les plans de prévention des risques naturels prévisibles sur la totalité de la surface de ces parcelles. Ainsi, le classement d'une partie de ces parcelles en zone urbaine est entaché d'erreur manifeste d'appréciation. » TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n°1701033 ; 1701081 ; 1703210 ; 1703435 ; 1703441 ; 1703443 ; 1703449 ; 1703452 ; 1703455 ; 1703460 ; 1703461.

b) L'erreur manifeste d'appréciation relative au zonage

Le zonage est un autre grand terrain pour l'appréciation de l'erreur manifeste d'appréciation. Le juge retient ce moyen dans plusieurs cas de figures. Il s'assure que la commune n'a pas fait d'erreur d'appréciation au regard du caractère attendu par le code de l'urbanisme des zones classées en U, AU, A ou N. Pour cela, il se livre souvent à une appréciation poussée du caractère de la zone en cause. Il substitue largement son appréciation à celle des communes pour invalider les zonages. S'il ne donne pas le classement qui lui paraît le plus adéquat, cette appréciation se trouve en creux et transparait significativement dans les jugements.

Concernant les zones en U, à Huez en 2017, il a estimé qu'il y avait une erreur manifeste d'appréciation sur une zone Ubd qui visait à la densification mais qui dans le même temps limitait les réhabilitations au bâti existant. Il estime que « *« Considérant qu'aux termes des dispositions générales de l'article Ub du règlement contesté : Caractère général de la zone : / Le secteur Ub correspond à la partie agglomérée de la commune, de construction plus récente située sur la station formant globalement un tissu bâti plus lâche, et aux secteurs non construits de l'Eclosé [...] ; qu'il ressort de ces dispositions que l'objectif de la zone est de procéder à une densification du bâti ; que toutefois l'interdiction de toute modification des volumes existants va à l'encontre de cet objectif, qui reprend les orientations du projet d'aménagement et de développement durable ; que dès lors la SCI Jufra est fondée à soutenir qu'en limitant les réhabilitations du bâti aux volumes existants dans la zone Ubd, la commune d'Huez a entaché les dispositions de la zone Ubd d'erreur manifeste d'appréciation ; »*⁹⁷². La réhabilitation du bâti lui semble donc être un moyen qui permettrait la densification. En fait, il va interpréter le règlement du plan local d'urbanisme comme imposant une densification du bâti et déduire à la suite de cette interprétation, que la commune a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Concernant les zones en AU, le tribunal administratif de Grenoble vérifie le caractère naturel de la zone, les raisons qui poussent la commune à souhaiter urbaniser la zone au regard du diagnostic contenu dans le rapport de présentation et cherche à savoir si la zone sera contraignante ou non à urbaniser. Ainsi, à Chamonix en 2007, le juge a retenu une erreur manifeste d'appréciation concernant le classement en zone AU de zones qui n'ont pas de caractère naturel, car elles contenaient des parcelles construites⁹⁷³. A Huez en 2017 il a aussi

⁹⁷² TA Grenoble, 19 octobre 2017, *Commune de Huez*, n°1600090.

⁹⁷³ « *« Considérant qu'aux termes de l'alinéa 1 de l'article R.123-6 du code de l'urbanisme « Les zones à urbaniser sont dites « zones AU ». Peuvent être classées en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de*

estimé qu'il y avait une erreur manifeste sur le classement de deux zones en AU⁹⁷⁴. L'erreur manifeste d'appréciation provient de deux éléments. Le premier est que le diagnostic du rapport de présentation ne comporte pas les éléments qui justifient une telle extension. De plus, la nature du terrain pentu et rocheux rendra les modalités de construction très contraignantes. Ainsi, le tribunal a utilisé le diagnostic du rapport de présentation et une analyse de la zone à urbaniser pour prononcer une erreur manifeste d'appréciation.

Concernant les zones en A, à Megève en 2010, la juridiction a estimé qu'il y avait une erreur manifeste d'appréciation sur des zones As de sièges d'exploitation. Or les articles A1 et A2 du règlement du PLU ne permettent pas la construction de bâtiments ou d'installations techniques nécessaires aux exploitations agricoles en zone As. Il a aussi estimé qu'il y avait une erreur manifeste d'appréciation sur le classement en zone A d'un terrain situé au milieu d'une zone U, terrain qui sert pour faire du fourrage. Ce terrain est de "superficie modeste" (1481m²) selon le tribunal administratif.

Concernant les zones en N, à Val d'Isère en 2018, le juge administratif a estimé que les possibilités de construction, et notamment les hauteurs, en zone N, ne correspondent pas au caractère naturel de la zone.

Par conséquent, le juge administratif contrôle l'adéquation entre le caractère d'une zone et le classement dont elle fait l'objet. Il enjoint, en creux, aux communes à modifier ce classement à l'aune d'une analyse circonstanciée de la zone litigieuse.

la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ; [...] que les zones d'urbanisation futures [...] ne comprennent que de rares parcelles non construites ; qu'ainsi, ils ne constituent pas des secteurs à caractère naturel de la commune et ne pouvaient légalement être classés en zone d'urbanisation future. » TA Grenoble, 25 octobre 2007, Commune de Chamonix, n°505912.

⁹⁷⁴ « Considérant que les secteurs Aua et Aub correspondent aux périmètres des orientations d'aménagement N°3 de « l'Écluse est » et N°4 « des Passeaux » qui prévoient une ouverture à l'urbanisation en dehors du périmètre urbanisé, sur respectivement 1,32 et 4,06 hectares et pour 6000 et 21000 m² de surface de plancher ; que comme il l'a été précisé au point 8., le rapport de présentation ne comporte pas les éléments d'un diagnostic de nature à justifier une telle extension ; que par ailleurs ces deux OAP sont séparées par une zone Np qui accueille l'espèce protégée du papillon Apollon ; que si la commune oppose son objectif de recréer un premier plan bâti en parallèle au secteur du Vieil Alpe elle se borne à justifier la création de la zone Aua par l'urbanisation de la zone Aub ; que toutefois ces deux secteurs, vierges de toute occupation, fortement pentus et en zones exclusives naturelles, et pour une grande part rocheuses présentent des caractéristiques qui rendent les modalités de construction très contraignantes ; qu'ainsi les requérants sont fondés à soutenir que le classement de ces deux secteurs en zone Aua et Aub est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; » TA Grenoble, 19 octobre 2017, Commune de Huez, n°1600090.

c) L'erreur manifeste d'appréciation relative aux orientations d'aménagement et de programmation

A Huez en 2017, il a relevé deux erreurs manifestes d'appréciation concernant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Une erreur manifeste d'appréciation sur la contradiction entre le règlement et une l'OAP. En effet, l'OAP en question prévoyait des hauteurs de 19 mètres pour la réhabilitation d'un centre commercial alors que le règlement ne permettait que 16 mètres de hauteur sur la zone concernée. Ainsi « *le règlement [...] entre en contradiction avec les orientations de l'OAP N°1 ainsi rappelées et n'est pas de nature à permettre le développement et la réhabilitation que ces orientations prévoient* »⁹⁷⁵. Ici, il pointe les incohérences du plan local d'urbanisme de la commune par rapport à ses objectifs d'urbanisation, en l'occurrence la réhabilitation d'un centre commercial visant au développement de la commune. Une autre erreur manifeste d'appréciation a été constaté sur le périmètre d'une l'OAP qui concernait l'ouverture à l'urbanisation d'une zone humide. Cette ouverture à urbanisation avait été décidée après l'enquête publique, ce qui ne pose pas problème au tribunal administratif car il admet que cette modification n'entraîne pas un bouleversement de l'économie générale du plan. En revanche, une zone humide est une zone protégée, la commune aurait donc dû procéder à une étude ou information avant d'ouvrir cette zone à urbanisation⁹⁷⁶. Ainsi, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent faire aussi l'objet d'erreurs manifestes d'appréciation. Le contrôle de ces orientations marque un contrôle particulier du juge sur les orientations politiques d'une commune, et démontre une intransigeance sur le respect des zones humides.

Cette étude des diverses erreurs manifestes d'appréciations relevées dans les contentieux concernant les communes que nous avons étudiées révèle une appréciation du juge qui va bien au-delà du caractère manifeste des erreurs qu'il identifie. Cette appréciation est variable selon qu'elle soit relative aux risques, au zonage ou aux OAP. Ainsi l'appréciation des risques relève d'éléments objectifs, car ces éléments sont issus du PPRNP élaboré par les services de l'Etat.

⁹⁷⁵ TA Grenoble, 19 octobre 2017, *Commune de Huez*, n°1600090.

⁹⁷⁶ « *Considérant que le secteur AUd correspond à l'OAP N°5 « des Gorges », localisé dans le prolongement ouest du lotissement de l'Altiport ; qu'il ressort des pièces du dossier que le périmètre de l'OAP a fait l'objet d'une modification après enquête publique laquelle empiète sur une zone humide située au nord-ouest ; que si cette modification n'est pas de nature à bouleverser l'économie générale du plan local d'urbanisme au sens des dispositions de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme alors applicables, les requérants sont fondés à soutenir que cette ouverture à l'urbanisation sur une zone particulièrement protégée sans avoir fait l'objet d'aucune étude ni information est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;* » TA Grenoble, 19 octobre 2017, *Commune de Huez*, n°1600090.

En revanche, le zonage d'un plan local d'urbanisme ou encore la rédaction et le périmètre d'une orientation d'aménagement et de programmation sont intimement liées à la politique conduite par une commune. Le juge administratif contrôle et infléchit donc la position des communes sur des éléments à forte dimension politique des plans locaux d'urbanisme des stations de ski. Ainsi, le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation indique une immixtion dans la détermination de la pertinence politique des volontés communales.

En résumé, l'analyse des moyens retenus par le juge administratif montre que ce sont plutôt des illégalités au regard du droit de l'urbanisme général qui sont retenues et non au regard des dispositions de la loi montagne. En effet, les dispositions relatives à l'urbanisme en général sont plus nombreuses et régissent l'ensemble du PLU. De plus, le cadre juridique des PLU est en constante réforme, ce qui occasionne des risques pour les communes lorsqu'elles appliquent des dispositions récentes lors d'une procédure d'un PLU prescrit avant l'édiction de dispositions nouvelles. Aussi, le cadre juridique de l'urbanisme en montagne est resté assez stable dans le temps et à davantage consisté à encourager la constructibilité. Alors que le cadre général l'a fortement enserrée dans une réglementation marquée par la préoccupation de l'étalement urbain. Ainsi, la multiplication des règles de droit en urbanisme augmente les possibilités de contrôle par le juge.

Par ailleurs, nos développements précédents démontrent qu'il est important et intéressant de regarder les décisions des tribunaux administratifs. Ce au moins pour deux raisons. Le tribunal administratif a un pouvoir d'appréciation au fond plus fort en théorie que celui du Conseil d'Etat. Il est donc important de regarder la décision des tribunaux administratifs et de les analyser. C'est aussi un « pur » recours contre un acte car devant la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat c'est surtout la décision de la juridiction inférieure qui est attaquée. De plus, de nombreux jugements ne font pas l'objet d'un appel.

Section 2 Les transformations du plan local d'urbanisme et des relations entre acteurs dues au contentieux

L'étude des moyens d'annulation nous a permis de mettre en avant le contrôle resserré auquel se livre le juge administratif, tant sur la légalité externe que sur la légalité interne de plans

locaux d'urbanisme. Le risque potentiel d'annulation à l'issue d'un contentieux a créé une crainte qui vire à défiance envers le juge administratif. Cette crainte est ressentie par les acteurs de la rédaction du plan local d'urbanisme. La défiance qu'elle entraîne a des conséquences à la fois sur l'instrument que constitue le plan local d'urbanisme (Sous-section 1) et sur l'espace sociopolitique qui se crée autour de ces documents (Sous-section 2).

Sous-Section 1 Les risques du délaissement du projet d'urbanisme par les stations de ski en proie à une paralysie juridique

Nous l'avions exposé, le plan local d'urbanisme est un nouvel instrument d'action publique né avec la loi SRU en 2000⁹⁷⁷. Il marque l'avènement d'une planification spatiale et non plus seulement d'une répartition fonctionnelle des terres comme le faisaient les plans d'occupation des sols. Il suppose que la commune porte un projet politique par le biais de son urbanisme. Il marque aussi un renouveau dans les relations entre l'Etat et les communes, car il se démarque des anciens POS rédigés par les services de l'Etat dans le département⁹⁷⁸ jusque dans les années 1980 et la fin de la décentralisation.

Nous avons exposé qu'à partir des années 2000, il est possible d'observer une constante progression des recours et des arrêts rendus par les juridictions administratives en matière d'urbanisme. La juridicisation a fait du juge administratif un acteur prépondérant du droit de l'urbanisme. En particulier pour les communes support de station de ski que nous avons sélectionnées ici⁹⁷⁹ puisque sept d'entre elles sur douze ont subi au moins une annulation de leur PLU.

Le juge administratif, à la faveur du plan local d'urbanisme, est devenu un acteur prépondérant pour au moins deux raisons. Il rend l'instrument fragile du fait des annulations qu'il prononce (I) et réoriente les préoccupations des acteurs vers la légalité du document avant même d'en discuter la pertinence politique (II).

⁹⁷⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

⁹⁷⁸ Nommés à l'époque : Directions départementales de l'Equipement.

⁹⁷⁹ En Savoie : Aime, Bourg-Saint-Maurice, Courchevel, Les Allues, Les Bellevilles Tignes, Val d'Isère. En Haute-Savoie : Chamonix, Megève, Morzine-Avoriaz. En Isère : Huez, Mont-de-Lans.

I. Une instrument fragilisé par les contentieux

Les annulations à répétition ont fait du plan local d'urbanisme un instrument fragile. D'une part, il est fragilisé car sa finalité intrinsèque est remise en cause. Cette finalité consistait à l'origine de la loi SRU à être un outil de planification pour quelques années pour une commune (A). D'autre part, la finalité politique de doter chaque commune d'un plan local d'urbanisme est aussi remise en cause par la survivance du règlement national d'urbanisme ou encore des plans d'occupation des sols pour les communes subissant une annulation (B).

A. Une finalité fragilisée

Les plans locaux d'urbanisme ont été imaginés pour être des documents de planification à un horizon qui n'était pas vraiment déterminé. C'est la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement⁹⁸⁰ qui fixe un délai de trois ans à l'issue duquel le PLU fait l'objet d'une évaluation et d'une réflexion sur une possible révision⁹⁸¹. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové⁹⁸² a poussé ce délai à neuf ans et fait de cette évaluation est devenue plus poussée. Elle prévoit désormais une analyse des résultats du PLU par rapport aux objectifs de l'article L.121- 1 [ancien] du Code de l'urbanisme⁹⁸³.

⁹⁸⁰ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JORF n°163 du 16 juillet 2006 page 10662.

⁹⁸¹ Art. L. 123-12-1 du Code de l'urbanisme : « - *Trois ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un débat est organisé au sein du conseil municipal sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'une mise en révision ou d'une mise en révision simplifiée de ce plan dans les conditions prévues à l'article L. 123-13. Ce débat est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.* ».

⁹⁸² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809.

⁹⁸³ Article L.123-12-1 du Code de l'urbanisme *L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 123-6, le conseil municipal procède, neuf ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme, à une analyse des résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus à l'article L. 121-1 du présent code et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. Lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de programme local de l'habitat, la durée de neuf ans précédemment mentionnée est ramenée à six ans et l'évaluation porte également sur les résultats de l'application de ce plan au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. Cette analyse des résultats est organisée tous les neuf ans ou, si le plan local d'urbanisme tient lieu de programme*

Dans la pratique, les communes ont généralement une vision à dix ans de leur PLU, notamment par rapport aux objectifs fixés par le PADD. Cela est très clairement exprimé à Megève lors de l'élaboration du PLU : « *le PADD est un document qui est prévu pour dix ans mais il faut parallèlement se donner les moyens de remplir ces hébergements, ces hôtels et pour ceux qui existent déjà, il y a encore de la marge.* »⁹⁸⁴. Comme l'explique notamment un urbaniste « *le PADD était la charnière de tous les documents, un PLU ça vit dix ans, toutes les modifications qu'on va y apporter doivent quand même pouvoir y répondre. Si on ferme trop on révisera dans trois ans.* »⁹⁸⁵.

Or pour de nombreuses communes, le temps de vie du PLU est en fait celui du contentieux. On peut estimer que le temps de vie maximal du PLU est d'environ de deux à six années suivant s'il est déféré devant le tribunal administratif ou si les parties vont jusqu'en cassation. C'est ce qui s'est passé pour les communes ayant subi au moins une annulation. Le temps de vie d'un PLU est donc suspendu au délai contentieux. De plus, il est toujours possible d'attaquer le PLU par l'exception d'illégalité, pour certains motifs, ce qui n'est pas arrivé pour nos cas présents, mais qui s'est présenté dans d'autres communes. Ici, l'espérance de vie des plans locaux d'urbanisme est d'environ deux ans, c'est-à-dire le temps pour le tribunal administratif de traiter un dossier. En effet, entre l'enregistrement d'un dossier et la lecture du jugement, le temps moyen du contentieux est estimé entre sept mois à deux ans par le tribunal administratif de Grenoble⁹⁸⁶. A l'exception de Chamonix, qui a subi deux annulations qui n'ont été que partielles et de Courchevel qui a subi une annulation par la Cour administrative d'appel en 2011, nous constaterons qu'effectivement, si l'on considère que les requêtes ont été introduites avant le

local de l'habitat, tous les six ans et donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. ».

⁹⁸⁴ Délibération du conseil municipal de Megève n°2016-058 du 22 mars 2016. Objet : Débat PADD.

⁹⁸⁵ Entretien Cabinet d'urbanisme n°3.

⁹⁸⁶ « Devant un tribunal administratif, le délai moyen qui sépare le dépôt d'une requête de son jugement est compris entre sept mois et deux ans et demi selon la nature et la difficulté des dossiers.

Ce délai s'explique en partie par le temps nécessaire aux échanges de mémoires (c'est-à-dire les documents, nécessairement écrits, au moyen desquels chaque partie au litige développe son argumentation et répond à celle de son adversaire). Si vous connaissez des personnes ayant soumis au tribunal un litige identique ou si votre requête est liée à d'autres requêtes, en le signalant au greffe, vous faciliterez le traitement de votre requête (ce traitement sera aussi facilité si vous signalez à la juridiction le fait que vous avez déposé une demande d'aide juridictionnelle). Il peut être mis fin à la procédure :

- si vous obtenez satisfaction de la part de l'administration avant que l'affaire ne soit jugée : dans ce cas, le tribunal prononce un non-lieu ; »

- si vous renoncez à votre requête : il y a alors désistement.

Dans ces deux cas, vous devez prévenir le tribunal dans les plus brefs délais. » <http://grenoble.tribunal-administratif.fr/Demarches-procedures/Introduire-une-requete-devant-le-tribunal-administratif/Quelle-est-la-duree-de-la-procedure> [consulté le 15 novembre 2019].

délai de deux mois suivant la délibération d'approbation du PLU, le délai est de deux ans en moyenne.

Commune	Date de la délibération d'approbation du PLU	Date de l'annulation du PLU
Val d'Isère annulé en 2010	Délibération n°01.01 du 16 janvier 2008 : Approbation	TA Grenoble, 25 mai 2010, Commune de Val d'Isère, n°0801106
Val d'Isère annulé en 2014	Délibération n°04/07 du 27 avril 2012 : Approbation du plan local d'urbanisme	TA Grenoble, 14 octobre 2014, Commune de Val d'Isère, n°1203512
Val d'Isère annulé en 2018	Délibération du 19 décembre 2016 n°2016.09.05 : Approbation du PLU (plan local d'urbanisme)	TA Grenoble 6 novembre 2018, Commune de Val d'Isère, n°1701033
Courchevel annulé en 2011	Délibération du Conseil Municipal de Saint Bon Tarentaise du 20 décembre 2006 : Approbation de la révision du PLU (du POS en PLU en fait)	CAA Lyon, 25 octobre 2011, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, n°10LY00962
Courchevel annulé en 2014	Délibération du Conseil Municipal de Saint Bon Tarentaise du 17 novembre 2011 : Approbation de la révision du PLU.	TA Grenoble, 22 avril 2014, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, n°1202555
Les Allues annulé en 2014	Délibération n°68/2011 du 31 mai 2011 Approbation de la révision n°3	TA Grenoble 22 avril 2014, Commune des Allues, n°1104068 : annulation de la révision n°3 du PLU
Chamonix annulé en 2007	8 juillet et 14 décembre 2005 : le conseil municipal approuve par délibération le PLU	TA Grenoble, 25 octobre 2007, Commune de Chamonix, n°505912
Chamonix annulé en 2015	Délibération CM commune de Chamonix du 13 février 2014, n°002745. Objet : Approbation Elaboration du Plan local d'Urbanisme- Secteur des Mouilles.	TA Grenoble 09 avril 2015 n° 1206276. Fédération générale de l'industrie hôtelière touristique c/ Commune de Chamonix.
Megève annulé en 2010	Délibération du 20 décembre 2007	TA Grenoble, 4 juin 2010, Commune de Megève, n°0800800
Avoriaz annulé en 2008	Délibération n°2008.02TER.05 du 29 février 2008 : Plan local d'urbanisme : Approbation de la révision	TA Grenoble 30 juin 2010, Commune de Morzine, n°0904899
Huez annulé en 2017	Délibération du 11 novembre 2015 : Approbation du PLU	TA Grenoble, 19 octobre 2017, Commune de Huez, n°1600090

Le cas des plan locaux d'urbanisme de la Commune de Courchevel en 2018 est encore plus surprenante. Un document annulé en 2014 par le tribunal administratif de Grenoble est réhabilité en 2017 par le Conseil d'Etat, qui a renvoyé l'affaire à la Cour administrative d'appel de Lyon. En effet, le 5 mai 2017 et le 7 novembre 2017 le Conseil d'Etat et la Cour administrative d'appel de Lyon rendaient des décisions rétablissant le PLU approuvé en 2011 et annulé par le tribunal administratif de Grenoble en 2014⁹⁸⁷. Or le 31 janvier 2017, la commune approuvait un nouveau plan. Ainsi, le 7 novembre 2017, elle a été confrontée au fait d'avoir deux plans locaux d'urbanisme en parallèle, celui qu'elle avait approuvé le 31 janvier 2017 et celui rétabli par la décision de la cour administrative d'appel de Lyon sur renvoi du Conseil d'Etat. Pour le tribunal administratif de Grenoble cette chronologie ne pose pas de problème, c'est le plan local d'urbanisme approuvé le 31 janvier 2017 qui s'appliquait. Si celui-ci venait à être annulé, c'est le plan rétabli le 7 novembre 2017 qui s'appliquerait⁹⁸⁸. La question méritait d'être posée. Elle démontre qu'il vaut mieux adopter deux stratégies en parallèle. La première d'approuver un nouveau plan local d'urbanisme et la seconde de défendre celui qui est attaqué devant les juridictions. Cependant, au vu des délais contentieux, l'approbation d'un nouveau document semble la plus rapide. Néanmoins, défendre le document précédent permet à la commune de retourner à ce document au cas où le nouveau plan soit annulé par une juridiction.

⁹⁸⁷ « Considérant que le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Bon-Tarentaise (fusionnée le 1er janvier 2017 dans la commune de Courchevel) du 17 novembre 2011 a été annulé par jugement du 22 avril 2014 confirmé par la cour administrative d'appel de Lyon par arrêt du 27 janvier 2015 ; que le 5 mai 2017, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel qui, le 7 novembre 2017, a annulé le jugement du 22 avril 2014 et validé le plan local d'urbanisme du 17 novembre 2011 ; qu'entretemps, en raison de l'annulation initiale, le conseil municipal de Saint-Bon-Tarentaise avait prescrit le 2 juin 2014 l'élaboration d'un plan local d'urbanisme qui a été approuvé par la délibération contestée du 31 janvier 2017 ; » TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Courchevel*, n°1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 1704576.

⁹⁸⁸ « En ce qui concerne les conséquences des annulations contentieuses précédentes : 1. *Considérant que, dans la chronologie détaillée au point 1, la commune de Saint-Bon-Tarentaise pouvait légalement engager une procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme sans attendre qu'une décision irrévocable soit prise sur la légalité du plan local d'urbanisme approuvé le 17 novembre 2011 ; que cette procédure devait nécessairement revêtir la forme d'une transformation en plan local d'urbanisme du plan d'occupation des sols approuvé le 25 juin 1996 remis alors en vigueur par l'annulation du plan local d'urbanisme du 17 novembre 2011 ; que la circonstance que ce dernier document est réputé ne jamais être sorti de l'ordonnancement juridique du fait de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 17 novembre 2011 ne vicie pas la procédure suivie, contrairement à ce que soutiennent les requérants dans l'affaire n° 1704417, notamment en raison de la présence d'un rapport de présentation se référant au plan d'occupation des sols de 1996 » TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Courchevel*, n°1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 1704576.*

C'est le choix stratégique qu'a effectué la commune des Allues. Cette dernière a développé une parade étonnante : la commune élabore un plan local d'urbanisme tous les trois ou quatre ans, afin d'avoir toujours un document d'avance si elle subit une annulation. Effectivement, lorsque la révision n°3 de son PLU a été annulée, la commune a vu revivre le PLU issu de la révision n°2. Il n'était donc pas très ancien.

La finalité du plan local d'urbanisme en tant qu'instrument des politiques publiques, celle d'être un document utile pour dix ans, est donc fortement remise en question. Elle est déjà fortement compromise par les nombreuses modifications et révisions simplifiées qu'ils subissent. Elle l'est d'autant plus lorsque plane la menace d'une annulation. La crainte d'une telle annulation a poussé les communes à adopter plusieurs stratégies, qui infléchissent la destinée d'un seul plan local d'urbanisme comme instrument de planification pour dix ans. Chaque commune élabore sa stratégie, soit de parer aux éventuelles attaques, soit de défendre le document devant le juge, soit d'élaborer rapidement un nouveau document. Quoiqu'il en soit, la crainte des annulations et les annulations prononcées par le juge ont infléchi la finalité initiale attribuée aux plans locaux d'urbanisme comme instrument des politiques publiques à un environ de dix ans.

B. Une survivance des documents d'urbanisme anciens concurrençant les plans locaux d'urbanisme

Outre l'objectif initial fixé par les plans locaux d'urbanisme d'une durée vie à dix ans, c'est aussi le plan local d'urbanisme comme projet politique porté par les communes qui s'effondre dès lors qu'une annulation est prononcée. En effet, c'est le document antérieur au document annulé qui est appliqué⁹⁸⁹. Dans ces conditions, c'est le projet correspondant au document précédent, voir au plan d'occupation des sols établi dans les années 1990 qui est rétabli.

⁹⁸⁹ « L'annulation d'un plan local d'urbanisme (PLU), qui a pour effet de remettre en vigueur le PLU ou le plan d'occupation des sols immédiatement antérieurs (article L. 121-8 du code de l'urbanisme), n'entraîne pas l'annulation des permis de construire délivrés et qui sont devenus définitifs avant cette annulation. La solution est similaire pour les permis de construire non définitifs, c'est-à-dire qui font l'objet d'un recours contentieux et si le PLU est parallèlement annulé. Le principe est en effet qu'un tel permis de construire n'est pas un acte d'application du PLU. L'annulation de ce dernier n'entraîne donc pas, de plein droit, celle du permis. La jurisprudence (CE, 16 novembre 2009, SARL les résidences de Cavalière, n° 308623) a toutefois posé une exception à ce principe : le requérant qui se fonde sur l'annulation d'un PLU peut obtenir l'annulation d'un permis non définitif en démontrant que ce permis est illégal par rapport aux règles remises en vigueur suite à cette l'annulation (PLU ou POS antérieur, règlement national d'urbanisme). Cette solution avait déjà été consacrée par le Conseil d'État mais ne concernait que le mécanisme dit de l'exception d'illégalité du PLU, c'est-à-dire lorsque le requérant invoque de manière ponctuelle l'illégalité du PLU à l'occasion d'un recours contre un permis de construire, sans toutefois diligenter un recours direct contre le PLU (CE, 7 février 2008, commune de Courbevoie, n° 297227).

Ainsi, l'annulation pousse à retourner à une réglementation ou à un document qui ne correspond plus au projet politique actuel de la commune. Si l'existence juridique des POS s'étend de 1968 à 2000, en réalité, leur existence va jusque dans les années 2010. D'ailleurs la loi ALUR fixait la caducité des POS à mars 2017, mais ce délai a été repoussé par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a au 31 décembre 2019. A ce sujet le gouvernement explique qu'il n'y aura pas de sursis pour les derniers POS après 2019⁹⁹⁰.

Commune	Jugement d'annulation	Retour au document ou à la réglementation précédent(e)
Val d'Isère annulé en 2010	TA Grenoble, 25 mai 2010, Commune de Val d'Isère, n°0801106	POS
Val d'Isère annulé en 2014	TA Grenoble, 14 octobre 2014, Commune de Val d'Isère, n°1203512	POS
Val d'Isère annulé en 2018	TA Grenoble 6 novembre 2018, Commune de Val d'Isère, n°1701033	POS

Dorénavant cette solution est également applicable lorsque le PLU a été annulé suite à un recours qui le visait directement. » (Rep. Min. n°11890 ; J.O Sénat, 24 juin 2010, p.1619).

⁹⁹⁰ « La caducité des plans d'occupation des sols (POS) est programmée depuis la promulgation de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui annonçait le remplacement progressif de ces documents par des plans locaux d'urbanisme (PLU). La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) a ensuite mis en place les modalités de cette caducité en laissant encore trois ans aux communes pour transformer leur POS en PLU. Un report a également été autorisé pour permettre aux communautés qui sont devenues compétentes en matière de PLU, et qui ont lancé l'élaboration d'un PLU intercommunal (PLUI) avant le 31 décembre 2015, de pouvoir conserver leur POS jusqu'à l'approbation de leur PLUI, et au plus tard le 31 décembre 2019. Ces dispositifs ont laissé du temps aux territoires pour anticiper la caducité de leur POS et conduire les procédures nécessaires et il n'est donc pas envisagé de nouveaux reports. Au 31 décembre 2018, 1 102 communes disposent encore d'un POS opposable dans le cadre d'une procédure d'élaboration de PLUI. Si ces procédures n'aboutissent pas avant le 31 décembre 2019, le règlement national d'urbanisme (RNU) s'y appliquera, jusqu'à l'approbation d'un PLUI par leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'appartenance. Les services déconcentrés de l'État accompagnent ces territoires depuis plusieurs années pour leur permettre de se doter des documents d'urbanisme pertinent au regard de leurs projets de développement. » (Rep. Min.n°07722 ; J.O Sénat, 23 mai 2019, p.2729).

Courchevel annulé en 2011	CAA Lyon, 25 octobre 2011, <i>Commune de Saint-Bon-Tarentaise</i> , n°10LY00962. Annulation du PLU approuvé en 2006.	POS
Courchevel annulé en 2014	TA Grenoble, 22 avril 2014, <i>Commune de Saint-Bon-Tarentaise</i> , n°1202555	POS
Les Allues annulé en 2014	TA Grenoble 22 avril 2014, <i>Commune des Allues</i> , n°1104068 : annulation de la révision n°3 du PLU	Retour à la révision n°2 du PLU
Chamonix annulé en 2007	TA Grenoble, 25 octobre 2007, <i>Commune de Chamonix</i> , n°505912	POS partiellement
Chamonix annulé en 2015	TA Grenoble, 09 avril 2015, <i>Fédération générale de l'industrie hôtelière touristique c/ Commune de Chamonix</i> , n° 1206276.	POS partiellement
Megève annulé en 2010	TA Grenoble, 4 juin 2010, <i>Commune de Megève</i> , n°0800800	POS
Avoriaz annulé en 2008	TA Grenoble 30 juin 2010, <i>Commune de Morzine</i> , 0904899	POS
Huez annulé en 2017	TA Grenoble, 19 octobre 2017, <i>Commune de Huez</i> , n°1600090	POS

Ces retours en arrière vont à l'encontre de objectifs portés par les acteurs de la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Cela est vécu notamment comme un échec par les services des directions départementales des territoires dont l'objectif est de pousser communes à se doter de plans locaux d'urbanisme. C'est aussi un échec pour les urbanistes et les avocats, qui voient leurs conseils et leurs arguments au contentieux rejetés par les juges. Pour les communes, cela peut aussi marquer le retour à un document élaboré par une équipe municipale précédente. Ces annulations entraînent aussi l'annulation des modifications et révisions simplifiées prises sur le fondement de la révision du PLU, qui traduisaient une adaptation du plan aux orientations stratégiques de la commune en matière d'urbanisme.

Cet infléchissement des objectifs assignés aux plans locaux d'urbanisme met en avant une débauche de moyens juridiques afin de les rédiger. La planification urbanistique s'en trouve quelque peu amoindrie dans le cadre de ce document. Dès lors, les préoccupations relatives à sa légalité semblent prendre le pas sur le projet d'urbanisme.

II. Une planification amoindrie : le légal avant le projet

Les annulations ou le risque d'annulation poussent l'ensemble des acteurs de l'urbanisme à être très vigilants aux aspects légaux, voir à les faire supplanter le projet politique qu'il peut représenter. Deux conséquences en découlent pour l'élaboration des politiques publiques par les personnes publiques. Premièrement, l'activité juridique prévaut dans la conduite des politiques (A). Les communes sont alors fortement dépendantes des conseils juridiques des urbanistes et des avocats du fait de la faiblesse de leur capital juridique (B).

A. Une prévalence de l'activité juridique pour les acteurs publics

Le risque contentieux pousse les acteurs publics une vigilance accrue sur les aspects juridiques. La réflexion urbanistique laisse souvent la place à une réflexion juridique approfondie à chaque étape, tant pour la prescription, la définition des objectifs, la concertation et l'enquête publique qu'après l'approbation. Pour les services de l'Etat cela se manifeste par une activité tournée vers la fiabilité juridique des documents d'urbanisme (1). Les communes portent aussi une vigilance accrue aux aspects juridiques des documents d'urbanisme, qu'elles se soient vues annuler ou pas déjà un document (2).

1) L'obligation pour les services de l'Etat de veiller à la fiabilité juridique des plans locaux d'urbanisme

Nous démontrerons que la fiabilité juridique des plans locaux d'urbanisme est devenue un objectif principal des services de l'Etat du fait du risque contentieux fort qui pèse sur les plans locaux d'urbanisme. L'annulation des plans locaux d'urbanisme par le juge administratif va à l'encontre de la politique portée par l'Etat d'imposer aux communes cet instrument pour gérer leurs politiques d'urbanisme.

Pour tous les services de l'Etat dans les départements, le droit de l'urbanisme est perçu comme allant vers une complexification croissante. En fait, au-delà de la constatation d'une complexification, les agents ont conscience qu'il existe un risque que l'action de l'Etat nourrisse le contentieux soit par des recours gracieux, soit par des avis de l'Etat pointant les faiblesses

juridiques⁹⁹¹. Ils constatent au fil du suivi des concertations, des enquêtes publiques et des contentieux que le PLU n'est pas compris par les administrés comme un document de planification, mais comme un document qui décide arbitrairement de la constructibilité des parcelles et leur droit de propriété sur des terrains constructibles⁹⁹². L'Etat n'arrive pas à imposer l'idée que les plans locaux d'urbanisme sont des documents de planification tournés vers le développement durable des territoires. Il y a donc un décalage fort de vision, entre des intérêts particuliers des administrés qui y voient une atteinte à leur droit de propriété et des services de l'Etat qui croient à une politique publique comme unique porteuse de l'intérêt général. De plus, l'Etat voit sa politique en faveur du développement du tourisme en montagne contestée par les associations environnementales qui attaquent les UTN et les plans locaux d'urbanisme. Le PLU soit comme instrument des politiques environnementales, soit comme instrument des politiques touristiques est donc contesté. Ce n'est pas tant la pertinence de cet instrument qui est remise en cause, ce sont les objectifs et conséquences concrètes qu'il entraîne sur le territoire.

Un agent de la DDT aimerait voir le contentieux diminuer car selon lui, le PLU parfait n'existe pas, il y aura forcément des irrégularités qui ne doivent pas conduire à l'illégalité⁹⁹³. En fait, les agents ont l'impression que les plans sont systématiquement attaqués et subissent facilement des annulations⁹⁹⁴. En résumé, le droit de l'urbanisme leur paraît indispensable, mais le

⁹⁹¹ « Donc on peut nous même alimenter du contentieux parce que notamment pour Les Allues on leur avait fait un recours gracieux sur leur PLU, mais comme en plus à l'époque on ne s'était pas forcément méfié, on était dans le premier mois qui suivait l'approbation du PLU sur une disposition de la loi Montagne donc on rendait inopérant en fait leur PLU en l'absence de SCOT approuvé. Donc ça, ça les avait un peu douchés parce que de fait on avait suspendu l'activité [...] Deuxième point, c'est le côté un petit peu épée de Damoclès dans les deux sens du terme, c'est-à-dire que, on est à la fois pour les aiguillonner, pour les pousser à aller plus loin, mais en même temps on est là aussi pour les empêcher d'aller trop loin. Et notamment l'avis de l'Etat fait assez bien cette synthèse dans la mesure où on essaie de peser les grands équilibres du document pourvu qu'elles y soient parvenues, néanmoins de laisser une trace écrite de ce que l'on pense. Et ces avis de l'Etat font le lit du contentieux. » (Entretien directeur SPAT DDT Savoie).

⁹⁹² « Mais on se rend compte que le PLU ça reste quelque chose de très abstrait pour les gens. Le SCOT c'est complètement stratosphérique, on l'a vu d'ailleurs pour le SCOT Tarentaise qui était un SCOT qui d'un point de vue économique avait quand même de très lourds impacts pour le territoire, parce qu'il y a quand même, on décidait quand même de la construction de trois mille lits par ans sur le SCOT Tarentaise. Donc c'était quand même, économiquement c'était pas négligeable. Il y a eu un commissaire enquêteur et un rapport du commissaire enquêteur qui tient en une dizaine de pages quoi, sur un SCOT qui est quand même énorme d'un point de vue économique. Donc il y a pas de.... Les PLU, les discussions qu'on a à l'heure actuelle on se rend bien compte que tout ce qui est les projets *etcetera* bon cause toujours tu m'intéresse, ce qui concerne vraiment les gens c'est la constructibilité des parcelles. » (Entretien directeur SPAT DDT Savoie).

⁹⁹³ « c'est qu'à un moment ou à un autre il faut qu'on arrête d'attaquer tous les documents d'urbanisme. Parce qu'en cherchant on trouve toujours. Et donc le juge il pourra annuler tous les PLU qui passent. Puisque, moi je pars de ce principe, il n'y a pas de truc parfait » (Entretien directeur SPAT DDT Savoie).

⁹⁹⁴ « On a fait tomber des tas de PLU sur le fond, on ne jugeait pas la pertinence de ce document c'était juste voilà, parce qu'on était pas assez précis dans une délibération, j'ai juste envie de dire on se met deux secondes douze à la place d'une commune, je sais pas cinq mille habitants ce qui est pas énorme, on en a pas mal, qui part

contentieux crée de l'incertitude⁹⁹⁵. Le retour au règlement national d'urbanisme (RNU) est un problème car en fait le RNU est perçu comme plus permissif que les PLU actuels « *Après le RNU ce n'est pas non plus fantastique hein, moi la difficulté que j'ai c'est que le RNU il est plus permissif par moment que certaines dispositions. Parce que tu peux continuer à faire de la croissance urbaine avec une tâche urbaine qui augmente. Et dans certains coins de Maurienne on a fait des trucs dégueulasses avec du RNU hein.* »⁹⁹⁶. Le RNU ne permet pas de contenir la croissance urbaine « *on va essayer d'optimiser le foncier, d'avoir un minimum de densité, et d'avoir surtout un projet communal qui soit cohérent. Donc quand on est sur du RNU en gros on fait du coup par coup, le pavillonnaire on peut continuer longtemps, tant qu'on a de l'espace. Mais le jour où on aura plus d'espace, ce sera fini.* »⁹⁹⁷. Alors que le PLU était précisément pensé pour contenir la croissance urbaine, selon le discours de l'Etat.

Veiller à la stabilité juridique des documents d'urbanisme est devenu un rôle central de l'Etat dans le département afin que les communes ne subissent pas d'annulation : « *Le rôle du ministère, qu'on représente, c'est : les enjeux de l'Etat c'est-à-dire le foncier, la ressource en eau, les risques et les déplacements, ce sont des enjeux très importants pour l'Etat. Il faut être très vigilant sur la fiabilité juridique du PLU. La construction de logements est difficile car il y a des recours sur les PLU et les permis de construire.* »⁹⁹⁸. Le contentieux administratif fait entièrement partie de la vie des communes, il devient donc une préoccupation pour les DDT comme l'explique un agent « *Ca fait partie de la vie administrative le contentieux maintenant, surtout sur des communes stations comme ça. Si on doit prendre un autre exemple comme Val d'Isère, l'avis de l'Etat c'était un peu compliqué sur le PLU de Val d'Isère, le maire je l'ai vu plusieurs fois, il m'a dit de toute façon mon PLU il sera annulé, et donc... Enfin il sera annulé... il sera attaqué ça c'est sûr, après annulé, il ne savait pas, mais en tout cas il était pas très très optimiste, et donc il se disait clairement on va partir sur une autre élaboration et on verra*

dans l'élaboration et la révision de son document, ouais, on fait une délib, je suis pas sûre qu'au départ on ait les idées bien arrêtées, il faut qu'on avance un peu plus dans la procédure, dans l'élaboration de ce document dans les diagnostics pour déterminer ce qu'on veut véritablement faire. Et donc cette délibération qui au départ initie juste la procédure, j'ai trouvé ça très dommage, on a fait tomber énormément de documents, voilà. On a eu d'ailleurs un revirement, tant mieux ! » (Entretien DDT haute Savoie, Chargé d'étude).

⁹⁹⁵ « *A titre personnel, j'ai pas à commenter les décisions de justice mais bon, mais j'ai vu des PLU annulés parce que la délibération qui prescrivait la révision était pas assez précise à ce sujet, je trouve ça parfois un peu limite hein, après il y a des choses difficiles à évaluer comme l'atteinte à un paysage, c'est pas facile. Non je pense que comme le territoire est soumis à une forte pression que le droit soit assez strict oui. Par contre c'est très long, ça laisse planer les incertitudes pendant des années, il y a un effet pervers aussi de gens qui font des recours et qui négocient derrière, ça c'est quand même un peu du détournement de procédure.* » (Directeur DDT Haute-Savoie).

⁹⁹⁶ Entretien DDT Savoie n°2.

⁹⁹⁷ Entretien DDT Savoie n°2.

⁹⁹⁸ Entretien DDT Savoie n°1.

comment on avance. Sur Les Allues c'était clairement affiché, dès l'approbation du PLU trois mois après ils lançaient déjà une autre étude pour relancer un nouveau PLU »⁹⁹⁹.

La fiabilité juridique du PLU est devenue une mission de plus en plus importante pour l'Etat dans les départements au fil du développement des contentieux. Les agents focalisent leur travail sur cet aspect, et moins sur celui de planification de l'espace tel que celui envisagé lors de la loi SRU en 2000¹⁰⁰⁰.

2) Une vigilance accrue des communes envers les aspects juridiques

Les communes prêtent une attention forte aux aspects juridiques du plan local d'urbanisme, ce qui ne veut pas dire que cela se caractérise par une adhésion et un respect des dispositions du code de l'urbanisme. Elles ont à la fois repensé les stratégies juridiques existantes (a), et modelé de nouvelles pratiques (b).

a) Des stratégies juridiques repensées

Les communes qui ont vu leur plan local d'urbanisme annulé au moins une fois ont l'impression de porter un projet collectif qui se heurte aux intérêts privés lorsque les requérants sont des personnes physiques. Cela les pousse à essayer de verrouiller les points faibles, ce qui n'est pas forcément possible lorsque de nouvelles jurisprudences apparaissent. Par exemple, Courchevel a bien essayé de faire attention aux aspects juridiques, mais, devant la cour administrative d'appel de Lyon, son document s'est vu appliquer une nouvelle jurisprudence. Le PLU est un projet collectif qui se heurte aux intérêts privés¹⁰⁰¹. Les agents des communes ont parfois l'impression que le juge se prononce en opportunité. Selon eux, les juges n'ont pas à en

⁹⁹⁹ Entretien DDT Savoie n°2.

¹⁰⁰⁰ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

¹⁰⁰¹ « Pourquoi y a des recours sur le PLU ? Parce qu'on veut pas, on avait une vue, on avait une construction qui va se faire, et on en veut pas, on attaque le PLU. [...] Alors c'est des co-propriétés ou des personnes physiques. « y a une personne qui a une association qui lui est propre, mais bon c'est un peu la même chose la personne et l'association. » (Entretien Courchevel) ; « alors déjà souvent les contentieux ils sont, les contentieux ils sont souvent formulés par des, pas des gens du pays, hein, rarement, enfin même jamais. C'est beaucoup des résidents secondaires, enfin y a quand même quelques gens du pays, mais c'est beaucoup les résidents secondaires qui sont à la base de contentieux hein. Alors de quoi ça vient... ben sans doute la pression foncière, les gens sont sûrement mieux informés, les gens ont entre guillemet moins peur de se lancer dans une procédure, enfin j'imagine hein » (Entretien Morzine).

prononcer en opportunité mais plutôt sur des questions de forme¹⁰⁰². Ce qui a poussé la commune de Saint-Bon-Tarentaise à aller jusque devant le Conseil d'Etat pour contester l'annulation de son PLU et renforce l'idée qu'il faut aller jusqu'au dernier degré de juridiction pour voir si la commune a raison¹⁰⁰³.

Dans les communes où le PLU n'a pas été attaqué ou annulé plusieurs parades sont évoquées pour éviter un contentieux. Certaines communes privilégient la concertation et évoquent un suivi juridique renforcé de la procédure. A Bourg Saint Maurice, la vigilance sur la rédaction juridique du PLU a été forte, malgré des difficultés liées à cette vigilance. En fait, l'agent explique qu'il ne faut pas confondre la qualité d'un PLU et le fait qu'il n'a pas été attaqué. Aux Bellevilles, même sans avoir subi d'annulation, les agents sont particulièrement sensibles au risque d'annulation, car l'annulation du PLU d'une commune a été vécue par eux lors d'une expérience dans une autre commune.

Concernant la concertation, les communes la vivent comme un moyen d'expliquer leur projet à leurs administrés, et d'anticiper et régler les conflits éventuels provoqués par la rédaction d'un nouveau document. A Tignes un effort est fait sur la concertation pour la nouvelle révision du PLU. Les agents pensent que cela permettrait d'anticiper le risque contentieux en consultant et en expliquant le projet des élus pour le PLU à venir. Si la concertation semble avoir été ventée par certaines communes, à Mont-de-Lans un point de vigilance est mis en avant par les agents. La concertation peut aussi entraîner des risques de contentieux, car dès lors que quelqu'un y participe il peut croire que sa remarque sera forcément prise en compte, ce qui entraînera son mécontentement voire un contentieux. Mais certains agents des communes pointent les ambiguïtés de la concertation, celle-ci amène souvent chacun à exprimer ses intérêts. Et la non prise en compte de ces intérêts exprimés officiellement lors de cette procédure amène les

¹⁰⁰² « les juges n'ont pas à se prononcer sur des choix d'opportunités, mais si indirectement ça implique des influences sur les choix qui ont été faits. Mais ils regardent de la manière dont ça a été fait. Et si effectivement sur des questions de forme, mais encore maintenant on en arrive quand même plus à des questions substantielles de forme, il faut quand même que le juge, c'est ce dont on se rend compte de plus en plus, regarde est ce que effectivement y a pas eu respect de formalité, mais est ce que cette formalité, si elle avait été respecté, aurait au bout du compte avancé dans un autre sens. Des fois le juge dit « bon, c'est vrai, ça a pas été respecté, mais finalement ça n'aurait pas influencé » alors là c'est lui qui interprète, quitte ensuite à être contredit par différents niveaux de juridictions entre le TA et la cour administrative voilà. » (Entretien Courchevel).

¹⁰⁰³ « il faut quand même voir que, il faut quand même aller jusqu'au dernier degré de juridiction pour que finalement on ait raison. Parce que le premier degré, si on s'arrête au premier degré, c'est pas parce que le premier degré a annulé qu'il a la science infuse sur la décision qui a été prise hein. Preuve en est : le PLU de 2011. On a pu tirer à boulets rouges dessus, n'empêche qu'il a quand même été validé par le Conseil d'Etat. » (Entretien Courchevel).

administrés à se muer en requérants. Les communes ont aussi l'habitude de mener en parallèle plusieurs procédures. C'est-à-dire des modifications du plan existant et une procédure de révision pour un nouveau document. Ainsi, si le PLU en cours vient à être annulé, un nouveau PLU peut être approuvé rapidement, tout en ayant un contenu similaire au PLU annulé ayant subi des modifications et des révisions simplifiées.

b) L'émergence de nouvelles pratiques

Il n'est pas rare que certaines communes soient conseillées par les urbanistes ou les agents de l'Etat pour re-délibérer sur la prescription du plan local d'urbanisme. Cette pratique a eu lieu dans tous les départements étudiés (Isère, Haute-Savoie, Savoie). En effet, au vu des conséquences d'une délibération de prescription illégale de 2010 à 2017 (c'est-à-dire entre les décisions du Conseil d'Etat Saint-Lunaire¹⁰⁰⁴ et la décision Saint-Bon-Tarentaise¹⁰⁰⁵, certaines communes ont préféré se prévaloir contre ce risque. La délibération de prescription a donc été remplacée par une délibération plus précise sur les objectifs du PLU. Par exemple, à Macôt-La-Plagne, la commune avait re-délibéré sur les objectifs sur les conseils de son urbaniste.

Une autre pratique, qui n'est pas reprise par les communes semble avoir fait ses preuves. La commune des Allues a développé une solution originale, celle d'élaborer un plan assez général pour être modifié ou révisé tous les trois ou quatre ans pour garantir sa sécurité juridique¹⁰⁰⁶. Si cette solution s'avère coûteuse¹⁰⁰⁷, elle paraît pertinente pour les agents de la commune¹⁰⁰⁸.

B. Une externalisation accrue de l'élaboration des stratégies juridiques

¹⁰⁰⁴ CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n° 327149.

¹⁰⁰⁵ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°388902.

¹⁰⁰⁶ « *En fait ça a déjà été un parti pris de faire un PLU tous les trois ou quatre ans déjà justement pour garantir sa sécurité, si y en a un qui se fait annuler on en a toujours un précédent sous le coude. Après l'objectif ça a été toujours de faire des PLU assez génériques qui permettent de... d'être modifiés facilement pour coller au plus près des projets. Donc l'objectif c'était vraiment d'avoir un outils d'ordre général et après c'est un mode de fonctionnement où on fait des petites modifs, des petites révisions pour accompagner des projets un par un... voilà donc oui récemment on va en avoir une pour un projet d'hôtel qui était pas forcément prévu mais qui nécessite des ajustements, ce genre de choses quoi voilà.* » (Entretien Morzine).

¹⁰⁰⁷ « *Original, après financièrement c'est quand même impactant aussi hein. Ca va qu'on a une commune qui a de l'argent hein. Parce qu'un PLU tous les trois ans ça fait... c'est 60 000 euros tous les trois ans à sortir. Une petite commune rurale ne peut pas se le permettre hein* » (Entretien Les Allues).

¹⁰⁰⁸ « *Voilà, moi-même en arrivant là je trouvais que c'était totalement n'importe quoi et voilà l'ancien DGS nous aura prouvé que nan il avait pas tort en fait.* » (Entretien les Allues).

Les stratégies juridiques des communes reposent en partie sur leurs conseillers juridiques c'est-à-dire sur leurs avocats et leur cabinet d'urbanisme. Ils participent donc grandement à la rédaction du plan. Et donc à la rédaction de normes secondaires d'application dans le cadre des politiques publiques. Les avocats et les urbanistes travaillent pour plusieurs communes simultanément ce qui n'est pas négligeable pour comprendre leur action.

Les cabinets d'urbanisme font partie des premiers à s'interroger sur l'application des nouvelles règles de droit et de jurisprudence pour les PLU. Des urbanistes travaillant ou ayant travaillé sur les trois départements étudiés¹⁰⁰⁹ depuis les années 1980 expliquent leurs conceptions de leurs métiers. Leur travail consiste en de constantes innovations face aux changements législatifs. Ils pensent aussi que leurs pratiques ont pu entraîner des nouveautés dans la loi : « Urbaniste 3 : *S'il faut leur raconter ce qu'on a souffert avant de trouver la solution c'est pas la peine. Comme je disais tout à l'heure, vous sortez un texte on en a pour cinq ans pour savoir quoi en faire, qui c'est qui nous aide ? L'Etat ? Bon on sait pas, faut attendre, faut voir, bon alors nous qu'est-ce qu'on fait ?*

Urbaniste 2 : *C'est nous qui inventons ! Les autres nous disent « ha on attend les vôtres ! »*

Urbaniste 3 : *Qui c'est qui nous le paie ça ?! Ça été un investissement permanent ce métier, toujours dans l'innovation, tout le temps en permanence. Dans nos PLU on raconte des trucs qu'on ne trouve pas ailleurs, hé bien ça je peux vous dire que très curieusement on les voit apparaître dans des textes.*

Urbaniste 1 : *L'OAP patrimoniale !*

Urbaniste 3 : *Ça c'est nous ça je peux vous dire, c'est dans la loi et personne ne nous a rien demandé. »*¹⁰¹⁰.

Les cabinets d'urbanisme et les avocats peuvent prescrire de stratégies juridiques similaires face aux annulations. En ce sens, ils avaient prescrit aux communes de re-délibérer sur la prescription du plan local d'urbanisme. D'ailleurs, s'ils font re-délibérer c'est parce qu'ils ne sont pas directement associés à la procédure d'élaboration du PLU en amont de la prescription. En effet, généralement, les communes prescrivent un PLU puis, font appel à un bureau d'études et à un avocat.

¹⁰⁰⁹ Isère, Haute-Savoie, Savoie.

¹⁰¹⁰ Entretien Cabinet d'urbanisme n°3.

Une autre stratégie juridique des avocats a consisté à demander des annulations partielles du PLU au lieu qu'elles soient totales. Depuis qu'il y a des annulations partielles possibles, les avocats des communes les demandent, mais peu aboutissent, à part à Chamonix car l'illégalité était une illégalité interne et non externe. L'application de l'article L.600-9 est souvent rejeté par le juge administratif.

Néanmoins, il faut nuancer l'externalisation de certaines missions. En effet, si le recours à des cabinets d'urbanisme et à des avocats est quasi-systématique, il n'en demeure pas moins que les communes cherchent à renforcer les compétences en interne. Ainsi certaines communes ont essayé d'avoir recours en interne à des compétences juridiques. C'est-à-dire qu'elles ont recruté des juristes ou avocats expérimentés au sein de leurs services. A Mont-de-Lans un ancien avocat a été employé comme juriste pour la commune. A Huez, la commune avait tenté d'internaliser totalement la rédaction du PLU en la confiant à un chargé de mission. Or l'internalisation de la rédaction du PLU a rapidement parue impossible et la commune a dû se résoudre à prendre un urbaniste, notamment poussée en ce sens par les conseils de la DDT. Après l'annulation de son plan local d'urbanisme en 2017, la commune d'Huez a eu recours à un urbaniste expérimenté ayant déjà travaillé sur le sujet des annulations de PLU pour des stations de ski : « *On est allés chercher quelqu'un avec un profil un peu de pompier, et du coup c'est la première fois qu'on travaille aussi bien avec un AMO. [...] C'est-à-dire qu'il arrive quand c'est... pas au premier PLU. Il a sauvé quelques PLU, et il a su faire rebondir quelques stations dont le PLU avait été annulé, donc ça correspondait à notre situation.* »¹⁰¹¹.

L'annulation des plans locaux d'urbanisme provoque donc une demande de conseils juridiques supplémentaires. Elle renforce l'externalisation des stratégies juridiques par les stations de ski. L'instrument des politiques publiques que constitue le plan local d'urbanisme est donc en partie rédigé par des acteurs privés, dont l'expertise trouve sa légitimité au fil des contentieux remportés, évités ou de solutions apportées à la suite d'un contentieux. Au regard de ces missions, ces acteurs privés jouent un grand rôle dans la rédaction de normes secondaires d'application pour la rédaction de nouveaux plans locaux d'urbanisme. Ces normes n'apparaissent plus comme seulement l'apanage de l'administration dans la mise en œuvre des politiques publiques, mais aussi des acteurs privés qui les accompagnent.

¹⁰¹¹ Entretien Huez.

**Sous-Section 2 Une crainte envers le juge instrumentalisée pour valoriser
l'expertise juridique d'acteurs en concurrence auprès des stations de ski**

L'annulation des plans locaux d'urbanisme par le juge administratif et la diffusion des jurisprudences a des effets sur les relations entre les acteurs et les positions qu'ils occupent. Ces relations sont marquées à la fois par une perte de confiance dans le conseil juridique et dans le même temps, une abondance de conseil juridique. Ainsi, on observe à la fois une défiance partagée envers le juge administratif (I) de même qu'une perte de confiance dans le conseil juridique (II).

I. Une défiance partagée envers les juges qui crée une incompréhension des annulations

Si le sentiment de défiance envers le juge administratif et les annulations qu'il prononce est partagé par tous les acteurs publics, ceux-ci ne poursuivent pas pour autant le même intérêt, qu'ils soient des agents des Directions Départementales des Territoires, des préfetures voir même des juges eux-mêmes (A). De leur côté, les communes ont une attitude de défiance face au juge administratif et à l'Etat central (B).

A. Des acteurs publics aux intérêts divers mais partageant une défiance envers le juge administratif

La diversité des intérêts des acteurs étatiques ne rend pas homogène leur activité. Ainsi, ils expriment une défiance envers le juge administratif, mais pour des raisons différentes. Il est possible d'identifier au moins deux acteurs publics qui expriment une défiance envers les juridictions administratives et à travers elles, envers l'Etat central. Ces deux acteurs ont construit leur autonomie par rapport à l'Etat central au cours de leur histoire. Ce sont les juges

des tribunaux administratifs et les services de l'Etat déconcentrés dans les départements. Les juges des tribunaux expriment parfois une défiance envers les juridictions supérieures annulant des documents d'urbanisme. De la même manière, les Directions départementales des territoires¹⁰¹² n'apprécient pas de voir les plans locaux d'urbanisme des communes qu'ils supervisent annulés.

Ainsi, un juge du tribunal administratif admet parfois des désaccords avec la position de la Cour Administrative d'appel de Lyon lorsqu'elle annule un plan local d'urbanisme qui n'avait pas fait l'objet d'une annulation devant le tribunal : « *La CAA de Lyon est tatillon et formaliste, par exemple sur Saint Lunaire et les UTN.* »¹⁰¹³. En tout cas, malgré la proximité géographique, une distance formelle est instaurée « *C'est un peu difficile d'avoir des relations avec la CAA, c'est plus facile avec le Conseil d'Etat parce qu'ils sont plus distants de nous.* »¹⁰¹⁴. La relation avec le Conseil d'Etat est ambiguë. En effet, si c'est le juge de cassation, il est aussi chargé de l'inspection des tribunaux administratifs et à cette occasion, des échanges sont possibles : « *Nos relations avec le Conseil d'Etat... c'est le gestionnaire de notre corps. Il y a des missions d'inspection sur les tribunaux administratifs tous les trois ou quatre ans. Et il y a des visites de la section du contentieux au tribunal administratif, c'est des moments d'échanges juridiques informels contrairement aux missions d'inspection qui sont très formelles.* »¹⁰¹⁵. Envers le Conseil d'Etat, une défiance est aussi installée au vu des conséquences des jurisprudences : « *Pour Saint Lunaire on s'est battu pour limiter cette jurisprudence. C'est une sanction disproportionnée. Le Tribunal Administratif de Grenoble a peut-être joué un rôle. Une délégation de la section du contentieux du Conseil d'Etat est venue nous rencontrer en 2016, menée par Monsieur [...]. On a essayé de les convaincre que c'était débile. On lui avait dit que ça causait des ravages. Les collectivités ne comprenaient pas.* »¹⁰¹⁶.

Les services de l'Etat dans le département voient leurs missions parfois mises à mal par ces annulations, ce qui a poussé certains agents à essayer d'entrer en contact avec les juges. Un agent expérimenté de la DDT de la Savoie, ayant passé la majorité de sa carrière au service urbanisme, explique : « *il faut absolument qu'on se débrouille pour prendre contact avec le TA.*

¹⁰¹² LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; LASCOUMES, Pierre, *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999.

¹⁰¹³ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

¹⁰¹⁴ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹⁰¹⁵ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹⁰¹⁶ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

Pour aller voir un peu la façon dont ils jugent. Ce n'est pas des gars qui sont intouchables, ils sont pas sur un piédestal, tu les peux rencontrer, tu peux discuter. Il ne suffit pas de dire qu'ils disent des conneries, mais tu vois c'est pour essayer de comprendre comment ils jugent. Donc on n'a encore pas réussi à y aller, mais ça, ça m'agace quoi. Je trouve que voilà quoi... Tu annules un PLU, un PLU C'est 50 000 euros, 50 000 euros pour une commune rurale, c'est quand même de l'argent public. A un moment donné, il faut quand même être sérieux. Moi je trouve, honnêtement le juge, je ne sais pas s'il se rend compte des conséquences des décisions qu'il prend. C'est dur ce que je dis là, mais voilà quoi... »¹⁰¹⁷ Un autre agent explique avoir tenté une prise de contact, notamment des agents en Savoie et Isère: « Donc voilà, donc cette réunion elle a pas pu avoir lieu surtout que [X] côté Isère est parti, faudrait peut-être qu'on la reprovoque pour pouvoir avancer avec eux, parce qu'encore une fois on est tout à fait preneurs d'un échange parce qu'encore une fois le but du jeu c'est pas de les influencer, essayer de comprendre de s'expliquer pourquoi on fait les choses, après on avait quand même des sacrés revers récemment où on a eu deux PLU qui étaient annulés en première instance, qui se sont fait déjugés par la cour administrative d'appel de Lyon. Donc ce qui justifie bien que le TA de Grenoble il était peut-être un petit peu particulier dans son appréhension des sujets, notamment sur Domessin, il a... le PLU a été annulé et finalement le TA de Grenoble est revenu dessus et puis la deuxième commune je l'ai plus en tête là... Ah oui si c'était Valloire, où pareil en première instance annulé, et puis après derrière la cour d'appel a dit non non... Mais après ce qu'il faut voire c'est que tout ça, ça a un coup pour la collectivité qui est non négligeable. »¹⁰¹⁸. De la même manière à la DDT de l'Isère, une prise de contact avec le juge a été envisagée : « Parfois il nous est même arrivé d'inviter des juges alors c'est moins fréquent qu'avant parce qu'on a de moins en moins de temps, pour leur expliquer telle ou telle problématique. On peut leur faire des visites de terrain, on peut expliquer ce que c'est qu'un risque torrentiel par exemple, pourquoi ne pas urbaniser dans tel secteur, expliquer la problématique pour qu'ils puissent juger de façon un peu... On l'avait fait sur les risques, mais bon les juges n'ont pas beaucoup de temps et ils aiment pas se faire influencer. Par contre on a des bons retours, parce que ce sont des choses qu'ils ne comprennent pas, enfin qu'ils n'appréhendent pas forcément la problématique ce que c'est qu'un risque avalancheux, torrentiel, pourquoi on est aussi strict sur tel ou tel sujet. »¹⁰¹⁹. L'initiative venait bien des services de la DDT : « C'est nous qui les avons sollicités parce que le service avait tendance à dire qu'ils jugeaient mal, moi je disais

¹⁰¹⁷ Entretien DDT Savoie n°3.

¹⁰¹⁸ Entretien DDT Savoie n°2.

¹⁰¹⁹ Entretien DDT Isère n°1.

« non ils jugent bien, en fonction de ce qu'on leur donne ». Ils jugent bien ce n'est pas le problème, c'est que nous il faut qu'on se cale sur la jurisprudence et eux qu'ils se rendent compte de nos craintes et de nos problématiques. Parfois on essaie d'aller un peu au-delà de ce que nous permet le droit pour préserver, je veux dire dans tel ou tel secteur s'il y a un risque avalancheux et qu'on n'a pas toutes les études on préfère peut-être être un peu plus raides sur les avis qu'on donne pour empêcher l'urbanisation quitte à pas être dans le droit et à se faire annuler. Et ensuite quand c'est annulé et puis que les gens ont le droit de construire, hé bien dont acte mais c'est vrai qu'on essaie aussi d'expliquer au juge qu'il faut faire attention sur certains secteurs. »¹⁰²⁰.

Le but est aussi de pouvoir réajuster certaines pratiques au sein de la DDT concernant la doctrine développée « Quand on a une doctrine et qu'on s'y tient et qu'on se fait retoquer trois ou quatre permis, enfin c'est surtout des permis de construire et qu'on n'arrive pas à faire tomber un PLU pour des problèmes parce que bon... on a des schémas dans la tête et ça correspond pas forcément à ce qu'on peut demander, on va un peu trop loin. »¹⁰²¹.

L'intérêt de prendre contact directement réside aussi dans le fait que si la DDT fait appel d'une décision de justice dans un contentieux où elle est partie, ce n'est pas elle qui gèrera le contentieux, mais la direction juridique du ministère au niveau central. Ce qui entraîne donc pour la DDT une perte de maîtrise du dossier et une impossibilité de développer ses propres arguments et de tester des moyens de défense devant le juge : « Je ne dis pas qu'il juge mal, on peut pas dire d'un juge qu'il juge mal, mais si on est pas d'accord on fait appel, c'est ça que je veux dire. Et après la difficulté avec l'appel c'est que c'est le ministère qui traite, ce n'est pas nous. Donc en fait le ministère lui pourra ne pas faire appel ou défendre mollement parce qu'ils ne sont pas proches du terrain, donc ils se rendent peut-être pas compte. Donc on peut gagner en première instance et en appel je saurais pas dire parce que quelqu'un qui perd en première instance a tout intérêt à faire appel alors que le ministère de Paris... En tout cas ce que je dis c'est que si le TA de Grenoble juge mal on fait appel, on va se plaindre auprès du juge. »¹⁰²².

L'autonomisation des acteurs étatiques est donc mise en lumière et accrue par le risque contentieux que font peser les décisions du tribunal administratif. Comprendre la diversité des

¹⁰²⁰ Entretien DDT Isère n°1.

¹⁰²¹ Entretien DDT Isère n°1.

¹⁰²² Entretien DDT Isère n°1.

points de vue de ces acteurs permet de re-contextualiser leur activité en lien avec les communes et de comprendre les conséquences des décisions du tribunal administratif sur l'espace sociopolitique qu'ils forment.

B. Des communes défiantes face au juge administratif et à l'Etat central

Les communes montrent une défiance et un sentiment d'injustice de voir leur PLU annulé. Cette défiance est tournée vers l'Etat central.

A Megève, deux éléments ont provoqué un sentiment de défiance. Le premier celui de subir une annulation du plan local d'urbanisme, le second de devoir se plier aux exigences de la Préfecture quant à la réduction d'espaces à bâtir dans le PLU qui a été élaboré suite à l'annulation : «*[La maire] rappelle qu'il faut impérativement ce PLU d'ici un an, dans le cas contraire, ce sera gravissime car c'est l'Etat qui interviendra à la place des élus de la Commune. Et ce sera, pour les élus, la fin de Megève et de son avenir tel qu'il est envisagé.*»¹⁰²³. En fait, la commune de Megève critique l'évolution des POS vers les PLU et la différence d'objectifs et de moyens qu'imposent le passage des POS aux PLU, notamment concernant la constructibilité des terrains : «*Le conseil municipal est conscient du dérèglement de la situation foncière que générera le futur PLU pour certains propriétaires. Il tient à souligner la responsabilité collective de cette situation, et en particulier celle de l'Etat, concernant la politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire conduite depuis des décennies au travers des POS, laissant penser qu'un document d'urbanisme permettait de valoriser le patrimoine foncier des propriétaires, pouvait prévoir le développement d'une commune à long terme (20, 30, 40 ans), ou encore laisser à penser qu'un terrain pouvait être constructible sur le seul critère de sa viabilité. Aujourd'hui le nouveau cadre législatif sur lequel doit s'appuyer l'élaboration d'un PLU reflète la forte évolution du contexte géoéconomique et sociétal que nous vivons, et face à laquelle il convient de reconsidérer notre mode de développement au nom du principe de précaution mis en avant par les valeurs du développement durable, et ne plus affecter, dans un PLU l'espace dans une vision trop lointaine : une dizaine d'années environ. Ainsi, sauf à risquer l'irrecevabilité du PLU, il s'est avéré nécessaire de réduire la plupart des zones d'urbanisation future du POS dans l'importance aurait permis un développement de Megève pour un demi-siècle !*»¹⁰²⁴. Certains propos semblent aussi avoir provoqué un regain de défiance : «*[Les élus] se sont retrouvés*

¹⁰²³ Délibération du conseil municipal de Megève n° 2016-058 du 22 mars 2016. Objet : Débat PADD.

¹⁰²⁴ Délibération du conseil municipal de Megève n°2016-197 du 2 août 2016. Objet : Arrêt du projet.

face à des services de l'Etat intransigeants, un Préfet qui était plus que rigide à leur arrivée aux affaires. » Il a dit que le premier PLU proposé était « un bêtisier d'urbanisme »¹⁰²⁵.

A travers les questions posées par le contentieux de l'urbanisme c'est aussi le droit de l'urbanisme qui est décrié, ou plutôt la centralisation parisienne et l'impression pour les communes de ne pas avoir de prise sur le cadre législatif qui s'impose à elles, et qui ne trouve pas toujours de légitimité aux yeux des agents des communes. A Courchevel, des agents en charge de l'urbanisme expliquent par exemple regarder d'un œil méfiant les volontés de « simplification » du droit de l'urbanisme :

« Agent 1 Courchevel : Ben c'est-à-dire que les intentions étaient louables puisque l'objectif c'était de simplifier, mais on se rend compte que plus on simplifie, plus le code s'épaissit. Et en s'épaississant, il crée de nouveau.... Enfin c'est un système qui s'alimente lui-même et qui alimente qu'une seule profession, c'est surtout les avocats.

Agent 2 Courchevel : Si y a bien un corps de métier qui.... C'est bien les avocats puisqu'effectivement comme le dit [Agent 1] on se retrouve avec des textes où chacun peut y ajouter son grain de sel en jurant les grands dieux qu'on va supprimer des articles... Non au contraire on cherche encore où ils sont supprimés. Et sous prétexte de vouloir simplifier, en réalité, la simplification, la suppression n'intervient pas, on vient se rajouter aux autres et on va jusqu'à des contradictions. C'est-à-dire qu'à es moments on se dit « Tiens y a tel article qui dit ça et l'autre qui dit autre chose, c'est bizarre, mais je fais quoi ?! ».

Agent 1 Courchevel : Et puis par exemple il y a des évolutions qui seraient, bon on ne va pas rentrer dans le débat, je pense que tous les textes qui sont pondus sont pondus à Paris et souvent c'est Paris qui impose, et à la base nous on doit appliquer les textes. Et souvent on ne fait pas remonter, ou on veut pas tenir compte de l'application sur le terrain d'un certain nombre de choses. »¹⁰²⁶.

Mais lorsque les services de l'Etat sont conciliants, cela peut aussi créer un risque contentieux supérieur. Huez a trouvé une oreille attentive à la préfecture de l'Isère, qui a organisé un rendez-vous avec la FRAPNA à la suite de l'annulation du PLU « *C'est venu de discussions entre nous et la préfecture où on leur a proposé de nous réunir tous, ce qu'ils ont fait volontiers pour le coup et qu'ils vont refaire quand on leur présentera des choses. Les autres requérants au TA*

¹⁰²⁵ Délibération du conseil municipal de Megève n°2017-061 du 21 mars 2017. Objet : Approbation du PLU.

¹⁰²⁶ Entretien Courchevel.

c'était que de l'intérêt particulier ou de l'intérêt politique. »¹⁰²⁷. La préfecture avait déjà fait preuve d'une attitude conciliante avec Huez en modifiant les conclusions de l'avis sur le PLU rédigé par la DDT « donc un avis qui part « défavorable » va être signé « défavorable sous réserve », donc en fait c'est un peu... au final c'est « je sers à quoi ? je sers à donner des billes au moment d'un contentieux ». [...] « donc en général ils ne modifient pas le contenu mais la conclusion oui. Sachant que c'est aussi un piège pour les communes des fois parce que, enfin moi quand je propose un défavorable je considère que la commune elle peut pas rectifier le tir sans retoucher à son PADD et ré-arrêter. Et quand la Préfecture met du « favorable sous réserve », la commune va faire les changements et elle peut se faire attaquer parce qu'elle a touché au PADD, ou parce qu'elle a créé une incohérence entre le PADD et le règlement. »¹⁰²⁸. Cette attitude de la préfecture est donc ambivalente. Comme le note un urbaniste « si les services de l'Etat sont complaisants ça peut être attaqué et tomber devant le tribunal administratif si on n'est pas dans les clous. Chose qui était peut-être plus difficile à faire avant parce que le cadre juridique était plus souple et puis il y avait moins de contentieux. Mais aujourd'hui c'est tellement courant que de toute façon c'est comme ça qu'on y arrive. »¹⁰²⁹. Si d'un côté elle vise à être conciliante avec la commune, elle semble fragiliser juridiquement le PLU en ne rendant pas un avis ferme et exigeant juridiquement.

Ainsi, les annulations prononcées par le juge administratif transforment les relations entre acteurs sous le sceau d'une défiance envers l'Etat central et les juridictions administratives.

II. La justification de l'externalisation de l'expertise juridique : des urbanistes et avocats construisant la crainte du juge

La défiance envers l'Etat et le retrait de l'Etat vers un rôle plus régalien centré sur le contrôle de légalité a laissé une grande place au conseil juridique par des acteurs privés. Si les urbanistes et avocats ressentent aussi de la défiance envers le juge administratif et l'Etat central (A), cette défiance peut appuyer leur rôle auprès des communes et amener celles-ci à être attentives à leurs services et leurs conseils (B).

¹⁰²⁷ Entretien Huez.

¹⁰²⁸ Entretien DDT Isère n°2.

¹⁰²⁹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°3.

A. Une défiance sincère envers le juge administratif et les services de l'Etat

Les urbanistes perçoivent une multiplication et une complication des règles en matière d'urbanisme. Deux éléments créent particulièrement de défiance. Premièrement les annulations et deuxièmement la complexité du droit de l'urbanisme qui est pointé comme la cause principale de ces contentieux et annulations. Il en résulte aussi une attitude de méfiance face aux services de l'Etat, à la fois sur leurs objectifs et sur leurs compétences. Par exemple, une défiance forte vis-à-vis d'annulations perçues comme injustes est exprimée. Concernant l'annulation du PLU de Huez, un urbaniste connaissant le dossier reste dans l'incompréhensions « *ce jugement c'est aussi un scandale parfois, donc il faut être en capacité de le démonter à un moment, donc c'est lourd pour des élus* »¹⁰³⁰.

Pour certains, une complexification constante du droit de l'urbanisme en montagne s'opérerait : « *Il y en a trop. A vouloir simplifier ça devient de plus en plus complexe en fait. Et puis expliquer aux élus, ils doivent se dire dans leur tête « c'est n'importe quoi ». Les évolutions, il faut passer en commission, avoir une dérogation, des fois l'avis il est conforme, il est juste simple, c'est de plus en plus compliqué. Ça leur paraît beaucoup de paperasse, les commissions pour eux c'est carrément déconnecté... la CDPENAF, la commission des sites, ils se disent « tous ces gens qui donnent leur avis sur la commune, qui croient tout savoir ». C'est vrai que des fois, ils sont très technocratiques à prôner la bonne parole, le bon savoir, alors qu'ils ne sont jamais venus voir de quoi on parle. Après il y a une façon de faire, je pense qu'il faut qu'ils se mettent au niveau des élus et pas au-dessus comme étant leurs juges.* »¹⁰³¹. La dénonciation de la complexification va de pair avec celle d'une technocratie qui en serait responsable.

La jurisprudence participerait à cette complexification : « *Déjà la première chose que je pense c'est que la jurisprudence, les jugements, je trouve ça dommage que ça soit vraiment, enfin c'est dommage, c'est normal, je sais pas comment dire... du coup le propriétaire va faire un recours, il va attaquer certains points du PLU, du coup ça va faire on peut sur ce point-là pas rigoureusement respecter ce que va dire le code, c'est pas évident de mettre en œuvre les même outils sur des territoires différents. Après, ce que je regrette c'est que le juge regarde pas du tout les conséquences de l'annulation d'un PLU. Parce quand on nous dit que l'environnement n'a pas été assez pris en compte, je repense à la commune de Passy en Haute-Savoie, PLU*

¹⁰³⁰ Entretien Cabinet d'urbanisme n°3.

¹⁰³¹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

annulé, on retourne à un POS, on retourne à des POS qui correspondent pas du tout à la réalité, qui des fois tartinent en constructible, qui prennent pas du tout en compte les zones humides, les pelouses sèches, les corridors, à l'époque ça se faisait pas du tout, enfin moi je trouve ça aberrant. Le jugement il est peut-être juste par rapport à l'application stricte de la loi, mais dans l'esprit de la loi, ce qui est fait en retournant au POS c'est pire qu'avec le PLU. »¹⁰³². La défiance envers la jurisprudence est aussi une défiance envers les juges administratifs, qui ne comprendraient pas le travail des avocats. « J'ai 30 à 40 dossiers par jour sur mon bureau. Notre rythme de travail est mal connu des magistrats. »¹⁰³³.

Ensuite, les annulations sont reprochées au juge administratif. Un urbaniste exprime le sentiment d'avoir des juges loin de la pratique quotidienne des plans locaux d'urbanisme : « Et Grenoble on peut pas dire parce qu'il y a une tradition qui est plutôt écolo à Grenoble et donc ils ont tendance à annuler un peu facilement et moi j'ai eu plusieurs dossiers qui ont été annulés à Grenoble et qui ont été rétablis en appel ou au Conseil d'Etat. »¹⁰³⁴. La défiance pèse plus envers les juges des tribunaux administratifs : « les magistrats des cours administratives d'appel sont plus capés que ceux des tribunaux administratifs donc c'est aussi normal qu'on ait un peu plus de constance, mais bon, même au Conseil d'Etat on arrive à avoir des arrêts contradictoires donc...[...] Ça c'est des gens qui restent dans leur tour d'ivoire qui vont pas sur le terrain, jamais. je n'ai jamais vu un juge sur le terrain. C'est bizarre parce que quand on fait une instruction pénale on fait des reconstitutions sur le terrain etcetera, mais en droit administratif ça n'existe pas, on va jamais sur le terrain, on se contente de voir des photos ou de lire des argumentaires des uns ou des autres. Donc les juges jamais. Des élus nationaux oui ça m'arrive d'en rencontrer, ça arrive d'évoquer certains sujets, oui. Après bon quelle portée ça peut avoir, c'est à relativiser, parce que même les élus nationaux face à la technocratie administrative ils ont peu de poids.»¹⁰³⁵. Ce même urbaniste partage l'idée d'un droit de l'urbanisme complexifié : « je pense qu'on a un droit de l'urbanisme qui en général est trop compliqué, un droit de l'environnement aussi, il faudrait simplifier, rendre plus cohérent, d'ailleurs moi je verrais bien un seul droit, intégrer l'urbanisme à l'environnement, on a un code de l'environnement qui traite également de l'urbanisme. Et d'une manière générale

¹⁰³² Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

¹⁰³³ Entretien Avocat n°2.

¹⁰³⁴ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

¹⁰³⁵ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

qu'est-ce qu'il faudrait comme évolution... ? On a des documents qui sont parfois redondants donc là aussi il faudrait simplifier. »¹⁰³⁶.

Plus profondément, le droit de l'urbanisme reflèterait l'antagonisme entre les politiques de l'Etat et celles des collectivités territoriales : *« C'est le problème de l'interférence entre les politiques de l'Etat et les politiques locales, les politiques de l'Etat sont pas toujours, un, cohérentes, mais ça je vous apprend rien, et deux, compatibles avec l'intérêt des collectivités locales, donc il y a souvent conflit d'intérêt entre l'intérêt de l'Etat et l'intérêt de la collectivité, et c'est toujours l'Etat qui gagne actuellement, jamais la collectivité, parce que le Préfet a toujours le dernier mot. Moi je pense que la décentralisation il y a eu un peu retour en arrière quand même hein. L'autorisation environnementale c'est une reprise en main par l'Etat de son pouvoir sur les projets, et les Préfets ont toujours beaucoup de pouvoir sur les documents d'urbanisme pour toutes les ouvertures à l'urbanisation. Donc moi je pense que ce serait bien de donner un peu plus de latitude aux collectivités territoriales en l'encadrant. La même chose, là j'ai vu que les architectes des bâtiments de France étaient un peu menacés, je trouve que c'est une excellente chose, non pas que je sois contre le patrimoine hein, bien au contraire, je suis tout à fait pour la préservation du patrimoine. »¹⁰³⁷.* De plus, le juge est soupçonné de ne pas comprendre les conséquences d'une annulation totale pour une commune. Ainsi, les cabinets d'urbanisme sont solidaires des communes dans les annulations. Un cabinet est appelé par une commune, le « pompier » après des annulations. La commune de Huez a fait appel à un cabinet d'urbanisme après avoir subi l'annulation de son PLU. Ce cabinet était aussi intervenu à Megève après l'annulation. Par sa réputation auprès des communes, ce cabinet d'urbanisme est vu comme un acteur capable de présenter une stratégie pour aider une commune à élaborer un PLU lorsqu'elle reste dans l'incompréhension après une annulation.

B. La construction d'une défiance par les acteurs privés pour appuyer leurs positions

C'est un mouvement paradoxal qui s'opère entre acteurs. Dans le même temps, la confiance dans le conseil juridique est amoindrie, mais le besoin de s'appuyer sur une expertise venue du secteur privé se fait ressentir. Ainsi, les cabinets d'urbanisme et d'avocat sont incontournables

¹⁰³⁶ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

¹⁰³⁷ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

pour la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Nous l'avons vu, les DDT ont essayé de développer un lien privilégié avec les cabinets d'urbanisme afin que les plans locaux d'urbanisme qu'ils rédigent soient conformes aux attentes de l'Etat. Les avocats suscitent parfois une méfiance de la part des agents de l'Etat, notamment en Savoie, où, on l'a vu, il existe une grande proximité des agents de la DDT Savoie avec les communes. Ainsi, les avocats sont quelque peu dénigrés par les agents, qui ne voient pas l'intérêt pour les communes dont ils sont responsables de payer, cher à leur goût, un conseil juridique qui serait inefficace, car il ne permettra peut-être pas d'éviter une annulation. C'est donc aussi une mise en concurrence des services de l'Etat avec les avocats qui est en jeu.

Ainsi, les annulations à répétitions entraînent une forte défiance envers le conseil juridique. S'il est jugé utile, il est aussi jugé versatile et peu enclin à éviter l'annulation du PLU. A travers cette critique, ce sont parfois les avocats qui sont visés. Les services de l'Etat peuvent aussi tenir un discours dénigrant ou raillant les conseils prodigués par les avocats. En réalité, ces conseils font clairement concurrence au rôle de l'Etat auprès des communes, et évidemment c'est auprès de la DDT la plus active auprès des communes que l'on retrouve le discours le plus virulents. Certains agents estiment que puisque les avocats sont incapables de garantir la sécurité juridique des PLU malgré des prestations jugées onéreuses, ils devraient rembourser le prix du PLU annulé, car après tout cela représente des sommes conséquentes d'argent public. Un agent de DDT explique *« après y a un syndrome qui est quand même très embêtant je trouve, c'est que les maires maintenant comme ils ont la trouille du contentieux systématiquement ils vont chercher une assistance juridique dans leur PLU, donc dans leur marché de PLU très souvent ils gardent deux trois mille cinq mille euros pour une relecture par un avocat. Et... enfin après tu connais mieux les avocats que moi mais ils ont tendance à tirer le parapluie. En gros ils disent jamais que le document ne sera jamais attaqué, jamais annulé, ils te font un rapport de quinze, vingt pages en disant que là potentiellement y a un risque, mais ils n'aident pas à prémunir contre le risque [...] C'est-à-dire que si t'as un juge qui derrière qui passe, il n'y a aucun cabinet d'avocat que je connaisse qui te rembourse les honoraires si jamais le PLU est annulé derrière. Ça se serait intéressant, [...] d'avoir un remboursement des honoraires si jamais le PLU est annulé ça j'aimerais bien que ça soit mis en place. Parce qu'en gros les cabinets se font rémunérer, lisent le PLU, font une formulation un petit peu normande en disant « ben oui là il y a un risque potentiellement, vous avez cette disposition... » ils ouvrent le*

parapluie à mort et puis après derrière si c'est attaqué et que ça tombe ben ils disent « on vous l'avait dit » et puis si ce n'est pas attaqué « ben ça marche bien quoi ». »¹⁰³⁸.

La défiance envers le juge est aussi utilisée par les cabinets d'urbanisme et les avocats pour argumenter leurs positions auprès des communes. En effet, avoir une connaissance des contentieux permet de pointer la menace contentieuse si jamais la commune ne semble pas attentive aux conseils donnés. Ou encore à faire valoir une expérience d'un cabinet sachant reprendre un PLU à la suite d'une annulation. De même, avoir remporté des contentieux est un élément où les cabinets d'avocats se mettent en avant. De même, lorsque les cabinets d'urbanisme ont trouvé une parade, cela leur permet de l'appliquer et l'adapter aux autres communes. Par exemple dans le cas des restaurants d'altitude « *une des choses qui a eu beaucoup d'impact, qui a changé notre pratique, c'est quand les restaurants d'altitude n'a plus été considéré comme un accessoire nécessaire au domaine skiable. C'est que dans les zones de montagne en N ou A indicées en « s », c'est le domaine skiable. Et on peut autoriser tout ce qui est nécessaire à ce domaine, ou son fonctionnement, je sais plus la formule exacte. Avant on autorisait les restaurants d'altitude, on considérait que c'était nécessaire au domaine skiable. Puis il y a eu deux jurisprudences, mais là je pense à Méribel-les-Allues de 2013 ou 2012. Le juge a considéré que le restaurant d'altitude était pas nécessaire pour le fonctionnement d'un domaine skiable. Donc finalement pour toutes nos communes et pour les autres urbanistes, la doctrine a changé. Maintenant tous les restaurants d'altitude on les met en STECAL souvent en en « s » « r » du coup ça a changé notre façon de faire. Et puis ça a beaucoup changé pour les élus parce qu'en termes de procédure ça veut dire que pour les autoriser sans soucis il faut déroger à la discontinuité, dans ça change vraiment nos façons de faire. Et c'est en ça à Val d'Isère entre deux PLU on leur a dit « non les restaurants d'altitude vous pouvez plus les autoriser comme ça, il faut faire une STECAL. »¹⁰³⁹.*

Les urbanistes interviennent aussi pour faire modifier à la commune ce qu'elle a déjà pu commencer sans un urbaniste. C'est le cas lorsque les communes ont déjà prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme. Les cabinets d'urbanisme les invitent à prendre une nouvelle délibération de prescription : « *Les prescriptions non parce qu'en général les PLU sont prescrits quand on intervient mais par contre toutes les délibérations qui viennent après oui. C'est-à-dire la délibération pour le débat sur le PADD, la délibération pour l'arrêt et le bilan*

¹⁰³⁸ Entretien DDT Savoie n°2.

¹⁰³⁹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

de la concertation, la délibération pour l'approbation c'est nous qui la préparons. Mais la délibération de la prescription rarement puisque... et c'est presque dommage parce qu'effectivement parfois il y a des délibérations, dans leur enthousiasme les élus mettent plein de trucs et après voilà il faut le faire. [...] Alors il y a eu un impact très fort des décisions concernant la consultation c'est que les communes sont toutes averties, il faut faire attention. Maintenant la plupart du temps elles prennent des délibérations de prescription ou c'est à minima et on en fait plutôt plus que ce qu'on a mis dans les délib, et puis on fait bien attention à la façon dont on rédige le bilan de la concertation et je pense qu'il y aura de moins en moins de PLU annulés pour motif de non-respect de la concertation. »¹⁰⁴⁰. Pour autant, les urbanistes ne diffusent pas de modèle de délibération prêt à l'emploi : « On les diffuse pas, non, non. On donne à la commune la délibération qui la concerne mais alors pour ne rien vous cacher on s'inspire de délibérations qu'on a pu faire dans d'autres communes clairement, la structure est la même. En l'adaptant à chaque fois à l'évolution de la réglementation parce que ça bouge à peu près tous les six mois donc les références aux articles changent, donc il faut être très vigilant par rapport à ça parce qu'effectivement moi j'ai vu des délibérations qui faisaient référence à des articles qui n'existaient plus. »¹⁰⁴¹.

Les cabinets sont aussi dans une position ambivalente par rapport aux communes. Ils sont employés par elles, mais ne peuvent pas travailler en ignorant le cadre légal, réglementaire et jurisprudentiel de l'urbanisme. Rappeler le cadre réglementaire peut freiner les communes : « Donc on se retrouve avec des productions différentes entre le moment où on est entre le marteau et l'enclume et puis les élus, on signe un contrat et, ils ont l'impression qu'on est des mercenaires et qu'on est là pour défendre les intérêts de la commune en premier lieu, ce qui est vrai. Mais de leur dire que ça doit se faire dans un cadre réglementaire, on n'est pas l'Etat et on est pas des mercenaires. On a une position qui est la nôtre. Alors peut être que la capacité de conviction, à expliquer c'est ça qui est très important et à sensibiliser sur ces questions-là on y a passé certainement beaucoup de temps. Donc vous avez des documents qui sont sortis avec la situation que vous connaissez, ces évolutions, des textes. Donc des documents qui sont j'allais dire qui présentent un certain nombre de faiblesse et qui tombent. »¹⁰⁴². Mais aussi la maîtrise de ce cadre légal, réglementaire et jurisprudentiel les rend indispensables aux communes, ce qui peut même leur donner le pouvoir d'orienter les décisions des communes :

¹⁰⁴⁰ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

¹⁰⁴¹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

¹⁰⁴² Entretien Cabinet d'urbanisme n°3.

« il me semble qu'aujourd'hui c'est clair qu'on a l'arme fatale pour essayer d'orienter les décisions des élus sur l'urbanisme, c'est le cadre juridique c'est le contentieux. C'est le fait que ça ne puisse pas passer devant les services de l'Etat, et si les services de l'Etat sont complaisants ça peut être attaqué et tomber devant le tribunal administratif si on est pas dans les clous. Chose qui était peut-être plus difficile à faire avant parce que le cadre juridique était plus souple et puis il y avait moins de contentieux. Mais aujourd'hui c'est tellement courant que de toute façon c'est comme ça qu'on y arrive. »¹⁰⁴³.

L'augmentation des contentieux a aussi été une porte d'entrée pour certains cabinets d'avocats vers des communes qui auparavant rédigeaient leur PLU sans l'assistance d'un avocat : *« Au début des années 2000 les collectivités territoriales ne demandaient pas de conseil. Ils nous ont saisi quand il y a eu des recours. Ça s'est bien passé parce que dans le contentieux c'est le demandeur qui fixe le terrain de jeu. Ce qui les a sauvés c'est qu'ils n'ont pas été pris en défaut par la procédure. »¹⁰⁴⁴*. Cela peut aussi passer par le fait de donner un conseil dont l'avocat mesure le risque contentieux, dans certains cas : *« si elles ne le font pas peut être qu'elles meurent, peut-être qu'elles arrivent plus à contrôler ce qui se fait. Donc en gros, on leur dit « oui bon ben oui peut être que ça saute, mais avec les annulations partielles... ». C'est un calcul qui est fait. Je ne dis pas que s'est fait sciemment par toutes les communes, je dis que dans la liste que vous m'avez donnée il y en a qui prennent le risque. »¹⁰⁴⁵*.

Le champ stratégique est donc marqué par une concurrence entre services de l'Etat et urbanistes et avocats pour conseiller les communes. Les urbanistes et les avocats ont fait de la défiance envers le juge administratif un argument de poids pour mettre en avant leur maîtrise du cadre juridique des plans locaux d'urbanisme.

¹⁰⁴³ Entretien Cabinet d'urbanisme n°3.

¹⁰⁴⁴ Entretien Avocat n°2.

¹⁰⁴⁵ Entretien Avocat n°1.

Conclusion du chapitre

En créant une défiance, les décisions du juge ont réorienté les objectifs des communes et de l'Etat, et renforcé le recours aux urbanistes et aux avocats. Cette défiance ne résulte pas seulement des annulations, mais aussi des usages qui sont fait des décisions de justice par les acteurs qui entourent les communes. Les rapports de force entre ces acteurs permettent d'expliquer quelle influence ont les décisions des juridictions administratives. Les décisions des juridictions nourrissent ce rapport de force. De plus, les juridictions administratives restent structurellement liées à une organisation centralisée de l'administration où les collectivités sont soumises à la légalité définie dans un cadre centralisé. Le juge administratif participe de cette centralisation administrative en contrôlant les plans locaux d'urbanisme. Mais aussi, sa jurisprudence foisonnante a donné lieu à des usages stratégiques de la part des acteurs gravitant autour de la rédaction des plans locaux d'urbanisme des stations de ski.

Conclusion de la Partie 2

La compréhension des plans locaux d'urbanisme dans les très grandes stations de ski des Alpes du Nord ne peut se passer d'une compréhension du rôle du juge administratif. Son irruption dans ce domaine a été favorisée par la décentralisation et par la juridicisation des politiques d'aménagement de la montagne. De plus, son influence ne peut être comprise si on ne s'intéresse pas à la défiance que ses décisions suscitent. La décentralisation a permis une autonomie plus forte des communes, mais aussi une défiance de celles-ci envers l'Etat central et envers les juridictions administratives. Ainsi, l'Etat est un champ stratégique où les rapports de force entre ces différents centres de pouvoir ont été rebattus après la décentralisation. Le juge administratif apparaît comme un centre de pouvoir lié à l'Etat central, et le développement du contentieux a favorisé son autonomisation. Mais cette autonomisation a pu rentrer en contradiction avec les intérêts économiques du secteur de la construction et de l'immobilier, et des communes agissant par des formes d'action entrepreneuriales, en assujettissant la réalisation des projets aux décisions des juridictions administratives. La décentralisation qui a mis l'accent sur la liberté des collectivités territoriales à s'administrer n'a pas pénétré au sein des juridictions administratives. Ainsi, c'est par des modifications législatives du droit du contentieux et du droit de l'urbanisme que les intérêts des collectivités mues en acteur entrepreneuriaux ont trouvé une manière de pénétrer le droit, ce que n'ont pas permis les décisions des juridictions administratives. En effet, en précisant les termes des lois par leur jurisprudence et en définissant des notions essentielles à l'urbanisation des stations de ski, les juridictions ont parfois pris des décisions freinant cette urbanisation nécessaire à la fixation spatiale du capital, et donc contraire aux intérêts des collectivités locales et des acteurs privés de la construction et de l'immobilier. La jurisprudence croissante a été l'objet d'une défiance mais aussi d'usages stratégiques de la part des acteurs de l'urbanisme, qui en ont modelé les interprétations et les applications. Aussi, les luttes dans le champ stratégiquement déterminent le contenu d'un droit qu'on peut qualifier de droit de l'expansion urbaine. C'est-à-dire un droit dont les évolutions sont liées aux impératifs économiques qui enserment les acteurs de l'urbanisme, et qui fait de l'espace géographique une ressource essentielle pour l'économie

touristique. L'influence des décisions du juge administratif ne peut donc se comprendre qu'à travers le champ stratégique dans lequel s'élaborent les plans locaux d'urbanisme.

Partie 3 Les usages stratégiques de la jurisprudence dans la rédaction et la contestation des plans locaux d'urbanisme : logiques d'acteurs et intérêts politiques

Les règles juridiques sont, par leur multiplicité et leur contenu général, sujettes à interprétation. De même, l'application des décisions des juridictions ne s'opère pas par elle-même, mais passe par des interprétations et applications de différents acteurs. Dans cet esprit, la jurisprudence n'est pas une contrainte mécanique qui s'exerce sur les acteurs juridiques. De multiples usages stratégiques de cette jurisprudence peuvent être mis en œuvre pour justifier la satisfaction des intérêts des uns ou des autres. L'étude des politiques publiques permet de comprendre quels usages stratégiques des décisions de justice peuvent avoir lieu. Ici, nous nous sommes concentrées sur les politiques d'urbanisme par le prisme des plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski situées dans les Alpes du Nord. Cette jurisprudence est fabriquée par les interactions et rapports de force qui ont lieu au sein du champ stratégique dans lequel sont conçues les politiques d'urbanisme en station de ski (Chapitre I). De plus, des usages stratégiques se retrouvent dans la contestation des décisions de justice, que cette contestation se passe de manière formelle devant les juridictions, ou informelle par des pratiques de contournement du contenu des décisions (Chapitre II). Enfin, la jurisprudence sera envisagée comme un produit des politiques publiques, ce qui suppose de revenir sur une stratégie de recherche qu'il est possible d'adopter pour l'aborder dans le cadre des territoires de montagne (Chapitre III).

CHAPITRE I LA FABRIQUE D'UNE CONTRAINTE JURIDIQUE PAR LES LUTTES D'INTERETS AUTOUR DE LA JURISPRUDENCE

La définition de la jurisprudence comme une succession de décisions cohérentes et appliquées au pied de la lettre par les communes doit être écartée. Il faut comprendre comment le fait de croire en l'impérativité de la jurisprudence est construit par certains acteurs pour appuyer leurs propres positions. Pour cela, il faut repartir de la définition de la jurisprudence que nous avons esquissée. Elle constitue une contrainte légale, mais aussi un réservoir d'interprétations. Elle contraint l'action, mais son contenu crée des possibilités d'actions selon l'interprétation qui en sera faite.

En premier lieu les juges administratifs et la doctrine contribuent à la construction d'une contrainte légale à partir des décisions de justice (Section 1). Les acteurs de l'urbanisme qui prennent part à la rédaction des plans locaux d'urbanisme peuvent utiliser les décisions de manière stratégique afin de faire prévaloir leurs intérêts lorsqu'ils ont une maîtrise suffisante de la matière juridique (Section 2).

Section 1 La construction d'une contrainte légale à partir des décisions du juge

La force symbolique du droit découle de la pratique de certains acteurs. Comme l'explique Mauricio Garcia Villegas, « *Très souvent, les normes juridiques sont destinées à atteindre des objectifs qui ne découlent pas de leur contenu, mais de l'effet communicationnel qu'elles produisent. Dans ce cas, l'efficacité du droit vient plus de ce que le droit représente que de ce qu'il exprime. Ainsi, l'efficacité symbolique prend son origine dans l'idée selon laquelle évoquer quelque chose c'est aussi l'invoquer.* »¹⁰⁴⁶. Il ajoute que « *La force du droit ne réside pas seulement dans la menace ou la récompense qu'il promet, pas plus simplement dans le potentiel régulateur qu'il représente pour la société, mais aussi dans sa capacité à produire un discours que les gens perçoivent comme légitime, vrai, juste, autorisé, etc.* »¹⁰⁴⁷. En fait le droit ne produit rien seul, s'il revêt une efficacité symbolique c'est parce que certains acteurs ont des pratiques qu'ils orientent en fonction de leur interprétation des textes juridiques. Cela passe par un processus continu d'écriture à plusieurs mains de la jurisprudence et de la construction de la

¹⁰⁴⁶ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.46.

¹⁰⁴⁷ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015, p.47.

contrainte légale. En effet, ce n'est pas tant le texte de la décision de justice par elle-même qui affecte une situation que l'appropriation et l'interprétation de celle-ci portée par ceux qui peuvent imposer leur interprétation. C'est un phénomène pluri-acteurs. Et parfois, le discours technicien sur le droit qui fétichise les jurisprudences masque en fait un positionnement politique et stratégique de certains acteurs de l'urbanisme en station de ski.

Notre travail concerne spécifiquement les plans locaux d'urbanisme des stations de ski, ce qui spécifie le terrain et nous permettra de chercher à comprendre comment les acteurs en charge de la rédaction d'actes juridiques tels que des délibérations de conseils municipaux de communes ou des rédacteurs de plans locaux d'urbanisme régulent leur comportement en prenant comme source les jurisprudences. Ainsi, en droit administratif, la fabrique des jurisprudences revient en premier lieu aux juges et à la doctrine (Sous-section 1). Puis nous verrons que l'effectivité de la jurisprudence est modelée par les acteurs de l'aménagement en station de ski (Sous-section 2).

Sous-Section 1 La fabrication de la jurisprudence par le juge et la doctrine

Afin de comprendre les premiers maillons de la fabrication de la jurisprudence, il faut analyser le juge administratif et ses pratiques (I). Puis nous analyserons les revues juridiques ou plus généralistes qui diffusent la jurisprudence (II).

I. Le juge administratif et ses pratiques

Nous traiterons des pratiques de diffusion des décisions de justice par les cours elles-mêmes. Les décisions de justice concernant les plans locaux d'urbanisme que nous traitons sont jugées par le Tribunal Administratif de Grenoble, la Cour Administrative d'Appel de Lyon et le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est le premier diffuseur de ses propres décisions, par son site

internet et par ses membres. De plus, ils écrivent des manuels de droit¹⁰⁴⁸, et organisent des colloques et journées d'études au Conseil d'Etat¹⁰⁴⁹.

En Auvergne-Rhône-Alpes, les magistrats ont participé au lancement d'une revue et d'un site internet¹⁰⁵⁰, concernant la jurisprudence des tribunaux administratifs de Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon et de la Cour administrative d'appel de Lyon¹⁰⁵¹. Des décisions de justice sont sélectionnées et proposées au commentaire. Les contributeurs doivent choisir une des décisions proposées et renvoyer son commentaire. Le rythme de publication est de trois numéros par an. Entre le premier numéro en 2011 et juillet 2019, 183 articles ont été relatifs aux thématiques du droit de l'environnement et de l'urbanisme (attention car certains articles sont répertoriés dans plusieurs rubriques en même temps) sur 1269 articles recensés par le site internet de l'ALYODA. Cela représente 15,2 % des articles parus dans la revue.

Rubriques de classement des arrêts dans la Revue ALYODA¹⁰⁵²	Nombre d'arrêts total dans les rubriques (2011-23 juillet 2019)	En pourcentages
Question prioritaire de constitutionnalité	14	1,1
Aides publique et économie	24	1,89
Santé publique	26	2,04
Propriétés publiques	26	2,04
Libertés fondamentales	27	2,12

¹⁰⁴⁸ STIRN Bernard, AGUILA Yann, *Droit public français et européen*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2014 ; ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome I*, Paris, Dalloz, 2007 ; ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome II*, Paris, Dalloz, 2007 ; GUYOMAR Mattias, SEILLER Bertrand, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019.

¹⁰⁴⁹ Voir sur site du Conseil d'Etat, la page dédiée aux colloques, séminaires et conférences : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/colloques-seminaires-et-conferences>.

¹⁰⁵⁰ <https://alyoda.eu/> [consulté le 15 novembre 2019].

¹⁰⁵¹ « Fondée en juin 2010, l'Association Lyonnaise de Droit Administratif, ALYODA, régie par la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, est animée par des magistrats administratifs et leurs collaborateurs relevant de la *Cour Administrative d'Appel de Lyon*, des enseignants-chercheurs de l'*Université Jean Moulin Lyon 3* et des *avocats* exerçant dans le ressort territorial de la cour administrative d'appel de Lyon. ALYODA a pour objet de promouvoir les échanges d'idées et d'expériences sur les questions relatives au droit public, à la jurisprudence administrative, à la recherche, à la formation des juristes et à l'exercice professionnel de ses membres, dans le ressort de la cour administrative d'appel de Lyon.

Pour réaliser son objet, l'association se propose notamment :

- d'éditer et diffuser une revue électronique périodique à destination du public le plus large ;
- de contribuer à la promotion de la jurisprudence de la cour administrative d'appel de Lyon et des recherches et réflexions des juristes de son ressort sur d'autres supports ;
- d'organiser des colloques consacrés à l'étude de questions entrant dans son objet. » (https://alyoda.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=62 [consulté le 15 novembre 2019].

¹⁰⁵² Source : [https://alyoda.eu/index.php?option=com_tags&view=tag&layout=list&id\[0\]=2&types\[0\]=1&types\[1\]=10&Itemid=260](https://alyoda.eu/index.php?option=com_tags&view=tag&layout=list&id[0]=2&types[0]=1&types[1]=10&Itemid=260). [consulté le 15 novembre 2019].

361

Actes administratifs	30	2,36
Police administrative	35	2,75
Fonction publique	41	3,23
Droits sociaux et travail	42	3,3
Responsabilité	51	4,01
Institutions et collectivités publiques	58	4,57
Marchés et contrats	74	5,83
Procédure	183	14,42
Etrangers	190	14,97
<i>Environnement Urbanisme</i>	<i>193</i>	<i>15,2</i>
Fiscalité	255	20,09
Total	1269	100

La plupart des décisions publiées sont des décisions de la cour administrative d'appel de Lyon :

Juridiction	Nombre de décisions publiées (au 23/07/2019)
TA Dijon	2
TA Clermont Ferrand	4
<i>TA Grenoble</i>	<i>38</i>
TA Lyon	71
<i>CAA Lyon</i>	<i>948</i>
Total	1063

Concernant le Tribunal Administratif de Grenoble, c'est clairement en droit de l'urbanisme et de l'environnement que le plus grand nombre de décisions ont été commentées dans l'ALYODA, notamment celle relatives à Val d'Isère en 2018 pour l'annulation de son plan local d'urbanisme et Saint-Bon-Tarentaise pour la résurrection contentieuse de son plan local d'urbanisme après la décision du Conseil d'Etat de 2017¹⁰⁵³ :

¹⁰⁵³ CE, sect., 5 mai 2017, *C^{ie} de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 388902.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE Rubrique	Nombre de décisions commentées	Commentaire par un magistrat administratif	Commentaire par un universitaire	Auteur du commentaire non précisé¹⁰⁵⁴
Question prioritaire de constitutionnalité	0	0	0	0
Santé publique	0	0	0	0
Propriétés publiques	0	0	0	0
Libertés fondamentales	0	0	0	0
Procédure	1	0	0	1
Aides publique et économie	1	0	0	1
Actes administratifs	2	0	2	0
Police administrative	2	0	2	0
Droits sociaux et travail	2	0	0	2
Etrangers	2	0	0	2
Fiscalité	2	0	1	1
Fonction publique	3	0	1	2
Responsabilité	3	2	0	1
Marchés et contrats	3	1	1	1
Institutions et collectivités publiques	4	2	2	0
<i>Environnement Urbanisme</i>	<i>13</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>9</i>
Total	38	6	12	20

Ainsi, sur 38 décisions du tribunal administratif de Grenoble publiées dans ALYODA entre 2011 et le 23 juillet 2019, 13 ont concerné l'urbanisme et l'environnement. Sur ces décisions, une a fait l'objet d'un commentaire par un magistrat, trois par des universitaires et neuf par des commentateurs non signalés. En réalité, ces non-siglements sont le signe que c'est le Tribunal Administratif lui-même qui a souhaité diffuser largement sa décision. Trois décisions intéressent particulièrement les stations de ski. Deux décisions en 2018 concernent le contentieux de l'urbanisme, une concernant Val d'Isère¹⁰⁵⁵, l'autre concernant Saint-Bon-

¹⁰⁵⁴ Sur le site, soit l'arrêt est commenté par une universitaire (Doctorant, docteur en droit, maître de conférences, professeur de droit), un magistrat administratif ou il y a juste une note rapide dont l'auteur n'est pas précisé. Lorsque l'auteur n'est pas précisé, il est à supposer que le rédacteur est en fait le tribunal administratif qui a signalé à la revue un arrêt qu'il désire mettre en avant et pour lequel il a pris soin de signaler la portée par une note.

¹⁰⁵⁵ TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n°1701033 ; 1701081 ; 1703210 ; 1703435 ; 1703441 ; 1703443 ; 1703449 ; 1703452 ; 1703455 ; 1703460 ; 1703461.

Tarentaise¹⁰⁵⁶. La troisième concerne le contentieux de l'environnement et la restriction des parcours de motoneige aux Bellevilles (stations de Val Thorens et des Menuires). Ainsi, si l'urbanisme et l'environnement occupent environ 15% des dossiers entrant au tribunal administratif de Grenoble, la diffusion de ces décisions compte pour 34,21% des décisions qu'il diffuse dans l'ALYODA, dont la plupart (70%) sont mise en avant et annotées de sa propre initiative. Cela démontre un fort volontarisme dans la promotion des décisions relatives à l'urbanisme et à l'activité du tribunal administratif de Grenoble dans ce domaine. Par ailleurs, la cour administrative d'appel de Lyon organise la journée du droit de l'urbanisme pour expliquer ses décisions aux avocats¹⁰⁵⁷.

La Cour administrative d'Appel de Lyon et le tribunal administratif de Grenoble participent donc à la diffusion de leurs propres décisions, de manière consciente et organisée. Ils créent des liens avec les universitaires de leur ressort territorial et cherchent à contrôler l'interprétation « légitime » des décisions de justice.

II. La doctrine et la constitution de revues spécialisées

La constitution de revues juridiques et de revues de jurisprudences n'était pas une évidence. La création des premières revues est analysée par Evelyne Serverin¹⁰⁵⁸. Elle explique qu'en France, au Xème siècle, l'activité de justice s'autonomise de celle de la loi¹⁰⁵⁹. Au XIIIème siècle, une volonté naît de garder des traces écrites des jugements, qui est au fond une bataille pour la maîtrise de la justice. En effet, les mémoires entrent en compétition pour déterminer les règles de la vie juridique¹⁰⁶⁰. L'ordonnance de Montil-Lez-Tours de l'an 1454 ordonne aux baillis de faire rédiger les coutumes¹⁰⁶¹. L'écriture constitue pour Evelyne Serverin une « *transformation*

¹⁰⁵⁶ TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 17045.

¹⁰⁵⁷ « *La cour organise presque tous les ans les matinales du droit de l'urbanisme. On prend quelques cas, on explique des décisions et les avocats peuvent poser des questions. J'en ai fait qu'une depuis 2014, il n'y en a pas eu depuis. Donc les magistrats présentent quelques affaires jugées dans l'année. Ça nous permet d'expliquer nos arrêts et ça permet aux avocats de poser des questions. Il y a aussi ALYODA, en tant que rapporteur public on me demande parfois mes conclusions. Je ne suis obligée de rien, mais généralement je le fais.* » Entretien Juge à la Cour Administrative d'Appel de Lyon n°1.

¹⁰⁵⁸ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985.

¹⁰⁵⁹ Ibid. voir p.27.

¹⁰⁶⁰ Ibid. voir p.38.

¹⁰⁶¹ Ibid. voir p.39.

qualitative »¹⁰⁶², cela marque « *l'éloignement constant des règles et des individus* »¹⁰⁶³. Les premiers recueils de jurisprudence apparaissent, de même qu'une science des arrêts¹⁰⁶⁴. La Révolution instaure la séparation des pouvoirs. Dès lors, selon Evelyne Serverin, une période d'autonomisation de la justice s'ouvre à partir de 1789. En 1819, le premier code civil annoté est lancé. Cela marque l'émergence du commentaire juridique et de la note d'arrêt. Ces notes ne cherchent pas le pouvoir créateur du juge, elles visent à comprendre la façon dont les tribunaux recherchent dans les cas concrets une solution à appliquer¹⁰⁶⁵. Ainsi, ces notes vont servir à la diffusion de théories doctrinales. La jurisprudence est donc un processus de production de l'information, dont la maîtrise a d'abord relevé des juristes praticiens avant d'être investie par les professeurs de droit au XIX^{ème} siècle.

Aujourd'hui, il est admis que la doctrine est constituée aussi bien de praticiens que de professionnels du droit. C'est cette doctrine qui par le biais des revues et des publications juridiques sélectionne et trie la jurisprudence. Cette activité de doctrine correspond aussi à une attitude de production de savoir juridique technologique à destination des professionnels du droit. Comme l'explique Jacques Caillosse « *On sait la période favorable à ce que certains sociologues ont appelé les « marchands de droit », c'est-à-dire à une forme de travail juridique visant à satisfaire certaines commandes professionnelles déterminées.* »¹⁰⁶⁶. Concernant le droit de l'urbanisme, plusieurs revues diffusent une information qui revêt une forme et des objectifs différents, il existe des « *politiques d'édition* » qui sont aussi une « *sélection des destinataires* »¹⁰⁶⁷. Les revues s'adressent donc à des destinataires, nous le verrons juristes ou non juristes. Concernant les destinataires juristes, le droit de l'urbanisme connaît de nombreuses revues spécialisées dans la diffusion des jurisprudences. Les revues de droit généralistes telles que l'*AJDA* ou l'*AJCT*, voire la *RFDA* peuvent contenir des articles sur le droit de l'urbanisme, le droit de la montagne et les contentieux relatifs à ces domaines. La *RDI* développe des aspects en droit public et en droit privés relatifs à la construction. D'autres revues, plus spécialisées, s'adressent à la doctrine et aux milieux universitaires tels que *Le bulletin de jurisprudence du droit de l'urbanisme (BJDU)* dont des juges administratifs figurent au comité de rédaction, des

¹⁰⁶² Ibid. p.42.

¹⁰⁶³ Ibid. p.43.

¹⁰⁶⁴ Ibid. p.54.

¹⁰⁶⁵ Ibid. voir p.114.

¹⁰⁶⁶ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p. 392.

¹⁰⁶⁷ SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985, pp.289-290.

membres du Conseil d'Etat notamment, ou la revue *Droit et Ville*. Des revues plus généralistes à destination des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement diffusent aussi la jurisprudence, comme *Le Moniteur*, elles s'adressent qui ont une visée opérationnelle. Elle s'adresse aux professionnels et non à la doctrine.

D'autres revues ou codes annotés ont été produits non par des juristes, mais par des acteurs politiques, en particulier l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM). En effet, concernant le droit de l'urbanisme en montagne, c'est l'ANEM qui a particulièrement impulsé l'idée de constituer un code de la montagne, qui n'est pas un code officiel, mais qui a été édité en 2015 par Lexis Nexis. Ainsi, à l'occasion du trentième anniversaire de l'ANEM, un Code de la montagne a été publié en 2015. Il a été le résultat de neuf années d'un projet porté par les élus de l'ANEM. En effet, la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 disposait à son article 79 : « *Les dispositions législatives et réglementaires relatives au domaine de la montagne sont regroupées dans un code de la montagne. Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication de la présente loi, sous la seule réserve des modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit.* ». La codification des dispositions de la loi montagne était donc inscrite dans la loi, et le gouvernement a désigné un membre de la DATAR pour cette codification. Cependant, elle n'a pas abouti. En 2012, les élus de l'ANEM ont trouvé une oreille attentive en la personne de Marylise Lebranchu, alors ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction Publique, qui a relancé le processus de codification. Ce code ne contient pas de jurisprudence, comme l'explique l'Avant-Propos rédigé par l'ANEM : « *nous délivrons cet outil sous une forme relativement modeste par rapport à notre ambition de départ, avec quatre parties : outre l'introduction [...] une partie législative, une partie réglementaire et une partie plus sommaire du droit communautaire. Nous aurions aimé y adjoindre une partie jurisprudentielle pour éclairer encore plus précisément les utilisateurs du code mais les chercheurs et universitaires aussi bien que l'éditeur, devant l'ampleur de la tâche sur un si bref délai, nous ont vivement encouragés à viser un tel objectif... pour une publication future, et nous y comptons bien !* »¹⁰⁶⁸. La recherche et le classement de jurisprudences constitue une tâche complexe dont les universitaires détiennent la maîtrise, et qui demande un temps de travail important.

¹⁰⁶⁸ Avant-propos de l'ANEM au Code de la Montagne, 2015, p.VI.

En fait, l'ANEM ne produit pas vraiment de chronique judiciaire comme l'expliquent deux chargés de mission :

« Chargé de mission 1 : *Alors on a pas vraiment de chronique judiciaire pour voilà...*

Chargé de mission 2 : *On travaille plus sur le travail législatif*

Chargé de mission 1 : *Oui finalement on a le regard porté sur ce qui n'existe pas encore et peut être pas suffisamment d'ailleurs, sur la façon dont c'est traité, dont... Et on a pas non plus les... peut être les outils de veille suffisants pour savoir ce qui se décide heu voilà dans tous les sens, sur la totalité du territoire et de ce point de vue là oui on a pas je pense, ni les outils ni la disponibilité nécessaire pour exercer quelque chose de vraiment sérieux en la matière. Et surtout,... je pense que ça serait très suivi par le monde juridique pur et dur, pas forcément avec le même intérêt ou la même habilité par les élus eux-mêmes. Donc y a incidemment, quand y a vraiment des décisions majeures, c'est en règle générale par presque écho extérieur ou alors il faut que l'élu victime j'allais dire de la décision de justice, parce c'est généralement dans ce sens-là bien sûr que c'est réactif, soit un de nos adhérents qui nous le fasse savoir en interne. Mais sinon c'est plus par les remous justement que les décisions peuvent avoir sur le plan local et surtout au-delà que nous même se... nous nous retrouvons sollicités et nous sommes à même de pouvoir en rendre compte. Mais autrement... on a pas... on est pas l'observatoire de la jurisprudence, malheureusement, hein ! »¹⁰⁶⁹. L'ANEM édite aussi une revue « *Pour la Montagne* » qui traite de sujets d'actualité concernant la montagne à destination des élus de montagne, mais peu de jurisprudence.*

La doctrine propre à l'univers juridique de l'urbanisme en montagne a donc réussi à produire ses propres canaux de diffusions doctrinaux à travers la constitution de revues et même d'un code, certes non officiel et dépouillé des décisions de justice.

Sous-Section 2 L'opérationnalisation de l'effectivité de la jurisprudence par les acteurs de l'aménagement

Selon Katia Weidenfeld et Alexis Spire, la maîtrise du capital juridique par certains acteurs leur permet d'agir stratégiquement devant les tribunaux administratifs. Ils utilisent la notion de

¹⁰⁶⁹ Entretien Chargés de mission ANEM.

« *capital procédural* »¹⁰⁷⁰. Ils avaient travaillé sur le contentieux fiscal, qui est l'un des principaux contentieux traités par les tribunaux administratifs. Ils identifient trois éléments déterminants. Tout d'abord, ils démontrent que la détention de capital procédural¹⁰⁷¹ n'est pas indépendante de la détention de capital financier ou relationnel. Ensuite, pour un requérant, il faut savoir choisir des auxiliaires de justice et des conseillers juridiques qui donnent le plus de chances de remporter le conflit devant le tribunal administratif. Puis, il faut pouvoir dialoguer avec l'administration malgré de conflit. Cela suppose la maîtrise d'un capital procédural par les requérants. C'est ce capital qui est déterminant pour remporter un litige et imposer la décision de justice à l'administration. Concernant les agents publics, comme le montre Alexis Spire, la maîtrise des règles juridiques dépend étroitement de la position hiérarchique des fonctionnaires et d'un « *capital bureaucratique lié à l'ancienneté dans le service et à l'expérience* »¹⁰⁷². Aussi, il existe plusieurs façons d'utiliser stratégiquement la posture juridique pour justifier l'application d'une règle de droit et d'effectuer « *le travail permanent de production, d'appropriation et de réinterprétation des règles juridiques* »¹⁰⁷³.

Nous appellerons le capital contentieux la maîtrise par un acteur du capital juridique et du capital procédural. Le capital juridique est la connaissance de la matière juridique et de son langage, et le capital procédural est la maîtrise du processus contentieux. Ce capital contentieux revêt deux aspects. Le premier est relatif à la maîtrise du litige devant une juridiction, le second se trouve dans la maîtrise de l'application des décisions de justice afin de poursuivre ses intérêts propres, sans que cette décision de justice en stoppe la poursuite. La maîtrise de ces deux aspects permet d'élaborer des stratégies juridiques. Elle permet de se prémunir face à un risque contentieux, lors d'un procès et après le procès. Nous allons chercher à comprendre qui sont les acteurs qui maîtrisent le capital contentieux dans le cas des plans locaux d'urbanisme des stations de ski. Sur ce point, il existe une concurrence entre acteurs privés qui conseillent les communes et les services de l'Etat pour la maîtrise et la promotion de ce capital. La mise en application des jurisprudences ou leur usage stratégique par certains acteurs se comprend mieux si l'on analyse ceux qui ont suffisamment la maîtrise du capital contentieux pour imposer leurs interprétations, ou en proposer. Les communes ne sont pas les mieux dotées en capital contentieux. En analysant les moyens juridiques à leurs dispositions, il est aisé de comprendre

¹⁰⁷⁰ SPIRE Alexis, WEIDENFELD Katia, « Le tribunal administratif, une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, n° 79, n° 3 2011, pp. 689-713.

¹⁰⁷¹ Ibid.

¹⁰⁷² SPIRE Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n° 69, 2005, pp. 11-37.

¹⁰⁷³ SPIRE Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n° 69, 2005, pp. 11-37.

pourquoi le recours à des avocats, des urbanistes et aux services de l'Etat est indispensable pour pallier leur manque de capital juridique (I). Ainsi, elles sont entourées par trois acteurs, les cabinets d'avocat, les urbanistes et les services de l'Etat qui ont une vision plus globale et maîtrisent mieux cet enjeu. Ils peuvent donc utiliser ce capital lors de leurs échanges avec les communes (II). Dès lors, l'opérationnalisation de la jurisprudence dépend grandement des interprétations véhiculées par les acteurs auxiliaires aux communes, qui participent à élaborer leur stratégie juridique en matière d'urbanisme.

I. La faiblesse du capital contentieux détenu par les communes

Les communes, si elles bénéficient d'un capital financier et relationnel assez fort, sont peu dotées en capital contentieux. Concernant le capital financier, la Cour des Comptes remarque qu'elles ont des budgets bien supérieurs aux autres communes comparables en termes de nombre d'habitants¹⁰⁷⁴. Concernant le capital relationnel, les élus de montagne ont su s'organiser en associations (ANEM et ANMSM) et les acteurs de la montagne tels que France Montagne ou la Compagnie des Alpes constituent des acteurs puissants de la montagne.

Cependant, les communes supports de station de ski que nous avons étudiées, même si elles représentent de grands domaines skiables se trouvent en position subordonnée en termes de capital contentieux, au moins de deux manières. Premièrement face à leurs conseils juridiques et aux services de l'Etat. Deuxièmement lorsqu'elles sont au contentieux devant le juge administratif. De plus, nous l'avons vu, les conseils juridiques et les services de l'Etat sont des acteurs qui trouvent parfois un terrain d'entente entre eux face aux communes. Aussi, les communes sont soumises aux décisions des juges, qui peuvent prononcer des astreintes et refusent presque systématiquement d'accorder une annulation partielle.

Les communes lorsqu'elles élaborent un plan local d'urbanisme s'adjoignent la plupart du temps les services d'un avocat et d'un urbaniste pour les conseiller. Lorsqu'elles veulent faire leur plan local d'urbanisme en régie, elle se trouvent face à des difficultés juridiques qui ralentissent la procédure, voir la compromettent, comme cela a été le cas à Huez. Huez avait dû

¹⁰⁷⁴ Cour des Comptes, « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* », in *Rapport public annuel*, 2011 https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiable_rhone_alpes.pdf [consulté le 15 avril 2019].

se résoudre à s'adjoindre les services d'un cabinet d'urbanisme pour mener la procédure¹⁰⁷⁵. Concernant les avocats, les communes peuvent en avoir plusieurs. En effet parfois plusieurs marchés sont en cours avec différents cabinets selon les domaines¹⁰⁷⁶. Les communes dépendent donc de ces conseils et ont une faible capacité à évaluer la pertinence des conseils donnés par les avocats et les urbanistes¹⁰⁷⁷.

Cette faiblesse de capital contentieux est visible chez les agents en charge de l'urbanisme. Ils ou elles sont la plupart du temps un ou deux agents chargés des questions d'urbanisme. Bien souvent, ils ou elles n'ont généralement pas de formation initiale en droit, mais plutôt en urbanisme ou en ingénierie. Sur celles et ceux qui ont accepté de répondre à une demande d'entretien¹⁰⁷⁸ il y a 14 agents des communes chargés de l'urbanisme ayant participé à un entretien semi-directif. Parmi ces personnes, six ont des formations initiales en droit, trois ont des formations en urbanisme et aménagement du territoire, deux ont des formations d'ingénieur, et enfin trois n'ont pas de parcours universitaire. Ces derniers sont rentrés dans les services dédiés à l'urbanisme par des formations internes et ils ont parfois passé des concours de la fonction publique territoriale en interne après plusieurs années d'expérience¹⁰⁷⁹. De plus, sept

¹⁰⁷⁵ « ils ont commencé à prendre un bureau d'études à un moment mais juste pour faire des OAP, donc ça a encore, ça n'allait pas à nouveau, et après... qu'est ce qui y a eu... A un moment ils ont repris un bureau d'études pour réviser le PLU, moi je pensais qu'ils intervenaient comme urbanistes, parce qu'ils ont plusieurs branches environnement, urbanisme... Et en fait je me suis retrouvé avec quelqu'un qui venait de Paris donc qui avait pas trop conscience du terrain, qui avait pas trop l'expérience des stations et qui finalement s'est retrouvé à faire de la médiation entre l'Etat et la commune, pas à faire le PLU mais à essayer d'expliquer à la commune ce qu'attendait l'Etat en fait, donc c'était assez bizarre et j'ai eu comme directive de les rencontrer tous les quinze jours. » (Entretien n°2 DDT Isère) ; « On a pas un juriste, on avait une personne qui part, c'est son dernier jour aujourd'hui, spécialiste dans l'aménagement du territoire, avec une formation en urbanisme, mais qui était pas juriste, du coup on allait chercher la réponse auprès d'un cabinet d'avocat. Et on faisait la navette entre les services et eux. » (Entretien Huez).

¹⁰⁷⁶ « Alors oui maintenant on peut parler de nos avocats effectivement, c'est le cabinet [avocat n°2] qui travaillait pour nous. Et en fait l'année dernière on a lancé un marché [...] de prestations juridiques. Et on a trois autres cabinets, de mémoire... [...] » (Entretien Chamonix).

¹⁰⁷⁷ « C'est quand même spécial le PLU de 2011 parce que c'est sur... à la suite d'un conseil... puis on a été amenés à faire une modification, une intervention le dernier jour de l'enquête, notre conseil nous ayant dit, parce qu'on avait pris le soin de poser la question, on s'interrogeait. Ils nous ont certifié que y avait aucun problème que la collectivité qui mène cette procédure puisse intervenir le dernier jour de l'enquête pour faire une modification de son propre dossier. » (Entretien Courchevel).

¹⁰⁷⁸ donc excepté les agents de Megève et Val d'Isère.

¹⁰⁷⁹ - Agent des Bellevilles : « Moi je suis rentré en mairie en 1982, c'est vieux hein ! Comme surveillant de travaux, et puis avec des formations au long cours....et avant l'arrivée de [X] j'étais également en charge de l'urbanisme. Ca devenait un petit peu gros donc on a coupé un peu je supervise toujours l'urbanisme sur mon poste, mais c'est plus à [X] de gérer tout ça. » (Entretien agent Les Bellevilles).

- Agent de Tignes : « Alors moi j'ai pas eu de parcours universitaire à part une première année en psychologie, c'était quand même une année en psychologie parce que c'était pas ce que je recherchais et donc après j'ai travaillé à Tignes et j'ai travaillé pendant vingt-trois ans au service des pistes de Tignes. Donc chargée des ressources humaines et personnel régulateur des secours. Et donc j'étais en charge de tous ce qui était l'accueil et la gestion des personnels régulateurs. R.S.U : Après oui j'ai passé le concours de rédacteur et après attaché j'ai eu la chance de pas avoir à le passer puisque j'ai été... comment on appelle ça... j'ai pu obtenir une promotion

agents ont suivi des formations continues qui ont concerné le droit et l'urbanisme tandis que les sept autres n'en ont pas suivi.

<u>Commune</u>	<u>Domaine de formation initiale</u>	<u>Formations continues suivies</u>
Bourg-Saint-Maurice	Technicien travaux publics de l'Etat après concours et 6 mois de formation	Non
Chamonix	DESS en droit	Oui
Chamonix	DESS en Droit	Oui
Huez	DESS en Droit	Oui
Les Allues	Master en Géographie	Oui
Les Bellevilles	Diplôme d'ingénieur spécialité architecture	Non
Les Bellevilles	Pas de parcours universitaire	Non
Macôt la Plagne	Ingénieur en environnement	Non
Mont-de-Lans	Droit	Non
Mont-de-Lans	Urbanisme	Non
Mont-de-Lans	Droit	Non
Morzine	Pas de parcours universitaire	Oui
Saint-Bon-Tarentaise	DEA Droit et DESS urbanisme	Oui
Tignes	Pas de parcours universitaire	Oui

Il résulte donc de ce balayage des formations initiales ou continues reçues par les agents des communes en charge de l'urbanisme un déséquilibre. Si certains ont suivi des formations initiales en droit, ils n'ont pas forcément eu le temps d'aller en formation continue. Les agents évoquent deux raisons au fait de ne pas suivre de formation continue. Soit-il n'ont tout simplement pas le temps de s'y rendre, soit les formations, notamment celles du CNFPT ne leur paraissent pas adaptées aux questions qu'ils se posent. Quand ils ont trouvé des réponses qu'ils trouvaient intéressantes à leurs questions, c'est par le biais de formations assurées par des cabinets privés.

En effet, les formations continues sont assurées soit par des acteurs publics, soit par des acteurs privés. Ces acteurs publics sont notamment le CNFPT, le CAUE ou encore les DDT. Les acteurs

par la voie interne puisque j'avais fait énormément de formation, ces dix dernières années c'est vrai que j'ai fait tellement de formations que je suis rentrée dans le cadre de la promotion interne. (Entretien agent Tignes).

- Agent Morzine : « Je suis rentrée en juillet 1980 à la mairie de Morzine, et peut-être un ou deux ans après, je me souviens plus, j'ai travaillé aux services techniques avec le directeur des services techniques de l'époque, et c'est là où on a, le directeur des services techniques avait l'urbanisme, donc ça a commencé comme ça. Et puis au fur et à mesure, hé bien c'est moi qui me suis occupée de l'urbanisme. » (Entretien agent Morzine).

privés peuvent être des cabinets d'avocats ou des grandes entreprises juridiques. De plus, quand les formations sont assurées par ces acteurs privés, ce sont bien souvent des avocats qui assurent la formation. Les communes ont donc un capital contentieux en interne qui paraît assez réduit tant les questions juridiques qui se posent à elles sont multiples et complexes.

Si les agents des communes peuvent bénéficier de formations parfois soit par le CNFPT, soit par des bureaux privés, les agents de l'Etat ne semblent pas bénéficier d'une formation continue spécifiquement juridique. Il leur revient donc, de leur propre initiative de se plonger dans la matière juridique. Il en résulte une maîtrise inégale, qui a lieu au long de la carrière des agents par un processus d'apprentissage qu'ils mènent au fil de leurs expériences et par des échanges avec leurs collègues.

Comme nous l'avons vu, les communes se font donc aider par des cabinets d'avocat, des cabinets d'urbanisme et des entreprises de conseil juridique. Le fait d'avoir un avocat qui remporte les contentieux semble être décisif pour certaines communes. Par exemple la commune de Tignes s'est adjoint les services d'un avocat qui avait attaqué la commune dans des contentieux précédents et qui les avait remportés. Mont-de-Lans a intégré un ancien avocat à son personnel. A Bourg-Saint-Maurice, l'agent chargé des procédures d'urbanisme est un ancien agent de l'Etat, très expérimenté dans ce domaine.

Par ailleurs, il faut nuancer des conclusions hâtives qui mèneraient à penser que plus un acteur est confronté aux tribunaux, plus il y est préparé et peut faire usage de son capital contentieux. Un exemple peut être la commune de Val d'Isère, qui à chaque fois en 2010, 2014 et 2018 a été prise de court par les changements législatifs. Au cours des huit années et de trois plans locaux d'urbanisme annulés, la commune ne semble pas avoir pu mettre de stratégie en place pour enrayer ces annulations. C'est au contraire le nombre et la force des requérants qui a mené aux annulations. Ce sont eux qui ont su réunir le capital contentieux nécessaire pour mener à des annulations de plan local d'urbanisme. Certains individus en retirent une expérience qui leur permet de maîtriser encore mieux les exigences juridiques qu'impose le juge administratif concernant le plan local d'urbanisme.

II. La position de force des acteurs maîtrisant le capital contentieux

Les acteurs entourant les communes et disposant d'un capital contentieux le plus élevé sont les avocats, les urbanistes et les agents de l'Etat dans les Directions départementales des territoires

Concernant les services de l'Etat, nous l'avons vu, les Directions départementales des territoires jouent un rôle de conseil en urbanisme lorsque l'entente avec la commune est bonne. C'est le cas en Savoie tout particulièrement. Lors de la rédaction du porté à connaissance, une occasion s'ouvre pour les agents de l'Etat de rappeler leurs connaissances juridiques aux communes. En effet les Directions départementales des territoires rédigent le porté à connaissance qui récapitule les règles juridiques auxquelles doivent se soumettre les communes lorsqu'elles prescrivent une élaboration. Elles le font aussi dans l'avis de l'Etat sur le plan local d'urbanisme arrêté. Ainsi, la procédure d'élaboration plan local d'urbanisme est l'occasion pour les Directions départementales des territoires de rappeler la maîtrise des données juridiques dont elles disposent et auxquelles doivent se conformer les communes. En Savoie, un agent est chargé de rédiger tous les portés à connaissance en faisant la synthèse des informations que lui apportent ses collègues¹⁰⁸⁰. En Isère et en Haute-Savoie, les agents chargés de mission auprès des communes les rédigent eux-mêmes. Une agente nous expose notamment qu'elle va expliquer le porté à connaissance dans chaque commune dont elle a la responsabilité avec l'aide *d'un power point*. Ce *power-point* explique la règle de la continuité et s'appuie sur les décisions de justice rendues par le tribunal administratif de Grenoble sur des communes voisines¹⁰⁸¹.

¹⁰⁸⁰ « Après cette fameuse délibération de prescription, nous on lance ce qu'on appelle le porté à connaissance. Alors le porté à connaissance c'est un document que doit faire l'Etat pour la collectivité, et ce document doit prendre le cadre réglementaire au regard de l'urbanisme, mais également, tout ce que sont les, les politiques publiques portées par l'Etat et les attentes de l'Etat au regard de ces politiques publiques. Voilà, donc ça c'est le porté à connaissance, c'est le préfet qui le signe, on le transmet à la collectivité, et ensuite la collectivité avec un bureau d'études élabore le document d'urbanisme, puis elle arrête le projet de PLU on va dire. Les cartes communales c'est un peu similaire, mais bon y en a beaucoup moins des cartes communales. Donc la commune arrête le projet de PLU, et là, nous, l'Etat, alors, dans mon unité à nouveau, on fait ce qu'on appelle l'avis de l'Etat. Là donc on va consulter les différents services en interne DDT mais aussi en externe, du style l'ARS, la DREAL, pour savoir si les attentes que chacun avait émises dans sa politique, elles ont bien été prises en comptes par le document d'urbanisme. Donc là on rédige l'avis de l'Etat, à nouveau signé par le préfet, donc cet avis de l'Etat il est fait sous trois niveaux, des réserves, des remarques et des remarques sur la qualité, et au regard ensuite... Alors un fois que la commune elle reçoit cet avis de l'Etat, elle fait son enquête publique, puis elle approuve son document d'urbanisme. Et à nouveau donc à l'approbation du document d'urbanisme, on vérifie que la commune a bien pris en compte les réserves et remarques émises dans l'avis de l'Etat. » (Entretien DDT Savoie agent n°4).

¹⁰⁸¹ « Donc voilà, et ça typiquement, [...], quand on vient présenter le porté à connaissance, on fait des illustrations en disant « voilà, votre territoire est couvert par la loi montagne, aujourd'hui, l'urbanisation en continuité de l'existant ça implique qu'il y ait un groupe de constructions, donc on explique puisque ça a été un petit peu, ça a été défini un peu plus finement par la jurisprudence, et puis la notion de distance qu'on introduit. Donc que ça soit différentes décisions de justice. » (Entretien DDT Haute-Savoie agent n°5).

Par ailleurs, le droit de l'urbanisme donne aussi une prééminence à l'Etat lorsque le plan local d'urbanisme est terminé, car le préfet peut déposer un déféré préfectoral après la transmission de la délibération d'approbation d'une révision ou d'une modification. C'est ce qui s'est passé à Morzine et qui a conduit à l'annulation d'une modification du plan local d'urbanisme. La maîtrise du capital contentieux, soit par accumulation de connaissance, soit de la structure même du droit de l'urbanisme et de la décentralisation fait des communes un acteur subordonné juridiquement. A cet égard, lorsque les relations entre les communes et la DDT ne sont pas aussi partenariales qu'en Savoie, la situation des communes peut rapidement se compliquer. Ainsi, en Haute-Savoie la préfecture n'est pas vraiment partenaire des communes. Elle a fortement usé du capital contentieux contre les communes. Elle a imposé à Megève de fortes restrictions pour la consommation d'espace¹⁰⁸², elle a conseillé à un hôtelier de Chamonix d'attaquer le PLU¹⁰⁸³ et elle a attaqué le PLU de Morzine et a fait annuler une modification¹⁰⁸⁴.

Ainsi, les avocats sont évidemment les détenteurs d'un capital contentieux élevé, d'autant plus que les cabinets auprès desquels nous avons réalisé nos entretiens ont une longue expérience des stations de ski. De plus, ce capital contentieux est doublé du capital financier des clients qui attaquent les PLU¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸² « Megève c'est un PLU qui a été au niveau politique compliqué, puisque le précédent préfet a imposé au maximum 10 hectares à la commune de consommation, donc quand on connaît le contexte du foncier, le poids financier que peuvent avoir les propriétaires terriens là-haut, le boulot qui a été fait par Madame le maire qui a été considérable puisque elle a fait un PLU, qui est très récent, qui a été approuvé il y a très peu de temps. [...] J'ai trouvé dur la position du préfet par rapport à cette commune comparativement aux autres. » (Entretien DDT Haute-Savoie n°5). « « [les élus] se sont retrouvés face à des services de l'Etat intransigeants, un Préfet qui était plus que rigide à leur arrivée aux affaires. » [Il a dit que le premier PLU proposé était] « un bêtisier d'urbanisme ». (Délibération du conseil municipal de Megève n° 2017-061 du 21 mars 2017. Objet : Approbation du PLU).

¹⁰⁸³ « Par lettre en date du [...] vous avez appelé mon attention sur le dispositif visant à établir un règlement particulier pour les établissements hôteliers au sein du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de CHAMONIX MONT BLANC. [...] J'ai l'honneur de vous informer qu'il ne vous est plus possible à ce jour de former un recours gracieux [...] ou contentieux [...] à l'encontre du plan local d'urbanisme en lui-même. En effet, une action en ce sens doit être formée dans le délai de 2 mois suivant l'accomplissement des mesures de publicité de la délibération d'approbation [...]. Dans le cas d'espèce, le PLU a été approuvé par le conseil municipal le 08 juillet 2005. Il vous est toutefois possible, le moment venu de contester le dispositif par la voie de l'exception d'illégalité à l'occasion d'un recours formulé) la suite d'un refus qui vous serait éventuellement opposé, pour ledit motif, à une demande de permis de construire. Je tiens à souligner que les présentes indications ne sont relatives qu'à l'exercice de vos droits au recours et ne sauraient en aucun cas préjuger de l'appréciation que pourrait porter le juge administratif sur le fond. » Lettre du 16 mars 2007 du préfet de la Haute-Savoie à M.X Hôtelier.e à Chamonix ».

¹⁰⁸⁴ TA Grenoble, 30 juin 2010, Commune de Morzine, n°0904899.

¹⁰⁸⁵ « Je travaille sur quasiment toutes les communes que vous ciblez. Les clients sont très riches. Ce sont les avocats qui s'épuisent, pas les clients. J'ai des clients qui ont les moyens financiers de racheter une station de ski. [...] Souvent les clients sont sachants, ils ne s'en remettent pas aux conseils de l'avocat. On ne gagne pas d'argent à détailler les procédures. Souvent on dissuade nos clients, certains veulent quand même aller au contentieux pour négocier. [...] Nos clients et les gens qu'on croise ne sont pas français. On ne travaille que pour des clients étrangers très riches. Ils ont des logiques de fonctionnement anglo-saxonnes car le système juridique de leur pays n'est pas aussi prescriptif, il n'y a pas le même contrôle de l'Etat sur le territoire. » (entretien p.5) ;

Les cabinets d'urbanisme ont également une expérience ancienne avec les communes. La légalité d'un plan local d'urbanisme dépend fortement du travail de mise en cohérence des documents d'urbanisme qu'ils effectuent. Ils effectuent également un travail de veille juridique constante afin d'intégrer les jurisprudences et nouvelles réglementations à leur travail. Il s'agit donc pour eux de faire comprendre et accepter aux communes le cadre légal de l'urbanisme en rédigeant ce plan.

Les avocats et urbanistes font l'expérience de multiples PLU auprès des communes, voire auprès de la même commune ce qui les fait bénéficier d'un capital contentieux élevé par rapport aux communes et à une vision plus large des enjeux d'un contentieux. Cette accumulation d'expériences vient renforcer leur capital contentieux face à un cadre juridique en constante évolution.

Section 2 Les usages stratégiques de la contrainte légale et de la crainte du juge

La crainte de l'annulation du plan local d'urbanisme est omniprésente chez les communes, ainsi que chez leurs avocats et urbanistes et les services de l'Etat. Même si une commune n'a pas subi d'annulation ou de recours contre son plan local d'urbanisme, des recours peuvent avoir été déposés contre des permis de construire ou des unités touristiques nouvelles. Cette crainte alimente une débauche de moyens juridiques pour éviter les annulations. Sans risque d'annulation, les communes ne mèneraient pas la même réflexion. Les juristes sont les premiers à véhiculer cette crainte, conscients des risques juridiques et de la position de force qu'ils peuvent occuper par la maîtrise du capital juridique (Sous-section 1). De plus, cette crainte est aussi entretenue par ceux qui ont recours au juge administratif pour faire valoir leurs intérêts, qu'ils estiment mal intégrés au PLU, le contentieux est alors une contestation onéreuse mais payante des politiques d'urbanisme (Sous-section 2).

« Le monde de la montagne en France c'est un territoire international. Les propriétaires ne comprennent pas les interdictions. Le foncier est rare et cher. » (Entretien Avocat n°2).

Sous-Section 1 Une crainte entretenue par des pratiques venues des juristes

Les juristes entretiennent la crainte que produit le contentieux devant le juge. En premier lieu le tribunal administratif, car c'est le premier juge à juger les recours contre les plans locaux d'urbanisme (I). En deuxième lieu, la crainte est entretenue par les professionnels du conseil juridique aux communes, qu'ils soient les services déconcentrés de l'Etat, les avocats ou urbanistes (II).

I. Une crainte entretenue par les juges eux-mêmes

Les juges du tribunal administratif de Grenoble traitent un grand nombre de contentieux liés à l'urbanisme en montagne. Comme l'explique un magistrat : *« Au Tribunal Administratif de Grenoble la part de l'urbanisme est très importante. C'est le double par rapport aux autres tribunaux administratifs. C'est à cause du contentieux de l'urbanisme. C'est environ 15% des contentieux que l'on traite, alors que dans les autres Tribunaux Administratif c'est 8%. Les stations génèrent un énorme contentieux. »*¹⁰⁸⁶. Un magistrat explique *« ici on résout des problèmes, on ne brasse pas des idées »*¹⁰⁸⁷. C'est ainsi que *« Pour la décision Saint Lunaire, en discutant informellement on a dit au Conseil d'Etat que ça nous ennuyait beaucoup. Saint Lunaire a été une catastrophe et ça a rétroagi sur un nombre phénoménal de PLU. On essayait de trouver des objectifs où il y en avait peu. Je pense qu'il y a un changement d'état d'esprit du juge administratif. Le reproche de quelqu'un de déconnecté, du droit hors sol n'est plus valide, il y a un changement d'esprit. C'est par exemple la décision Danthony, la modulation des effets dans le temps, etcetera. De ce point de vue-là Saint Lunaire est un mauvais exemple. Nous on a conscience du temps et de l'énergie que ça coûte. C'est quelque chose qui rentre en ligne de compte. On a aucun plaisir à annuler un PLU. L'annulation d'une zone a par contre un sens. Mais quand on annule c'est que c'est vraiment trop gros au niveau de la légalité externe. »*¹⁰⁸⁸. Le même juge explique qu'en fait, malgré les critiques qu'il pouvait formuler, il a appliqué la jurisprudence *Saint Lunaire* : *« Il y avait eu cette jurisprudence par rapport à la délibération de prescription en 2010 ou 2011. Pour le Conseil d'Etat les objectifs étaient trop*

¹⁰⁸⁶ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

¹⁰⁸⁷ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹⁰⁸⁸ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

flous, et la jurisprudence était censée avoir un caractère rétroactif. Moi j'ai annulé tous les PLU de Savoie. L'annulation c'était essentiellement cela. »¹⁰⁸⁹. Cette application s'est faite en parallèle d'un travail auprès du Conseil d'Etat pour essayer de faire comprendre les conséquences de la jurisprudence Saint-Lunaire « *C'est un peu difficile d'avoir des relations avec la CAA, c'est plus facile avec le Conseil d'Etat parce qu'ils sont plus distants de nous. Pour Saint Lunaire je ne suis pas sûr que le Conseil d'Etat avait bien percuté, mais la CAA oui.* »¹⁰⁹⁰. En ce sens, un autre juge explique que « *Pour Saint Lunaire on s'est battus pour limiter cette jurisprudence. C'est une sanction disproportionnée. Le Tribunal Administratif de Grenoble a peut être joué un rôle. Une délégation de la section du contentieux du Conseil d'Etat est venue nous rencontrer en 2016, menée par Monsieur De Lesquen. On a essayé de les convaincre que cela causait des ravages. Les collectivités ne comprenaient pas.* »¹⁰⁹¹. Le tribunal administratif de Grenoble a donc appliqué les décisions du Conseil d'Etat aux litiges qui se sont présentés à lui, mais sans adhérer pleinement à leur portée.

A la cour administrative d'appel un magistrat explique : « *On connaît les conséquences, on sait qu'annuler un PLU c'est embêtant. Pour un permis de construire ça dépend, ça peut être un projet de la commune, ou un permis pour une maison.* » [...] *On y est pas sensibles, je ne lis pas la presse locale pour savoir comment est perçue une décision. On sait que ça risque d'être mal perçu. On est pas sensibles à ça. On a quelques avocats qui viennent plaider comme ça.* »¹⁰⁹². Au tribunal administratif, le discours est presque le même « *Je reconnais que ça me fait mal d'annuler les PLU mais bon, quand le moyen est opérant.... La CAA de Lyon est tatillon et formaliste, par exemple sur Saint Lunaire et les UTN. Les avocats savent qu'on le sait. Quand pour les audiences le maire est accompagné de l'avocat. Un juriste pur il se dit on annule, bon évidemment il faut voir.* »¹⁰⁹³. Un autre magistrat explique « *C'est un peu difficile d'avoir des relations avec la CAA, c'est plus facile avec le Conseil d'Etat parce qu'ils sont plus distants de nous. Pour Saint Lunaire je ne suis pas sûr que le Conseil d'Etat avait bien percuté, mais la CAA oui.* »¹⁰⁹⁴. En fait, même si certains juges expliquent qu'ils comprennent les conséquences des annulations, ils évoquent une posture juridique pour justifier le fait d'annuler un PLU.

II. Une crainte entretenue par l'Etat et les conseils des communes

¹⁰⁸⁹ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹⁰⁹⁰ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹⁰⁹¹ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

¹⁰⁹² Entretien Juge à la Cour Administrative d'Appel de Lyon n°1.

¹⁰⁹³ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

¹⁰⁹⁴ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

Les services de l'Etat dans les Directions départementales des territoires ont utilisé la jurisprudence afin de donner une définition de la notion de continuité issue de la loi montagne. Plusieurs pratiques ont été mises en œuvre. Soit, les agents utilisent des documents qu'ils diffusent lors de la transmission du porté à connaissance aux communes, soit un logiciel est préétabli, soit le ministère cherche une doctrine à instaurer nationalement en s'appuyant sur la jurisprudence.

Concernant le porté à connaissance, un agent de la DDT de Haute-Savoie explique : *« on a eu des cas d'illustration de la loi montagne, et notamment c'est donc une construction en continuité de l'existant. Qu'est-ce que ça veut dire ?! Trois maisons, mais trois maisons qui sont à vingt mètres, quatre-vingt mètres, quatre mètres, dix mètres ? Petit à petit, avec les différents arrêts qui sont tombés, on a pu déterminer que c'était trente à quarante mètres. Donc voilà, et ça typiquement, quand on est en communauté de commune, quand on vient présenter le porté à connaissance, on fait des illustrations en disant « voilà, votre territoire est couvert par la loi montagne, aujourd'hui, l'urbanisation en continuité de l'existant ça implique qu'il y ait un groupe de constructions, donc on explique puisque ça a été un petit peu, ça a été défini un peu plus finement par la jurisprudence, et puis la notion de distance qu'on introduit. Donc que ça soit différentes décisions de justice. »*¹⁰⁹⁵. Les agents de la DDT Haute-Savoie utilisent notamment un *power-point*, dont l'objet est de présenter de décisions de justices rendues sur les plans locaux d'urbanisme de communes de Haute-Savoie par le tribunal administratif de Grenoble. L'effet recherché est de créer un sentiment de proximité pour les élus afin qu'ils acceptent la définition de la continuité promue par l'Etat.

A la DDT de l'Isère, les services ont élaboré un logiciel afin de définir la continuité. Le logiciel a été développé à partir des critères issus de la jurisprudence afin de savoir si une zone dans un PLU peut être considérée en continuité ou non au regard de la jurisprudence. Ce logiciel a émergé après une demande des services qui souhaitaient mieux définir la continuité : *« A un moment, le service juridique a fait une note qui demandait qu'est-ce que c'était la continuité, qui est une doctrine administrative à partir des jurisprudences du TA de Grenoble et de la Cour administrative de Lyon, plutôt ciblé sur le massif des Alpes en fait parce que c'est ce qui s'applique ici. Et à un moment donné on a voulu cartographier de manière très schématique.*

¹⁰⁹⁵ Entretien DDT Haute-Savoie n°5.

En fait la doctrine elle dit « pour qu'il y ait continuité, il faut un groupe de constructions un village etcetera, un groupe de constructions c'est quatre maisons d'habitation minimum, distantes les unes des autres de cinquante mètres, et le projet doit s'insérer dans ce groupe de construction, c'est-à-dire être situé entre cinquante et cent mètre ». C'est-à-dire qu'entre cinquante et quatre-vingt on dit « y a pas de problème », au-delà de quatre-vingt on regarde en fonction du terrain, est ce que ça s'insère, est ce que vraiment c'est trop loin. Et donc en termes de logiciel ça se traduit pas des « buffer » en SIG, et donc on a identifié des groupes de quatre constructions et puis on fait des délimitations autour, on fait des bandes de cinquante mètres et quatre-vingt mètres. [...] Et donc au départ ça servait à ça. Et puis c'est vrai qu'on a pris l'habitude de l'utiliser un petit peu en planification aussi pour vérifier est ce que les secteurs envisagés sont en discontinuité ou pas, enfin voilà ça donne une idée on va dire. Et puis on a eu instruction de ne pas montrer ces cartes, parce que les élus ont tendance à dire «le droit applicable c'est ça, alors qu'en fait non il y a une note à côté qui explique qu'il y a des ruptures géographique et que ça portait trop à confusion »¹⁰⁹⁶. Cet instrument a aussi servi à mettre à reporter les tensions entre les communes, les urbanistes et les services de l'Etat sur le logiciel : « Mais par contre nous ça nous a servi parce que juridiquement on se mouille pas, donc en fait on dit au bureau d'études de le faire, nous on s'en sert pour avoir des indices mais on dit au bureau d'études « c'est à vous de le faire et de démontrer que là il y a rupture » parce qu'effectivement nous on l'a fait à l'échelle de toute l'Isère, alors que quand on le fait à l'échelle communale on peut faire des trucs vraiment précis, quitte à avoir des doutes et à en discuter, ça permet au moins de cerner les problèmes potentiels et de déterminer s'il faut une commission des sites tout simplement.»¹⁰⁹⁷.

Sur le thème de la continuité, le ministère a rédigé une circulaire afin de préciser cette notion. Cette instruction gouvernementale¹⁰⁹⁸ reprend de nombreuses jurisprudences afin d'illustrer la continuité. Ces pratiques permettent aux agents de l'Etat de s'appuyer sur la croyance en l'impérativité des jurisprudences pour construire une doctrine générale applicable aux communes qui sont dans les ressorts des services de la DDT. Ces pratiques participent donc à

¹⁰⁹⁶ Entretien DDT Isère n°2.

¹⁰⁹⁷ Entretien DDT Isère n°2.

¹⁰⁹⁸ Circulaire consultée dans sa version informelle en 2018 et ici en version définitive : Voir : Ministère de la cohésion des territoires, Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme NOR : TERL1826263J et sur Légifrance : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/02/cir_44414.pdf [consulté le 10 avril 2020].

renforcer la croyance en ces jurisprudences en les prenant comme exemples à l'appui de leurs conseils.

Les acteurs privés du conseil juridique que sont les avocats et les urbanistes présentent aux communes le risque juridique que revêt une décision lors de l'élaboration ou de la révision du plan local d'urbanisme. Les avocats eux, adaptent leur discours en fonction de la compréhension des enjeux juridiques par les communes. Ils présentent donc les jurisprudences plus élémentaires aux agents des communes dotés d'un capital contentieux moindre. Les urbanistes eux, prennent directement en compte les jurisprudences dans la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Et lorsqu'ils interviennent après une annulation, tirent les bilans de l'annulation afin de pousser la commune à élaborer un nouveau document.

La crainte d'une annulation contentieuse des plans locaux d'urbanisme aide les conseils aux communes à attirer leur attention sur les conseils qu'ils prodiguent. Et ce pour les acteurs publics comme privés.

Sous-Section 2 La judiciarisation comme contestation onéreuse mais payante des politiques d'urbanisme

Certains acteurs contestent les plans locaux d'urbanisme et ont donc aussi intérêt à la diffusion et la promotion des décisions de justice qui tranchent en leur faveur. Ils ont donc intérêt à une crainte des décisions de justice par les communes. Deux acteurs se détachent particulièrement lorsque l'on étudie les requérants qui attaquent les plans locaux d'urbanisme. Ce sont les associations de défense de l'environnement et les propriétaires immobiliers en station de ski, souvent par le biais de syndicats de propriétaires. A cet égard, l'étude des requérants concernant les communes étudiées nous éclaire. Les propriétaires immobiliers en station de ski sont fortement représentés. D'un autre côté se situent les associations qui défendent des intérêts collectifs, comme ceux de l'environnement.

Commune	Requérants		Entreprise (SCI, Société)	Syndicat de Copropropriétaire / Association de propriétaires	Préfecture / Etat	Total des requérants contre un PLU
	individuel	Association				
Val d'Isère 2010	2			8		10
Val d'Isère 2014			1	2		3
Val d'Isère 2018				11		11
Courchevel TA 2010	6					6
Courchevel CAA 2011	3					3
Courchevel TA 2014	2					2
Méribel 2014	1			1		2
Chamonix 2007	5	1	1	1		8
Chamonix 2011	3			1		4
Morzine					1	1
Megève	12	3	2			17
Huez	5	1	2	5		13
TOTAL sur tous les PLU annulés	39	5	6	29	1	80

La construction de grandes résidences dont la propriété revient à des propriétaires regroupés en syndicats ou associations de propriétaires a mené ceux-ci à défendre plus que leur simple propriété. Ils agissent pour protéger la valeur de leur bien immobilier. Une des composantes de cette valeur résulte de l'environnement offert par la station de ski, qui dépend étroitement des politiques d'urbanisme, soit pour la construction de nouveaux hébergements touristiques, soit pour la réduction des espaces à construire. Les politiques d'urbanisme, dont le moyen juridique sont en fait des servitudes d'urbanisme imposant une restriction de l'usage des sols, sont par leur nature même contestées par ceux qui sont propriétaires. De plus, le droit de l'urbanisme, en faisant du territoire un espace à optimiser et rentabiliser touristiquement en station de ski se heurte aussi à ceux qui défendent une vision différente du développement touristique et de l'aménagement en montagne. Parmi ces acteurs, les propriétaires immobiliers et les associations telles que la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA) et Mountain Wilderness sont les principaux requérants lors des litiges.

Les politiques d'urbanisme sont donc contestées pour au moins deux raisons que nous avons identifiées ici pour les plans locaux d'urbanisme. Il est bien connu que le droit de l'urbanisme se heurte parfois au droit de propriété, ce qui constitue une part importante des conflits liés aux plans locaux d'urbanisme et des permis de construire. Nous nous focaliserons ici sur les propriétaires immobiliers en station de ski qui ont attaqué les plans locaux d'urbanisme que nous avons sélectionné (I). Puis, nous verrons que les associations telles la FRAPNA ou Mountain Wilderness participent à cette crainte des décisions de justice et en fait un usage stratégique pour promouvoir les thématiques environnementales qu'ils défendent (II). Il s'agira donc de comprendre que la croyance à l'impérativité des décisions de justice sert les intérêts de ces deux acteurs.

I. Une défense de la propriété privée par des propriétaires crispés autour de la constructibilité des parcelles

Selon Mikhaïl Xifaras « *Dans son acception la plus large, et la plus abstraite, et par conséquent la plus indéterminée, la propriété est un rapport garanti entre une entité juridiquement reconnue et un bien, un chacun et son sien, l'expression juridique de l'avoir* »¹⁰⁹⁹. Il ajoute, « *Dans la perspective de la maîtrise souveraine, la propriété est l'exercice d'une puissance de gouverner (entreprendre et conduire) les choses matérielles ou tout être réifié par un rapport juridique qui lui impose d'être passif, c'est-à-dire soumis. Cette puissance, quoique limitée par la loi et par la contiguïté des fonds, n'en est pas moins absolue dans le sens où elle tend à évacuer toute forme de médiation personnelle entre le propriétaire et sa propriété, la première disposant ainsi du droit de faire servir la seconde à tous les usages et mésusages. Dans ce sens, le droit de propriété est réel, exclusif et perpétuel.* »¹¹⁰⁰. En station de ski, comme ailleurs, ce qui constitue la valeur de la propriété dépend notamment de son environnement direct. Cette valeur dépend des politiques d'urbanisme portées par la commune. Ainsi, les propriétaires, pour maîtriser la valeur de leur bien, doivent aussi en maîtriser l'environnement. Cela passe par une attention particulière portée au plan local d'urbanisme. Nous l'avons vu, le prix au mètre carré varie selon les stations, et par exemple en Savoie, celles où les prix sont les plus élevés sont celles où il y a eu le plus de contentieux et de plan locaux d'urbanisme annulés. Le même

¹⁰⁹⁹ XIFARAS Mikhaïl, *La propriété : étude de philosophie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2004, p.479.

¹¹⁰⁰ XIFARAS Mikhaïl, *La propriété : étude de philosophie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2004, p.480.

constat a pu être fait sur les régions littorales¹¹⁰¹. C'est donc bien l'expression de l'antagonisme entre d'un côté le droit de propriété et de l'autre le droit de l'urbanisme. C'est aussi l'expression d'une volonté d'appropriation croissante des villes par les élites, notamment les élites économiques. Ainsi « *Dans le capitalisme contemporain, les villes sont plus que jamais des lieux stratégiques et leurs espaces centraux font l'objet d'un regain de convoitise de la part des élites sociales.* »¹¹⁰². Le contentieux est donc un moyen utilisé pour convoiter ou défendre les valeurs immobilières détenues en station de ski par ces élites.

Selon Ronald Dworkin « *Les droits individuels sont des atouts politiques détenus par les individus. Les individus ont des droits quand, pour une raison ou pour une autre, un but commun n'est pas une justification suffisante pour les priver de ce qu'ils désirent, en tant qu'individus, obtenir ou accomplir ; ou lorsqu'ils ne constituent pas une justification suffisante pour leur imposer une perte ou un tort.* »¹¹⁰³. Ici, on peut analyser les recours des propriétaires en station de ski sous cet angle. Ils contestent les plans locaux d'urbanisme pour faire valoir leur droit individuel. Ils s'appuient sur un raisonnement, revendiquant leurs droits individuels face à des décisions prises pour une communauté plus large. Ainsi, si le plan local d'urbanisme concerne un territoire et les droits personnels qui y sont attachés, tel le droit de propriété, aucun droit de recours collectif n'existe. L'intérêt à agir s'apprécie de manière individuelle. Le recours au juge s'inscrit donc dans cette stratégie contentieuse. Un urbaniste explique d'ailleurs que « *les copropriétés provisionnent dans leurs charges les frais d'avocat. Dès le début ils savent, pourtant avant tout se passe bien, dans la concertation ils se manifestent pas* »¹¹⁰⁴. Le fait d'être propriétaire donne un intérêt pour agir contre le plan local d'urbanisme. En station, ce sont majoritairement des syndicats de copropriétaires et des associations de copropriétaires qui ont attaqué les plans locaux d'urbanisme. Quelques propriétaires de terrains classés non constructibles ont également attaqué, comme à Méribel par exemple. Le contentieux se crispe autour de deux choses : soit les propriétaires ne veulent pas que la construction de nouveaux

¹¹⁰¹ MELOT Romain, PELISSE Jérôme, « Prendre la mesure du droit, enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique », *Droit et société*, n° 69-70, 20 janvier 2009, pp.331-346 ; MELOT Romain, PHAM Hai-Vu, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses, Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, volume 82, n° 3 14 décembre 2012, pp.621-641 ; MELOT Romain, PAOLI Jean-Christophe, « Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? Conflits autour de la loi littoral en Corse », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 332, 30 novembre 2012, pp. 60-73 ; MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, pp. 115-24.

¹¹⁰² LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, p.55.

¹¹⁰³ DWORKIN Ronald, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p.44.

¹¹⁰⁴ Entretien Cabinet d'urbanisme n°2.

logements dégrade le paysage alentour et atténue donc la valeur de leur bien immobilier, soit ils désirent que les parcelles nues qu'ils détiennent passent en zone U, c'est-à-dire en zone constructible, ce qui donne une valeur considérable au terrain. La pression foncière et la constructibilité des parcelles sont des enjeux majeurs du contentieux pour les propriétaires. Le droit de propriété permet donc d'accéder au prétoire et de contester des décisions administratives. Selon un avocat : « *Nos clients et les gens qu'on croise ne sont pas français. On ne travaille que pour des clients étrangers très riches. Ils ont des logiques de fonctionnement anglo-saxonnes car le système juridique de leur pays n'est pas aussi prescriptif, il n'y a pas le même contrôle de l'Etat sur le territoire.* » Il ajoute que « *Le monde de la montagne en France c'est un territoire international. Les propriétaires ne comprennent pas les interdictions. Le foncier est rare et cher.* ». Ainsi, les moyens financiers des propriétaires leur permettent de passer outre les mises en garde de leurs avocats : « *Souvent les clients sont sachant, ils ne s'en remettent pas aux conseils de l'avocat. On ne gagne pas d'argent à démultiplier les procédures. Souvent on dissuade nos clients, certains veulent quand même aller au contentieux pour négocier.* »¹¹⁰⁵.

Le recours utilisé ici est le recours pour excès de pouvoir. Ce recours à disposition des administrés a fait l'objet de nombreux discours de la part de la doctrine, voire d'une idéalisation de celui-ci¹¹⁰⁶. Il serait le moyen pour les administrés de garantir la légalité de l'administration en dernier recours. Mais, avec l'analyse du capital financier et contentieux dont disposent les propriétaires, il apparaît que le recours pour excès de pouvoir n'est pas cet objet idéal tel que le voudraient des juristes. Attaquer un plan local d'urbanisme demande de détenir des ressources financières et des connaissances juridiques que tous les administrés ne peuvent se permettre. A titre d'exemple, nous n'avons pas rencontré d'association visant au logement des saisonniers dans les stations de ski, et attaquant systématiquement les plans locaux d'urbanisme pour carence de logements en faveur des travailleurs saisonniers¹¹⁰⁷. En revanche, les associations et syndicats de propriétaires constituent la majorité des requérants. Le recours pour excès de pouvoir est donc investi et pratiqué par ceux que le système économique favorise déjà. Le système juridique ne vient que rajouter une inégalité à celles qui existent déjà dans la sphère

¹¹⁰⁵ Entretien Avocat n°2.

¹¹⁰⁶ Voir par exemple chez René Chapus l'analyse qu'il fait du recours pour excès de pouvoir CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, 13ème édition, Montchrestien, 2008.

¹¹⁰⁷ Voir par exemple : PIQUEREY Lise, *Golden Snow, Ségrégation et entre-soi dans les stations de sports d'hiver haut de gamme en Autriche, en France et en Suisse*, thèse de doctorat en géographie (sous la direction de Christophe Gauchon et de Lionel Laslaz), Grenoble : Université Grenoble Alpes, 2016.

politique ou économique. Cela confirme ce qui a été observé devant des tribunaux placés dans des conditions similaires sur le rivage méditerranéen devant les tribunaux administratifs de Nice et Toulon, où Romain Melot observe que « *Les propriétaires contribuent également à alimenter de manière notable les litiges et ce, avec une réussite supérieure aux tiers et une forte combattivité.* »¹¹⁰⁸.

Les propriétaires sont donc un acteur significatif du contentieux des plans locaux d'urbanisme en station de ski. Ils regroupent un capital contentieux élevé, de par leurs moyens financiers et l'expérience des avocats qu'ils sollicitent.

II. Une défense d'intérêts collectifs portés par des associations entre qualité de vie et préoccupations environnementales

La FRAPNA¹¹⁰⁹ et Mountain Wilderness sont deux associations que nous avons sélectionnées pour notre étude. Elles sont toutes les deux reconnues d'intérêt public et bénéficient d'agrément nationaux¹¹¹⁰, régionaux et départementaux¹¹¹¹ qui reconnaissent leur activité. Elles portent ces enjeux au niveau national. C'est pour cela que leurs stratégies contentieuses sont particulièrement intéressantes à analyser. De plus, elles ont une vision différente de « l'intérêt général » en montagne que celle des communes et des propriétaires immobiliers, entre préservation de l'environnement et plaidoyers pour une autre vision de l'artificialisation de la montagne¹¹¹². Romain Melot et Hai-Vu Pham expliquent « *Face à ce tableau d'une protection de l'environnement déficiente, le rôle joué par les mobilisations collectives de riverains et associations est souvent considéré comme stratégique, soit pour signaler des dysfonctionnements que l'administration n'a pas relevés, soit pour la contraindre à agir (ou sévir) lorsque prévaut une logique accommodante de régularisation. L'arme contentieuse semble ainsi devoir être désignée comme l'outil approprié pour pallier les carences de*

¹¹⁰⁸ MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, p.123.

¹¹⁰⁹ devenue FNE Isère en 2019 Voir <https://www.fne-aura.org/actualites/isere/la-frapna-isere-devient-france-nature-environnement-isere/> [consulté le 18 avril 2020].

¹¹¹⁰ Agrément Mountain Wilderness : Arrêté du 3 juin 1996 portant agrément de l'association Mountain Wilderness, JORF n°144 du 22 juin 1996 page 9366.

¹¹¹¹ Agrément FRAPNA : <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/liste-des-associations-agreees-et-habilitees-au-a13422.html> [consulté le 18 avril 2020].

¹¹¹² Voir sur le discours du co-directeur de Mountain Wilderness France : NEIRINCK Vincent, « Redéfinir l'intérêt général en montagne », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie-Mont-Blanc, 2013, pp.309-312.

l'administration. Il est vrai que l'activisme judiciaire de certaines associations et les avancées jurisprudentielles qu'elles obtiennent en fournissent de temps à autre l'illustration éclatante. »¹¹¹³.

Plusieurs éléments constituent le capital contentieux de ces associations. Le tissu associatif créé par la présence d'adhérents dans des territoires différents est essentiel. Par exemple à la FRAPNA « *la première chose c'est la présence associative, on a pas des associations ou des représentants d'associations partout, il peut y avoir une association locale affiliée ou pas à la FRAPNA, et quand elle est affiliée à la FRAPNA, il peut y avoir des associations qui n'ont pas de forces vives sur place. Donc si le PLU est estimé comme à enjeu, même type d'enjeu que tout à l'heure. Soit un enjeu d'échelle départementale, soit un enjeu juridique intéressant, le niveau département ou régional peut s'y intéresser. En revanche si le PLU est un PLU essentiellement à enjeu locaux, si y a pas d'équipe locale pour l'étudier, et voir comment intervenir dans l'élaboration du PLU, puis éventuellement dans un contentieux, mais le contentieux c'est l'échec de la participation, et bien dans ces cas-là bien sûr y a pas d'action associative. »¹¹¹⁴. A Mountain Wilderness aussi, « *Notre force c'est qu'on a un énorme réseau d'adhérents et qui dispose de pas mal d'expertise parce qu'on a des gens qui sont vraiment investis dans la vie de la montagne, y compris dans la vie administrative, qui ont travaillé dans des parcs naturels, des parcs naturels régionaux, dans les ministères, à la DREAL, à la DIREN etcetera, etcetera, voire d'anciens commissaires de massif, des juges, des avocats, donc globalement, même si ces deux dernières catégories sont pas les plus disponibles on a quand même pas mal de compétences. »¹¹¹⁵. La FRAPNA fait partie de France Nature Environnement et peut donc à ce titre agir avec une visée nationale. C'est dans ce cadre que sont abordés certains contentieux comme l'explique un responsable juridique de la FRAPNA: « *Des décisions pour des enjeux nationaux, pour des recours nationaux. L'enjeu pouvant être soit un enjeu environnemental, soit un enjeu juridique. On peut avoir un enjeu de faire soit évoluer le comportement du procureur de la République dans telle et telle juridiction. »¹¹¹⁶. De même pour Mountain Wilderness qui est même une association internationale.***

¹¹¹³ MELOT Romain, PHAM Hai-Vu, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses, Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, volume 82, n° 3 14 décembre 2012, p. 622.

¹¹¹⁴ Entretien FRAPNA.

¹¹¹⁵ Entretien Mountain Wilderness.

¹¹¹⁶ Entretien FRAPNA.

Attaquer des plans locaux d'urbanisme demande des ressources financières et juridiques importantes. C'est pour cela que d'autres actes juridiques sont parfois préférés comme les arrêtés d'unités touristiques nouvelles. La FRAPNA avait été requérant sur l'UTN des bords de lac de Tignes avec Mountain Wilderness « *l'hôtel de Tignes, c'est un dossier qui aurait presque mérité d'être nationalisé. L'enjeu c'était la protection des petits lacs par la loi littoral en zone de montagne.* »¹¹¹⁷. Les loisirs motorisés ont été particulièrement visés par des campagnes de Mountain Wilderness, notamment aux Bellevilles : « *On travaille sur une campagne « Silence » qui vise les loisirs motorisés légaux et illégaux. Evidemment quand c'est illégal on fait le nécessaire. On avait fait une journée de conférences à Chamonix en 2002, on travaillait sur les survols, les quads dans le nord des Alpes, les motoneiges dans le Sud des Alpes, sur le massif central pas mal aussi.* »¹¹¹⁸. Les recours demandent d'importants moyens financiers, notamment quand l'affaire va en cassation, les deux associations unissent parfois leur moyens juridiques et financiers : « *Sur les loisirs motorisés on a fait sans avocat je m'en suis chargé avec deux stagiaires de France Nature Environnement à l'époque qui faisaient du droit de l'environnement, ils ont appris sur le tas pendant leurs études et moi avec eux. Il arrive ponctuellement, ça a été le cas par exemple sur l'hôtel de Tignes, donc une UTN au bord du lac, là on est passé par un avocat mais qui a agi bénévolement. Là le truc contre l'arrêté chasse du préfet c'est un avocat qui a fait, mais bénévolement. [...]. Ça coûte une blinde.* »¹¹¹⁹.

Ainsi, obtenir une décision en leur faveur de la part du juge administratif permet de tester une stratégie contentieuse et de tenter de généraliser une solution obtenue devant un tribunal. La FRAPNA était l'un des requérants contre le PLU de Huez. Elle contestait notamment la construction de nouveaux lits touristiques prévue par le PLU de 2015, alors que selon elle, la commune était déjà suffisamment dotée. Au-delà de cette affaire, pour la FRAPNA, c'est une victoire sur la question de la constructibilité dans des stations qui sont déjà dotées de logements, certes sous-utilisés du fait de la gestion locative par des propriétaires individuels. Ainsi, « *Le 19 octobre 2017, le tribunal administratif de Grenoble donnait raison à FNE Isère dans deux recours l'opposant à la commune d'Huez : cette décision annulait notamment le Plan Local d'Urbanisme réfléchi depuis 13 ans par la commune d'Huez et qui prévoyait la construction de nouveaux logements (4 600 lits touristiques supplémentaires) dans une station déjà pourvue d'infrastructures largement sous utilisées. Une sanction pour la commune d'Huez et une*

¹¹¹⁷ Entretien FRAPNA.

¹¹¹⁸ Entretien Mountain Wilderness.

¹¹¹⁹ Entretien Mountain Wilderness.

avancée majeure pour la jurisprudence : ce jugement est le premier à entériner la nécessité de prendre en compte la problématique des lits froids dans les politiques d'aménagement en milieu montagnard. Après avoir préféré faire appel de ce jugement d'annulation de son PLU, Huez a finalement opéré un revirement majeur en retirant son recours en appel, premier signe de bonne volonté de la part de la commune. [...] Après ces démêlés juridiques, les bases de construction du nouveau PLU d'Huez sont désormais claires et FNE Isère s'engage à maintenir le dialogue avec la commune d'Huez et aider à une prise en compte optimale des problématiques environnementales et de l'intérêt général. »¹¹²⁰. Cet argument a été utilisé pour faire annuler un arrêté autorisant une Unité Touristique Nouvelle à l'Alpe d'Huez en 2017¹¹²¹ puis un autre en 2019¹¹²². En effet comme l'explique FNE Isère « Suite à un recours engagé par la FRAPNA Isère, le Tribunal administratif de Grenoble avait prononcé en octobre 2017 l'annulation du PLU de la commune d'Huez. Il avait été notamment reproché à la commune de ne pas avoir pris en compte sérieusement la problématique des « lits froids », à savoir les lits touristiques demeurant inoccupés pendant une grande partie de l'année. Le 4 juillet 2019, la juridiction administrative sanctionne de nouveau cette approche en prononçant l'annulation de l'autorisation d'unité touristique nouvelle (UTN) délivrée en mars 2017 permettant la création de 4 600 lits touristiques à Huez. »¹¹²³. En effet, le tribunal administratif a estimé que « le plan local d'urbanisme ne peut constituer une référence unique sur ces données, dès lors qu'il a fait l'objet d'une annulation par jugement du tribunal de céans du 19 octobre 2017 lequel a retenu notamment, le défaut de toute étude prospective sur le potentiel des « lits froids » représentant 65 % des lits actuels de la commune, qui envisage par ailleurs une augmentation de 50 % de ses capacités d'accueil, défaut d'études auquel ne remédie pas le « dossier UTN ». La circonstance que les lits créés feront l'objet de mesures spécifiques permettant d'assurer leur pérennisation de « lits chauds » n'est pas, pour autant, de nature à favoriser l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant exigé par les dispositions précitées. Enfin, et comme le souligne également le jugement évoqué, la reconversion estivale de la station n'est pas d'avantage envisagée, l'approche économique de son fonctionnement portant quasiment exclusivement sur son activité hivernale. Dès lors le préfet coordonnateur du massif des Alpes

¹¹²⁰ <https://www.fne-aura.org/actualites/isere/huez-vers-un-plan-local-durbanisme-responsable/> [consulté le 18 avril 2020].

¹¹²¹ <https://www.placegrenet.fr/2019/07/22/alpe-huez-coup-de-frein/253282> voir aussi : <https://www.placegrenet.fr/2017/10/21/alpe-dhuez-justice-retoque-projet-de-construire-de-nouveaux-lits/158243> [consulté le 18 avril 2020].

¹¹²² TA Grenoble, 4 juillet 2019, *Commune d'Huez*, n°1704916 1705504 1705509 1705512.

¹¹²³ Site internet de FNE Isère : <https://www.fne-aura.org/communiqués/isere/alpe-dhuez-la-justice-met-un-coup-darret-a-la-construction-irraisonnee-de-nouveaux-logements-touristiques/>.

*ne pouvait légalement autoriser l'unité touristique nouvelle au regard des dispositions précitées. »*¹¹²⁴ La FRAPNA était aussi requérant et a pu s'appuyer sur le contentieux du PLU qu'elle avait remporté précédemment. La FRAPNA a également attaqué les permis de construire délivrés par le maire sous l'empire du PLU « *ils sont tous attaqués, pas tous par la FRAPNA, mais ils sont tous attaqués. A ma connaissance. »*¹¹²⁵.

Ainsi, l'usage des jurisprudences pour les rendre impératives à ces cas autres que les cas visés par le jugement sont une stratégie développée par ces associations. Elles font un usage stratégique des décisions de justice, mais doivent pour cela multiplier les procédures. En effet, elles attaquent les plans locaux d'urbanisme, les unités touristiques nouvelles et les permis de construire avec des arguments similaires au service de la vision de la montagne qu'elles défendent. La multiplication des procédures peut permettre de multiplier les victoires en leur faveur, mais demande aussi une dépense de moyens importants pour provoquer et suivre les contentieux.

¹¹²⁴ TA Grenoble, 4 juillet 2019, *Commune d'Huez*, n°1704916 1705504 1705509 1705512.

¹¹²⁵ Entretien FRAPNA.

Conclusion du Chapitre

La crainte des décisions de justice permet à des acteurs de promouvoir leur capital contentieux, quand pour d'autres cette crainte est alimentée par les défaites subies devant le juge administratif, on l'a vu c'est le cas des communes. Le discours sur l'impérativité des décisions de justice masque le fait que diverses opérations sont nécessaires avant qu'une décision de justice ne produise ses effets, elle doit être médiatisée. Cette impérativité est une construction par les juristes eux-mêmes. Les conséquences concrètes de l'annulation d'un plan local d'urbanisme crée aussi une défiance qui conduit à renforcer la croyance en l'impérativité des décisions de justice. Cette crainte est variable et les acteurs qui bénéficient d'un capital contentieux élevé savent l'utiliser. Par ailleurs, les communes cherchent à résister aux conséquences des décisions des juridictions administratives, soit en ayant recours à des moyens de contestation formels, soit à des moyens de contestation informels des décisions de justice.

CHAPITRE II LES STRATEGIES DE RESISTANCE AUX DECISIONS DU JUGE COMME MOYENS DE FAIRE CHANGER LA CONTRAINTE JURIDIQUE

Dans le cadre du contentieux de l'urbanisme, les juridictions administratives ont été le réceptacle de la contestation des plans locaux d'urbanisme. En conséquence, l'annulation des plans locaux d'urbanisme ou le recours contentieux contre ceux-ci ont provoqué des réactions des communes, avec la volonté de défendre ces documents à l'élaboration longue et coûteuse. A travers les différentes communes et administrations enquêtées, nous démontrerons que la contestation des décisions de justice revêt différentes formes. Deux stratégies de résistance, formelles et informelles, seront explorées. La résistance peut être formelle, par une contestation devant les juridictions supérieures ou par une utilisation des voies de droit offertes par le code de justice administrative ou le code de l'urbanisme (Section 1). Elle peut être informelle, par des pratiques ayant lieu en dehors des prétoires, qui marquent une résistance à l'application des décisions du juge (Section 2).

Section 1 La contestation formelle devant les tribunaux

La contestation des décisions de justice peut se faire devant les tribunaux eux-mêmes, mais peu de communes ont remporté le contentieux en appel ou en cassation. C'est le cas de deux communes que nous avons étudiées, Saint-Bon-Tarentaise et Val d'Isère. Ces deux communes avaient subi des annulations avant de rencontrer le succès et de pouvoir défendre leur document d'urbanisme. A travers les cas de ces communes, nous comprendrons mieux que le fait de remporter le litige pour une commune peut avoir des effets pour l'ensemble des acteurs de l'urbanisme. Nous verrons que certains recours et moyens permettent aux communes de remporter, même partiellement le litige devant le juge administratif (Sous-section 1), tandis d'autres recours et moyens n'ont pas permis aux communes d'éviter une annulation de leur plan local d'urbanisme (Sous-section 2).

Sous-Section 1 Des moyens qui permettent de remporter des victoires contentieuses partielles ou totales : le droit est l'arme de la patience

Différentes voies de droit et moyens développés par les communes leur ont permis de ne pas subir des annulations totales de leur plan local d'urbanisme. Les communes arrivent à remporter le contentieux qui a été engagé contre elles, soit directement devant le tribunal administratif (I), soit par la voie de l'appel (II) ou de la cassation (III). A plusieurs niveaux, les communes ont remporté des victoires contentieuses devant les juridictions administratives. Devant le tribunal administratif de Grenoble, devant la cour administrative d'appel de Lyon, et devant le Conseil d'Etat.

I. Remporter une victoire devant le tribunal administratif

Les communes ont connu des succès de différentes intensités devant le tribunal administratif de Grenoble. Soit une victoire totale qui signifie que le recours contre le plan local d'urbanisme est rejeté (A), soit une victoire partielle, qui conduit le juge à ne prononcer qu'une annulation partielle du plan local d'urbanisme (B).

A. La victoire totale

Deux communes ont connu une victoire contentieuse devant le tribunal administratif de Grenoble. Ce sont les communes de Mont-de-Lans et de Saint-Bon-Tarentaise.

En 2015, le recours contre le plan local d'urbanisme de la commune de Mont-de-Lans devenue la commune des Deux-Alpes est rejeté. En effet, l'argumentation déployée par les requérants semble faible à la lecture du jugement¹¹²⁶. Le jugement contient onze considérants qui rejettent un à un les moyens développés par les requérants. Le recours déposé semble peu détaillé car deux moyens manquent en fait¹¹²⁷. Un autre moyen n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé. Les requérants sont en partie les mêmes que ceux qui ont attaqué l'élection municipale de 2014 à Mont-de-Lans et qui sont allés jusque devant le Conseil d'Etat. Ils semblent donc se poser en opposition avec les projets de l'équipe municipale en place depuis

¹¹²⁶ CE, 25 février 2015, *Commune de Mont de Lans*, n°383214.

¹¹²⁷ Ceux portant sur - l'insuffisance des objectifs contenus dans la délibération de prescription.
- l'absence de débat sur le projet d'aménagement et de développement durable.

l'élection municipale de 2014, sans arriver à développer de moyens juridiques convaincants pour le tribunal administratif.

En 2010, Saint-Bon-Tarentaise avait remporté le contentieux devant le tribunal administratif¹¹²⁸. Dans les quatorze *Considérants* du jugement, tous les moyens de légalité interne et externe sont rejetés par le tribunal. Cependant ce jugement sera réformé par la cour administrative d'appel de Lyon en 2011¹¹²⁹, pour le motif unique que la modification du règlement du plan local d'urbanisme après l'enquête publique concernant le coefficient d'occupation des sols des hôtels qui infléchit le parti d'urbanisme retenu.

En revanche, en 2018, après plusieurs annulations par les juridictions administratives et une victoire en cassation, Saint-Bon-Tarentaise remporte enfin un contentieux devant les juges du fond¹¹³⁰. Onze requérants ont vu leur requêtes jointes par le tribunal administratif de Grenoble. A ce titre, vingt-neuf moyens dirigés contre la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme du 31 décembre 2017 sont repoussés par le tribunal administratif aux termes de quatre-vingt-seize considérants. Tous les moments de la procédure sont attaqués que ce soit la prescription, la concertation, le projet d'aménagement et de développement durable, l'enquête publique, le bilan et l'arrêt du projet. De même, de nombreux éléments de légalité interne sont discutés, tels que le classement des parcelles ou la conformité à la loi montagne. Au final, aucun moyen n'est accueilli.

B. Un succès partiel

Deux communes ont obtenu du tribunal administratif de Grenoble une annulation partielle leurs plans locaux d'urbanisme. Elles l'ont obtenu au prix d'une défense de leur plan local devant le juge administratif.

En 2007, Chamonix a obtenu une annulation partielle, car les irrégularités concernaient la légalité interne du plan local d'urbanisme. Ainsi le tribunal administratif de Grenoble a estimé qu' "*Il y a lieu d'annuler les délibérations litigieuses [...] approuvant le plan local d'urbanisme*

¹¹²⁸ TA Grenoble, 25 février 2010, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 703047.

¹¹²⁹ CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 10LY00962.

¹¹³⁰ TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 1704576.

*de la commune de Chamonix, seulement en tant que le conseil municipal a institué une zone d'urbanisation future au lieu-dit [...] et a classé en zone d'urbanisation future des terrains situés au lieu-dit [...], par des dispositions divisibles de l'ensemble du plan local d'urbanisme*¹¹³¹. Les moyens relatifs aux irrégularités externes ont tous été rejetés. C'est donc une annulation partielle de la délibération d'approbation du plan local qui est prononcée.

A Morzine c'est une délibération approuvant la modification du plan local d'urbanisme qui a été annulée en tant qu'elle permet un emplacement réservé situé en zone à risque¹¹³². Dans cette situation, ce n'est pas la délibération d'approbation de la révision du plan qui est attaquée, ainsi la commune ne risque pas de perdre son plan local d'urbanisme. C'est donc une annulation de la délibération qui modifie le plan en tant qu'elle institue des emplacements réservés destinés à la réalisation d'une remontée mécanique qui a été prononcée. Cette annulation d'une modification ne remet pas en cause l'entièreté du plan local d'urbanisme, seulement la réalisation d'un projet sur les parcelles litigieuses.

II. Gagner devant la cour d'appel : le sursis à statuer et l'obtention d'une annulation partielle pour Val d'Isère

Val d'Isère est la seule commune à avoir remporté un contentieux devant la cour administrative d'appel de Lyon, c'est-à-dire à n'avoir pas vu son plan local d'urbanisme annulé totalement ou partiellement par cette cour. La procédure a été marquée d'abord par l'obtention d'un sursis à statuer et par la réformation partielle d'un jugement du tribunal administratif de Grenoble qui avait annulé plan local d'urbanisme

Auparavant, Val d'Isère avait subi trois annulations de ses plans locaux d'urbanisme par le tribunal administratif de Grenoble. En 2010, c'est entre autres la délibération de prescription qui faisait défaut avec un manque de définition des objectifs, et des illégalités contenues dans le règlement. En 2014, c'est notamment l'application de la loi Grenelle au PLU qui est mise en cause. Dans ces deux cas de figure, Val d'Isère avait été mise en difficulté par la succession de lois concernant l'urbanisme, que ce soit la loi SRU en 2000¹¹³³ pour la définition des objectifs,

¹¹³¹ TA Grenoble, 25 octobre 2007, *Commune de Chamonix*, n°505912.

¹¹³² TA Grenoble, 30 juin 2010, *Commune de Morzine*, n°0904899.

¹¹³³ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777.

et la loi Grenelle II de 2010¹¹³⁴. La commune n'avait pas fait appel de ces jugements, ils étaient donc définitifs. Suite à une annulation de son plan local d'urbanisme prononcée par le tribunal administratif de Grenoble en 2018, elle va faire appel et remporter le contentieux devant la cour d'appel en 2019. Dans un premier temps, elle obtient un sursis à exécution du jugement du tribunal administratif¹¹³⁵, puis une annulation partielle de celui-ci¹¹³⁶.

Ainsi, en 2018, le tribunal administratif de Grenoble avait rendu un jugement, écrit dans la nouvelle rédaction proposée aux juridictions administratives¹¹³⁷, où il cite explicitement les arrêts du Conseil d'Etat sur lesquels il s'appuie. La cour administrative d'appel de Lyon va le désavouer sur de nombreux points¹¹³⁸. La cour et le tribunal témoignent donc d'une interprétation divergente des arrêts du Conseil d'Etat, cités explicitement avec l'adoption de la nouvelle rédaction des décisions de justice par les juridictions administratives.

Pour expliquer le sursis à statuer prononcé par la cour administrative d'appel de Lyon¹¹³⁹, il faut se référer à l'article R.811-15 du code de justice administrative qui dispose que *“Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement.”*. En avril 2019, la Cour Administrative d'Appel de Lyon a prononcé le sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de 2018¹¹⁴⁰. Et en novembre 2019, la Cour administrative d'appel de Lyon prononce l'annulation partielle de ce jugement du tribunal administratif¹¹⁴¹. Le recours à la Cour Administrative d'appel de Lyon a donc été favorable à la commune de Val d'Isère, qui conserve pour la première fois son plan local d'urbanisme aux termes d'un contentieux, même si certaines dispositions sont annulées.

¹¹³⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905.

¹¹³⁵ CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033.

¹¹³⁶ CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031.

¹¹³⁷ Voir le *Vade-mecum* rédigé par le Conseil d'Etat en 2018 : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/juridiction-administrative-nouveaux-modes-de-redaction-des-decisions> [consulté le 18 avril 2020].

¹¹³⁸ CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033 ; CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031.

¹¹³⁹ CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033.

¹¹⁴⁰ CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033.

¹¹⁴¹ CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031.

Ce sursis à statuer démontre deux choses. Premièrement que le recours au juge supérieur peut entraîner une victoire partielle pour une commune. Ici, la contestation en appel permet de faire changer les conséquences défavorables de celui-ci, tout en provoquant une divergence d'interprétation des décisions du Conseil d'Etat par le tribunal administratif de Grenoble et la cour administrative d'appel de Lyon. La demande de sursis à statuer est également une pratique payante pour Val d'Isère, qui obtient une réponse de la cour six mois après le jugement du tribunal administratif et non pas un an plus tard, délai moyen du traitement des dossiers en appel. Si cela laisse planer une incertitude sur le plan local d'urbanisme jusqu'à la décision définitive, cela donne confiance dans le recours. Deuxièmement, ce cas démontre que le tribunal et la cour ne donnent pas la même interprétation des décisions du Conseil d'Etat.

On observe que le sursis à statuer de l'article R.811-15 du code de justice administratif permet d'obtenir une décision rapidement. Elle permet aussi d'avoir une indication de la façon dont la cour administrative d'appel accueillera les arguments de la commune lorsqu'elle traitera le dossier d'appel. En effet, si un sursis à statuer est prononcé, la commune a une indication des moyens qui lui permettront d'argumenter sur l'illégalité du jugement du tribunal. Dans le cas contraire, elle devra affuter d'autres arguments afin d'espérer que la cour administrative d'appel réforme le jugement du tribunal. Cela permet d'adapter la stratégie contentieuse et d'avoir une indication sur les chances du succès de l'appel dans un délai relativement plus rapide, en l'occurrence ici environ six mois après le jugement rendu par le tribunal administratif.

Ce n'était pas la première fois que la cour administrative d'appel de Lyon se prononçait sur un sursis à statuer d'un jugement émanant du tribunal administratif de Grenoble. La cour administrative d'appel de Lyon a été sollicitée dix fois entre 2010 et 2019¹¹⁴² sur le sursis à statuer d'un jugement du tribunal administratif de Grenoble portant sur la délibération d'approbation d'un plan local d'urbanisme. Dans quatre affaires elle a accueilli cette

¹¹⁴² CAA Lyon, 27 avril 2010, *Commune de La Buisse*, n°09LY01769 ; CAA Lyon, 22 juin 2010, *Commune de Saint-Hélène-du-Lac*, n°10LY00250 ; CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune d'Albertville*, n°10LY02572 ; CAA Lyon, 4 octobre 2011, *Commune de Saint-Hilaire-de-la-Cote*, n°11LY00889 ; CAA Lyon, 30 octobre 2012, *Commune d'Avressieux*, n°12LY01137 ; CAA Lyon, 14 avril 2014, *Commune de Montvalezan*, n°13LY02912 ; CAA Lyon, 14 mars 2017, *Commune de Saint-Barthélémy-de-Vals*, n°16LY02516 ; CAA Lyon, 12 mars 2019, *Commune de Saint-Paul-lès-Romans*, n°18LY03405 ; CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n°19LY00033 ; CAA Lyon, 19 décembre 2019, *Commune de Neuvecelle*, n°19LY03216.

demande¹¹⁴³ et dans quatre autres elle a rejeté cette demande¹¹⁴⁴. Dans deux autres cas, elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande¹¹⁴⁵. Le recours à l'article R-811-15 du code de justice administrative par les communes lorsqu'elles sollicitent la cour d'appel est donc utilisé de manière parcimonieuse. Entre 2010 et 2017, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé entre 3700 jusqu'à 4300 affaires par an¹¹⁴⁶, ainsi, dix contentieux comprenant la demande de sursis à statuer paraît faible.

Pour le cas de Val d'Isère, la Cour administrative d'appel de Lyon a retenu plusieurs moyens présentés par la commune de Val d'Isère paraissant sérieux et de nature à justifier la réformation du jugement retenus par le Tribunal Administratif de Grenoble. Ainsi, elle a estimé que « *Jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête de la commune de Val d'Isère tendant à l'annulation du jugement du 6 novembre 2018 par lequel le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du conseil municipal de Val d'Isère du 19 décembre 2016 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune, il sera sursis à l'exécution de ce jugement, sauf en ce que cette délibération détermine les conditions d'extension des constructions existantes aux articles 2.2 du règlement applicables aux zones Ua, Ub, Uc et Ud, en ce qu'elle prévoit que les programmes de logements dans les secteurs de mixité sociale sont destinés exclusivement aux actifs, en ce qu'elle approuve l'OAP n° 7 et en ce qu'elle classe en zone Uch la parcelle AD n° 268 et en zone Uc la parcelle AH n° 19.* »¹¹⁴⁷. Ainsi, la commune de Val d'Isère peut anticiper que ces moyens seront réhabilités. De plus, si elle prépare un autre projet de plan local d'urbanisme, ces moyens seront à prendre en compte, car pour la cour administrative d'appel de Lyon, ils justifient l'annulation du plan local d'urbanisme. La Cour pointe aussi les moyens sur lesquels il plane un doute sur le fait qu'ils aient pu justifier une annulation : « *Les moyens tirés de ce que, pour prononcer l'annulation contestée, le tribunal s'est à tort fondé sur la méconnaissance des dispositions des articles L. 122-10 et L. 122-11 du code de l'urbanisme relatives à la*

¹¹⁴³ CAA Lyon, 4 octobre 2011, *Commune de Saint-Hilaire-de-la-Cote*, n°11LY00889 ; CAA Lyon, 14 mars 2017, *Commune de Saint-Barthélemy-de-Vals*, n°16LY02516 ; CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n°19LY00033 ; CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n°19LY00033 ; CAA Lyon, 19 décembre 2019, *Commune de Neuvecelle*, n°19LY03216.

¹¹⁴⁴ CAA Lyon, 27 avril 2010, *Commune de La Buisse*, n°09LY01769 ; CAA Lyon, 22 juin 2010, *Commune de Saint-Hélène-du-Lac*, n°10LY00250 ; CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune d'Albertville*, n°10LY02572 ; CAA Lyon, 12 mars 2019, *Commune de Saint-Paul-lès-Romans*, n°18LY03405.

¹¹⁴⁵ CAA Lyon, 15 avril 2014, *Commune de Montvalezan*, n°13LY02912 ; CAA Lyon, 30 octobre 2012, *Commune d'Avressieux*, n° 12LY01137.

¹¹⁴⁶ Voir le bilan d'activité de 2017 : http://lyon.cour-administrative-appel.fr/content/download/131631/1334708/version/1/file/2017_ficheBilanJuridiction-CAA_LyonDefinitive.pdf [consulté le 12 mai 2020].

¹¹⁴⁷ CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033.

préservation des terres nécessaires aux activités agricoles en zone de montagne, sur l'illégalité des dispositions du règlement encadrant les possibilités de construire en zone naturelle, sur l'erreur manifeste d'appréciation entachant le classement des parcelles AC n°[...]paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation du jugement attaqué, le rejet des demandes présentées devant le tribunal administratif. »¹¹⁴⁸.

Aux termes de l'appel, par un arrêt du 19 novembre 2019¹¹⁴⁹, la Cour administrative d'appel de Lyon a réformé le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 6 novembre 2018 qui annulait la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme de Val d'Isère. La Cour a estimé que seuls certains éléments de la délibération d'approbation devaient être annulés¹¹⁵⁰. Le tribunal administratif de Grenoble est désavoué sur son interprétation de la loi montagne relative aux terres agricoles en montagne. En effet, la commune de Val d'Isère a classé en zone N des prairies d'alpages, ce qui réduit la zone A, mais ne compromet pas le maintien ou le développement des activités agricoles sur ces terres. Pour la cour administrative d'appel de Lyon, la préservation des activités agricoles en montagne ne signifie donc pas automatiquement le classement des terrains à usage agricoles, notamment les alpages en zone A. Ils peuvent être classés en N et avoir un usage agricole. Par ailleurs, la cour condamne le raisonnement de la commune sur les catégories d'habitat qui ne peuvent pas être divisées en habitat individuel et habitat collectif, sur les emplacements réservés destinés à accueillir des travailleurs saisonniers, les hauteurs des constructions autorisées en zone N et à l'article N10 du règlement du plan. Une erreur manifeste d'appréciation a été commise sur une parcelle identifiée comme une zone humide mais classées en zone U. Il fallait donc que la commune la classe en zone N selon la cour. L'orientation d'aménagement et de programmation n°7 les sous-secteurs 1 et 4 sont aussi mis en cause. Ainsi, après avoir analysé le plan local d'urbanisme et le jugement du tribunal administratif à l'issue de soixante-dix « *Considérants* », la cour administrative d'appel de Lyon réforme le jugement du tribunal administratif de Grenoble de 2018.

La Cour administrative d'appel de Lyon a estimé qu' « *Il résulte de ce qui précède que la délibération du 19 décembre 2016 est entachée d'illégalité et doit être annulée en ce qu'elle*

¹¹⁴⁸ CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033.

¹¹⁴⁹ CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031.

¹¹⁵⁰ " La délibération du 19 décembre 2016 du conseil municipal de Val d'Isère est annulée en ce qu'elle fixe aux articles 2.2 applicables aux zones Ua, Ub, Uc et Ud du règlement du PLU les règles d'extension des logements à usage d'habitation, en ce qu'elle prévoit des secteurs de mixité sociale destinés exclusivement aux actifs, en ce que l'article N 10 du règlement autorise en zone Na des constructions d'une hauteur de 15 mètres, en ce qu'elle classe en zone Uch la parcelle AD n° 268 et en ce qu'elle fixe des prescriptions relatives aux immeubles susceptibles d'être rénovés dans les secteurs 1 et 4 de l'OAP n° 7." CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n°19LY00031.

fixe aux articles 2.2 applicables aux zones Ua, Ub, Uc et Ud du règlement du PLU les règles d'extension des logements à usage d'habitation, en ce qu'elle prévoit des secteurs de mixité sociale destinés exclusivement aux actifs, en ce que l'article N 10 du règlement autorise en zone Na des constructions d'une hauteur de 15 mètres, en ce qu'elle classe en zone Uch la parcelle AD n° 268 et en ce qu'elle fixe des prescriptions relatives aux immeubles susceptibles d'être rénovés dans les secteurs 1 et 4 de l'OAP n° 7.70. Par suite, la commune de Val d'Isère est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du 19 décembre 2016 dans une mesure excédant ce qui a été indiqué au point précédent. »¹¹⁵¹. Val d'Isère a donc obtenu la réformation du jugement du tribunal qui annulait la délibération d'approbation de son plan local d'urbanisme.

Le recours à l'appel et à l'article R.811-15 du code de justice administrative ont constitué une stratégie qui a permis à Val d'Isère de conserver son plan local d'urbanisme et à ne subir qu'une annulation partielle. Ce recours marque un changement de stratégie gagnant pour cette commune. En effet elle n'avait pas défendu ses plans locaux d'urbanisme précédents par la voie de l'appel.

III. Vers la cassation et au-delà : le revirement de jurisprudence

En 2017, en défendant son plan local d'urbanisme jusqu'en cassation, la commune de Saint-Bon-Tarentaise, désormais intégrée dans la commune nouvelle de Courchevel, a obtenu un revirement de jurisprudence à résonance nationale (A). Ce revirement a eu des conséquences concrètes pour les acteurs de l'urbanisme en montagne (B).

A. Une jurisprudence à résonance nationale

Le plan local d'urbanisme de Saint-Bon-Tarentaise avait été annulé deux fois. En 2011, la délibération du conseil municipal du 20 décembre 2006 a été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon¹¹⁵². Suite à cette annulation, la commune est retournée à son document précédent, qui était un plan d'occupation des sols. Elle a prescrit l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme, approuvé par la délibération du conseil municipal le 17

¹¹⁵¹ CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n°19LY00031.

¹¹⁵² CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°10LY00962.

novembre 2011. Cette délibération a été annulée par le tribunal administratif de Grenoble le 22 avril 2014¹¹⁵³. Cette annulation a été confirmée par la cour administrative d'appel de Lyon¹¹⁵⁴, ce qui constitue la deuxième annulation d'un plan local d'urbanisme pour la commune de Saint-Bon-Tarentaise. La commune s'est pourvue en cassation contre cet arrêt. Par le truchement d'un revirement de jurisprudence, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon. Le plan local d'urbanisme, annulé en 2014 est donc rétabli en 2017. Cette décision a revêtu une résonnance nationale tant par sa portée juridique intrinsèque (1), que par sa diffusion et sa compréhension rapide par la doctrine comme d'un revirement de jurisprudence (2).

1) Une portée juridique reflétant un revirement de jurisprudence.

Le Conseil d'Etat s'est fondé sur un seul moyen, alors que plusieurs vices de légalité avaient été soulevés devant le tribunal administratif de Grenoble et la Cour administrative d'appel de Lyon. Le Conseil d'Etat avait lui estimé que la cour ne pouvait pas annuler le plan local d'urbanisme pour défaut de définition des objectifs dans la délibération de prescription ; et que « *compte tenu de l'incidence de cette erreur de droit sur le dispositif de l'arrêt attaqué, la commune de Saint-Bon-Tarentaise est fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à demander son annulation dans son entier ;* »¹¹⁵⁵.

Tribunal administratif de Grenoble	CAA de Lyon	Conseil d'Etat
Manque de définition d'objectifs au regard de la jurisprudences Saint-Lunaire	Manque de définition d'objectifs au regard de la jurisprudence Saint-Lunaire	Le défaut de définition des objectifs du PLU dans la délibération de prescription du PLU ne peut pas être invoquée contre la délibération d'approbation
Réduction d'espaces boisés classés méconnaissance les dispositions de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme	Méconnaissance de l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme qui a pour effet de soustraire les aménagements et constructions en cause au cadre normatif minimum que tout plan local d'urbanisme doit comporter en vertu de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme	Les autres moyens ne seront pas examinés car l'erreur de droit commise par la cour administrative d'appel suffit à elle seule à annuler l'arrêt attaqué
Illégalité des dispositions du règlement du PLU dont les règles de hauteur et de	le parti d'aménagement retenu, consistant à favoriser la	

¹¹⁵³ TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°1202555.

¹¹⁵⁴ CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°14LY01961.

¹¹⁵⁵ CE mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°388902.

retrait ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés par le L.121-1 CU	densification des zones déjà urbanisées et la préservation des paysages et espaces naturels, ne comporte aucune indication sur la justification de la suppression des espaces boisés classés du lieudit Les Chenus ni sur son impact sur l'environnement "	
---	--	--

Tableau : Comparaison des moyens retenus par le TA de Grenoble, la CAA de Lyon et le Conseil d'Etat dans le contentieux concernant la délibération de prescription du PLU approuvé le 17 novembre 2011 par la commune de Saint-Bon-Tarentaise

Il paraît pertinent de s'interroger sur les conséquences pratiques de la succession du jugement du tribunal administratif de Grenoble, de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon et de la décision du Conseil d'Etat. De son côté, la commune a estimé que le Conseil d'Etat avait « validé » le plan local d'urbanisme approuvé le 17 novembre 2011. En effet pour les agents de la commune « *il faut quand même voir que, il faut quand même aller jusqu'au dernier degré de juridiction pour que finalement on ait raison. Parce que le premier degré, si on s'arrête au premier degré, ce n'est pas parce que le premier degré a annulé qu'il a la science infuse sur la décision qui a été prise hein. Preuve en est : le PLU de 2011. On a pu tirer à boulets rouges dessus, n'empêche qu'il a quand même été validé par le Conseil d'Etat.* »¹¹⁵⁶.

La décision du Conseil d'Etat *Commune de Saint-Bon-Tarentaise* n'a pas eu pour seule conséquence d'opérer un revirement par rapport à l'arrêt *Commune de Saint-Lunaire*, il a engendré des questionnements auxquelles les juridictions ont dû répondre. Ainsi, un désaccord d'appréciation existe entre le Conseil d'Etat et la Cour Administrative d'appel de Lyon sur les conséquences du défaut d'objectifs. La cour considère que c'est un moyen de légalité interne, et le Conseil d'Etat un moyen de légalité externe. Dans la décision *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, le Conseil d'Etat a estimé que le défaut de définition des objectifs du PLU constitue un moyen de légalité externe¹¹⁵⁷. La Cour Administrative d'appel de Lyon a elle estimé que

¹¹⁵⁶ Entretien Saint-Bon-Tarentaise.

¹¹⁵⁷ « *Le moyen tiré de l'illégalité de la délibération prescrivant l'adoption ou la révision du PLU qui porte, d'une part, sur les objectifs, au moins dans leurs grandes lignes, poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme et, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants et les associations locales ne peut, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoqué contre la délibération approuvant le PLU (CE, sect., 5 mai 2017, C^{ne} de Saint-Bon-Tarentaise, n° 388902).*

c'est un moyen de légalité interne¹¹⁵⁸. Cet arrêt a donc pour conséquence une divergence d'interprétation et des conséquences à tirer de la jurisprudence Saint-Bon-Tarentaise, qui reste en suspens. En effet, le Conseil d'Etat a renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Lyon. En jugeant sur renvoi du Conseil d'Etat, la cour va apporter des réponses¹¹⁵⁹. Surtout, elle affirme que la commune pouvait ré-approuver le plan local d'urbanisme en 2011 suite à l'annulation qu'elle avait prononcée¹¹⁶⁰. Ce qui donne un fondement juridique à une délibération d'approbation approuvant un plan local d'urbanisme dont la première délibération d'approbation a subi une annulation. Elle ne va retenir aucun autre moyen soulevé, la cour confirme l'arrêt du Conseil d'Etat et annule le jugement du tribunal administratif de Grenoble datant du 22 avril 2014¹¹⁶¹.

¹¹⁵⁸ « il résulte de ce qui précède que l'absence de définition des objectifs de la révision relevée ci-dessus met en cause, non pas la procédure d'adoption de la délibération du 27 février 2002, mais son contenu même, s'analysant ainsi comme un vice de légalité interne » (CAA Lyon, 27 janv. 2015, *C^{ne} de Saint-Bon-Tarentaise*, req. n° 14LY01961).

¹¹⁵⁹ Sur la question des espaces boisés elle a estimé que « le rapport de présentation de son PLU satisfait sur ce point aux exigences de l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme et que c'est à tort que le tribunal administratif de Grenoble a retenu le motif tiré de la méconnaissance de cet article pour annuler la délibération du 17 novembre 2011 » alors qu'en 2015 elle avait estimé que « le parti d'aménagement retenu, consistant à favoriser la densification des zones déjà urbanisées et la préservation des paysages et espaces naturels, ne comporte aucune indication sur la justification de la suppression des espaces boisés classés du lieu dit Les Chenus ni sur son impact sur l'environnement ». Concernant les imprécisions du règlement soulevées par les requérants concernant les règles d'implantation¹¹⁵⁹ et de hauteur des constructions¹¹⁵⁹, des constructions elle a désavoué le tribunal administratif de Grenoble.

¹¹⁶⁰ « Considérant que, par arrêt du 25 octobre 2011, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé la délibération du conseil municipal de Saint-Bon-Tarentaise du 20 décembre 2006 ayant approuvé la révision du POS de la commune et sa transformation en PLU au motif que, le conseil municipal ayant approuvé des modifications remettant en cause l'économie générale du projet soumis à enquête publique, cette délibération avait été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière ; que si, conformément aux dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme alors en vigueur, l'annulation de la délibération du 20 décembre 2006 approuvant le PLU de Saint-Bon-Tarentaise a eu pour effet de remettre en vigueur le POS qui lui était antérieur, ni cette circonstance ni les dispositions de l'article L. 123-19 du code de l'urbanisme alors en vigueur organisant les modalités selon lesquelles un POS peut être modifié ou révisé ne faisaient en elles-mêmes obstacle, contrairement à ce que soutient M. C..., à ce que la commune de Saint-Bon-Tarentaise, après avoir repris la procédure à un stade antérieur à celui de l'irrégularité constatée, approuvât à nouveau la révision de son POS et sa transformation en PLU ; » CAA Lyon, 7 novembre 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°17LY01919.

¹¹⁶¹ « Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune de Courchevel est fondée, d'une part, à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 22 avril 2014, le tribunal administratif de Grenoble a annulé la délibération du conseil municipal de Saint-Bon-Tarentaise du 17 novembre 2011 portant approbation du PLU de la commune et, d'autre part, à demander, outre l'annulation de ce jugement, le rejet des demandes formées par les intimés devant le tribunal administratif de Grenoble. » CAA Lyon, 7 novembre 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°17LY01919.

2) Un revirement de jurisprudence rapidement identifié et diffusé par la doctrine

Nous ne rentrerons pas dans le débat de savoir si la décision Saint-Bon-Tarentaise correspond aux canons, bien flous parfois, du revirement de jurisprudence¹¹⁶². On constate seulement que pour une même situation, le Conseil d'Etat change la solution qu'il appliquait. C'est qui est bien le cas entre la jurisprudence Saint-Lunaire et la jurisprudence Saint-Bon-Tarentaise. Ici, le Conseil d'Etat change de solution face à la délibération de prescription du PLU concernant la définition des objectifs.

Pour nous, ici, il paraît plus simple de se référer à ce que la doctrine en a pensé soit dans les revues, voire même les sites internet car ils sont analysés comme une dématérialisation de la doctrine¹¹⁶³. Nous l'avons démontré, bien souvent les premiers promoteurs des décisions de justice sont les juridictions elles-mêmes par le biais de leur site internet en publiant une analyse ou en les faisant paraître dans des revues. Dès lors, le premier des sites internet à consulter semble être celui du Conseil d'Etat. Pour le Conseil d'Etat, la décision Saint-Bon-Tarentaise appartient aux « *grandes décisions du conseil d'Etat* »¹¹⁶⁴. Le site internet affirme :

*« Par sa décision du 5 mai 2017, la section du **Contentieux a achevé l'abandon de la jurisprudence Commune de Saint-Lunaire en tant qu'elle permettait encore d'invoquer à l'encontre d'une délibération approuvant un PLU l'insuffisance de la délibération initiale, dans son volet de définition des objectifs. Elle a jugé que le moyen tiré de l'illégalité de cette délibération ne pouvait, eu égard à l'objet et à la portée de celle-ci, être utilement invoqué contre la délibération approuvant le PLU.** »*¹¹⁶⁵.

Pour le Conseil d'Etat, cet abandon se situe dans la lignée de sa jurisprudence précédente :

« Ainsi, par une décision du 10 février 2010 (CE, Commune de Saint-Lunaire, n° 327149, T.), il avait estimé que la définition, par la délibération initiale, des modalités de la concertation et, au moins dans leurs grandes lignes, des objectifs poursuivis constituait, dans ces deux volets, une formalité substantielle susceptible d'entacher le PLU d'illégalité. Cette jurisprudence entraînait toutefois une fragilisation de l'élaboration des documents d'urbanisme en ce qu'ils pouvaient être annulés des années après la délibération initiale en raison d'un vice entachant la procédure dès son

¹¹⁶² CAGNON Bérengère, PUIGELIER Catherine, « Les revirements de jurisprudence de la Cour de cassation », *RTD civ*, 2019, pp.449-450.

¹¹⁶³ CHAMBOST Anne-Sophie, *Les blogs juridiques et la dématérialisation de la doctrine*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

¹¹⁶⁴ Voir la rubrique <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat> [consulté le 12 mai 2020].

¹¹⁶⁵ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/ce-5-mai-2017-commune-de-saint-bon-tarentaise-n-388902> [consulté le 12 mai 2020].

commencement et qui avait pu être de facto purgé par les phases suivantes de celle-ci. Des décisions subséquentes ont cherché à atténuer cet effet en limitant les conséquences des illégalités de la délibération initiale. Le Conseil d'Etat a tout d'abord admis que les deux volets de la décision du conseil municipal puissent prendre la forme de deux délibérations successives, adoptées en temps utile pour la concertation (CE, 17 avril 2013, Commune de Ramatuelle, n° 348311, T.). En application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, il a ensuite écarté comme irrecevable l'exception d'illégalité de la délibération initiale prescrivant l'élaboration ou la révision d'un PLU fondée sur un vice de procédure, à l'issue d'un délai de six mois à compter de la date de prise d'effet de cette délibération soulevée à l'appui d'un recours contre la délibération approuvant ce PLU (CE, 23 décembre 2014, Commune de Laffrey, n° 368098, T.). Enfin, il a estimé qu'étaient inopérantes à l'encontre du PLU les critiques dirigées contre la délibération initiale en tant qu'elle fixe les modalités de la concertation (CE, 8 octobre 2012, Commune d'Illats, n° 338760, T.).¹¹⁶⁶

Elle a fait l'objet d'une publication au recueil *Lebon*¹¹⁶⁷.

Nous l'avons vu, les revues sont aussi un vecteur de diffusion. En 2017, la décision *Saint-Bon-Tarentaise* a fait l'objet de plusieurs publications dans des revues avec un commentaire spécifique. Elle a fait l'objet d'un article et d'une publication de la décision dans l'*AJDA* du 15 mai 2017, soit dix jours après la lecture du jugement, avec pour titre de l'article « *Validité d'un plan local d'urbanisme reposant sur des objectifs mal définis* »¹¹⁶⁸. L'auteur est Jean-Marc Pastor, rédacteur en chef adjoint de l'*AJDA*¹¹⁶⁹. L'*AJDA* publiera un commentaire plus fourni de cette décision par François Priet, un universitaire, le 24 juillet 2017¹¹⁷⁰ où il centre son commentaire sur les conséquences de de cette décision sur la concertation. La *Revue de Droit administratif* a publié une alerte dans son numéro de juillet 2017¹¹⁷¹, elle publie l'arrêt avec une phrase de commentaire : « *Le moyen tiré de l'illégalité de la délibération prescrivant l'adoption ou la révision d'un plan local d'urbanisme est inopérant à l'appui de la contestation de la délibération approuvant finalement le plan* ». Cet arrêt est également commenté dans la revue *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales* deux fois. Une première fois par une note courte de treize lignes par Lucienne Erstein, conseillère d'Etat¹¹⁷², qui explique

¹¹⁶⁶ Ibid.

¹¹⁶⁷ « Conséquences de l'irrégularité d'une délibération initiant l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme sur la validité du plan approuvé – Conseil d'Etat 5 mai 2017 – », *Lebon*, 2017.

¹¹⁶⁸ PASTOR Jean-Marc, « Validité d'un plan local d'urbanisme reposant sur des objectifs mal définis – Conseil d'Etat 5 mai 2017 », *AJDA*, 2017, p.967.

¹¹⁶⁹ <https://fr.linkedin.com/in/jean-marc-pastor-3695a16a> [consulté le 15 juin 2020].

¹¹⁷⁰ PRIET François, « La limitation de l'exception d'illégalité du fait des vices entachant la concertation – Conseil d'Etat 5 mai 2017 », *AJDA*, 2017, p.1515.

¹¹⁷¹ « Adoption du PLU, Absence d'incidence de l'illégalité de la délibération prescrivant l'élaboration du plan », *Droit Administratif*, n°7, juillet 2017.

¹¹⁷² <https://jorfsearch.steinertriples.fr/name/Lucienne%20Erstein> [consulté le 12 mai 2020].

qu'« *Il est jugé aujourd'hui que l'illégalité de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme ne peut fonder, par exception, l'illégalité de la délibération qui approuve le document* »¹¹⁷³. Elle est présentée dans la Chronique de jurisprudence du Conseil d'Etat de la revue *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales* n°50 de décembre 2017¹¹⁷⁴. C'est un Conseiller d'Etat Honoraire qui a rédigé la note. Le titre du paragraphe qui commente l'arrêt est « *Conséquences d'un important revirement jurisprudentiel : il va devenir plus difficile d'obtenir l'annulation d'un PLU pour vice de procédure* ». Ce dernier article utilise explicitement le terme de revirement jurisprudentiel, ce qui n'est pas le cas pour les précédents. Les commentaires d'universitaires vont arriver rapidement aussi. Dans la *Revue de droit immobilier*, Pierre Soler-Couteaux publie un article en juillet 2017 intitulé¹¹⁷⁵ « *Le moyen tiré de l'insuffisante précision des objectifs poursuivis est inopérant à l'encontre de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme* ». Il est à la fois universitaire et avocat. Il explique que « *L'arrêt rendu par la section du contentieux le 5 mai 2017 revient sur la solution retenue par la fameuse jurisprudence Commune de Saint-Lunaire* », pour lui c'est un « *revirement* ». Laetitia Santoni qualifie de « *revirement majeur* » la décision Commune de Saint-Bon-Tarentaise¹¹⁷⁶. Dans la RFDA Elise Carpentier revient en détail sur la jurisprudence du Conseil d'Etat entre 2010 et 2017 et analyse les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat est revenu sur sa jurisprudence Saint-Lunaire¹¹⁷⁷.

Cette étude de la diffusion dans les revues de la décision *Commune de Saint-Bon-Tarentaise* à partir de mai 2017 montre que différents types d'articles existent et se succèdent concernant une jurisprudence. Elle est d'abord publiée avec un commentaire rapide, souvent fait par la personne qui travaille à la rédaction d'une revue et par des professionnels du droit, comme des conseillers d'Etat. Puis vient le temps des universitaires qui publient des articles d'analyse et de mise en perspective de la décision de justice commentée avec d'autres décisions. Au fur et à mesure du temps, la jurisprudence se fabrique par une chaîne successive d'articles qui se citent entre eux. Par exemple Elise Carpentier cite la publication au recueil Lebon, l'article de Jean-Marc Pastor dans l'*AJDA*, ainsi que les articles de François Priet et de Pierre Soler-Couteaux

¹¹⁷³ ERSTEIN Lucienne, « L'approbation du PLU décroche de son élaboration », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités*, n°19, 15 mai 2017, act. 344.

¹¹⁷⁴ VANDERMEEREN Roland, « Chronique de jurisprudence du Conseil d'État - Décisions de mai à juillet 2017 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°50, 18 décembre 2017, p.2313.

¹¹⁷⁵ SOLER-COUTEAUX Pierre, « Le moyen tiré de l'insuffisante précision des objectifs poursuivis est inopérant à l'encontre de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme », *RDI*, 2017, pp.364-367.

¹¹⁷⁶ SANTONI Laetitia, « Concertation : plus d'effet boomerang », *Construction – Urbanisme*, n°7-8, 2017.

¹¹⁷⁷ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, pp.790-798.

présentés précédemment. A la fin de l'année, la décision figure dans les revues de jurisprudences.

La décision *Saint-Bon-Tarentaise* du Conseil d'Etat constitue bien un changement de solution par rapport à la jurisprudence *Saint-Lunaire* pour la doctrine, qui s'est saisie des divers moyens de diffusion de cette décision pour le signaler.

B. Les conséquences du revirement de jurisprudence pour les acteurs de l'urbanisme

Les conséquences de la jurisprudence *Saint-Bon-Tarentaise* sont de deux ordres. Premièrement sur la succession de plans locaux d'urbanisme de la commune Saint-Bon-Tarentaise et leur articulation avec le plan annulé (1). Cette décision a aussi entraîné des conséquences pour les stratégies juridiques des acteurs du droit de l'urbanisme (2).

1) Les conséquences sur la succession de plans locaux d'urbanisme à Saint-Bon-Tarentaise

La décision du Conseil d'Etat a eu deux conséquences, la délibération de prescription du plan local d'urbanisme de 2002 voit sa légalité établie quinze années plus tard. De plus, le tribunal administratif de Grenoble a dû se prononcer sur l'appartenance à l'ordonnancement juridique d'un plan local d'urbanisme annulé par les juridictions du fond mais rétabli en cassation.

Premièrement la décision du Conseil d'Etat affirme la légalité de la délibération de prescription du plan local d'urbanisme prise en 2002¹¹⁷⁸, soit quinze années auparavant. Un seul plan local d'urbanisme a été prescrit en 2002 et deux délibérations d'approbation ont concerné ce plan. La première en 2006, la seconde en 2011, qui constituait une ré-approbation suite à l'annulation par la cour administrative d'appel de la délibération de 2006. La légalité de la délibération de prescription de 2002 n'avait pas été discutée lors du contentieux du plan annulé en 2011¹¹⁷⁹. On peut dire que le plan local d'urbanisme prescrit en 2002¹¹⁸⁰ a fait l'objet de deux contentieux.

¹¹⁷⁸ Délibération du Conseil Municipal de Saint Bon Tarentaise du 27 février 2002 : Lancement de la révision du PLU.

¹¹⁷⁹ CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°10LY00962.

¹¹⁸⁰ Délibération du Conseil Municipal de Saint Bon Tarentaise du 27 février 2002 : Lancement de la révision du PLU.

Il a été attaqué en 2006 et la délibération d'approbation¹¹⁸¹ a été annulée en 2011¹¹⁸². Puis il a été ré-approuvé en novembre 2011¹¹⁸³, annulé en 2014¹¹⁸⁴ par le tribunal administratif de Grenoble, annulation confirmée par la CAA de Lyon en 2015¹¹⁸⁵, puis rétabli en 2017 par le Conseil d'Etat¹¹⁸⁶. Le plan prescrit en 2002¹¹⁸⁷ revit, accompagné des modifications¹¹⁸⁸ et révisions simplifiées¹¹⁸⁹ qu'il avait subies. Enfin, son existence a été reconnue en 2018 par le tribunal administratif de Grenoble par le truchement d'un contentieux concernant le plan prescrit en 2014¹¹⁹⁰ et approuvé en 2017¹¹⁹¹. Cela fait donc près de quinze années de procédure sur le fondement d'une seule délibération de prescription.

Deuxièmement, en 2018, le tribunal Administratif de Grenoble a dû se prononcer sur cette succession complexe d'évènements qu'il rappelle comme suit : « *Considérant que le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Bon-Tarentaise (fusionnée le 1er janvier 2017 dans la commune de Courchevel) du 17 novembre 2011 a été annulé par jugement du 22 avril 2014 confirmé par la cour administrative d'appel de Lyon par arrêt du 27 janvier 2015 ; que le 5 mai 2017, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel qui, le 7 novembre 2017, a annulé le jugement du 22 avril 2014 et validé le plan local d'urbanisme du 17 novembre 2011 ; qu'entretemps, en raison de l'annulation initiale, le conseil municipal de Saint-Bon-Tarentaise avait prescrit le 2 juin 2014 l'élaboration d'un plan local d'urbanisme qui a été approuvé par la délibération contestée du 31 janvier 2017 ;* »¹¹⁹². Le

¹¹⁸¹ Délibération n°386-2006 du Conseil Municipal de Saint-Bon-Tarentaise du 20 décembre 2006 : Approbation de la révision du POS en PLU.

¹¹⁸² CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°10LY00962.

¹¹⁸³ Délibération n°344-2011 du Conseil Municipal de Saint-Bon-Tarentaise du 17 novembre 2011. Objet : Approbation de la révision du PLU.

¹¹⁸⁴ TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 1202555.

¹¹⁸⁵ CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 14LY01961.

¹¹⁸⁶ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 388902.

¹¹⁸⁷ Délibération n°344-2011 du conseil municipal de la Commune de Saint-Bon-Tarentaise du 17 novembre 2011. Objet : Approbation de la révision du PLU.

¹¹⁸⁸ Délibération n°145-2012 du conseil municipal de la Commune de Saint-Bon-Tarentaise du 26 avril 2012. Objet : Approbation de la modification simplifiée n°1 du PLU. *et* Délibération n°216-2012 du 19 juillet 2012 du conseil municipal de la Commune de Saint-Bon-Tarentaise. Objet : Approbation et modification simplifiée n°2 du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

¹¹⁸⁹ Délibération du conseil municipal de la Commune de Saint-Bon-Tarentaise du 17 novembre 2011. Objet : Prescription de la révision simplifiée n°1 du Plan Local d'Urbanisme (PLU) sur le secteur des Grandes Combes – définition des objectifs poursuivis et des modalités de la concertation.

¹¹⁹⁰ Délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Bon-Tarentaise n°147-2014 du 2 juin 2014. Objet : Prescription de la révision générale du POS approuvé le 25 juin 1996 valant élaboration du PLU. Définition des objectifs poursuivis et des modalités de la concertation.

¹¹⁹¹ Délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Bon-Tarentaise n°38-2017 du 31 janvier 2017. Objet : Approbation du PLU de la commune déléguée de Saint-Bon-Tarentaise.

¹¹⁹² TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 1704576.

tribunal administratif de Grenoble rappelle que le plan local d'urbanisme rétabli par le Conseil d'Etat et reposant sur la délibération de prescription datant de 2002 appartient à l'ordonnancement juridique. C'est-à-dire que si le nouveau plan approuvé en 2017 venait à être annulé, la commune retournerait au plan prescrit en 2002 et non au plan d'occupation des sols : « *En ce qui concerne les conséquences des annulations contentieuses précédentes : 5.Considérant que, dans la chronologie détaillée au point 1, la commune de Saint-Bon-Tarentaise pouvait légalement engager une procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme sans attendre qu'une décision irrévocable soit prise sur la légalité du plan local d'urbanisme approuvé le 17 novembre 2011 ; que cette procédure devait nécessairement revêtir la forme d'une transformation en plan local d'urbanisme du plan d'occupation des sols approuvé le 25 juin 1996 remis alors en vigueur par l'annulation du plan local d'urbanisme du 17 novembre 2011 ; que la circonstance que ce dernier document est réputé ne jamais être sorti de l'ordonnancement juridique du fait de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 17 novembre 2011 ne vicie pas la procédure suivie, contrairement à ce que soutiennent les requérants dans l'affaire n° 1704417, notamment en raison de la présence d'un rapport de présentation se référant au plan d'occupation des sols de 1996* »¹¹⁹³. Ainsi, un plan local d'urbanisme annulé par un tribunal administratif, une cour administrative d'appel mais rétabli par une décision du Conseil d'Etat a pour conséquence que ce plan est réputé appartenir à l'ordonnancement juridique.

La décision du Conseil d'Etat *Commune de Saint-Bon-Tarentaise* n'a pas eu pour seule conséquence d'opérer un revirement par rapport à l'arrêt *Commune de Saint-Lunaire*, il a engendré des questionnements auxquelles les juridictions ont dû répondre. C'est donc à l'issue d'un contentieux qui s'est étalé de 2006 à 2018, portant sur trois plans locaux d'urbanisme, un approuvé en 2006, un autre en 2011 et le dernier en 2017 que les décisions de justice permettent d'apprécier la légalité d'une délibération de prescription datant de 2002 et l'appartenance à l'ordonnancement d'un plan annulé puis rétabli.

¹¹⁹³ TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 1704576.

2) Les conséquences pour les stratégies juridiques des acteurs du droit de l'urbanisme

Pour certains acteurs cela marque la fin d'une jurisprudence aux conséquences décriées. Pour le Conseil d'Etat, ces conséquences se reflètent dans les conclusions prononcées par le rapporteur public sur l'affaire *Saint-Bon-Tarentaise*, Louis Dutheillet De Lamothe. Dans ses conclusions il met en avant plusieurs arguments, notamment la démesure des annulations prononcées sur le fondement de la jurisprudence *Saint-Lunaire*. En ce sens, Louis Dutheillet De Lamothe évoque neuf annulations de plans locaux d'urbanisme par des cours administratives d'appel. Il évoque aussi les conséquences financières d'une annulation pour Saint-Bon-Tarentaise chiffrées à 865 millions d'euros¹¹⁹⁴, la continuité avec les jurisprudences précédentes comme la jurisprudence Danthony¹¹⁹⁵, les pratiques de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. En lisant ses conclusions, on constate que le Conseil d'Etat s'est préoccupé des contentieux en Allemagne et en Grande-Bretagne et compare sa jurisprudence aux solutions données dans ces pays¹¹⁹⁶.

La cour administrative d'appel de Lyon, est en désaccord avec le Conseil d'Etat sur le fait de savoir si c'est un moyen de légalité interne ou externe¹¹⁹⁷ et ne semble pas avoir explicitement abandonné cette interprétation¹¹⁹⁸. Pour le tribunal administratif de Grenoble, cela met fin à une jurisprudence avec laquelle les magistrats étaient en désaccord mais qu'ils appliquaient. En témoignent certains magistrats présidents de chambres « *Pour Saint Lunaire on s'est battus*

¹¹⁹⁴ « *La commune requérante vous décrit avec détail l'ensemble des projets remis en cause du fait de l'annulation du PLU et du retour au POS antérieur, qu'elle va jusqu'à chiffrer à 865 millions d'euros d'investissements abandonnés pour Courchevel ou ses alentours.* » DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis, « Plans d'urbanisme, les limites de la théorie des opérations complexes », RFDA, no 04 15 septembre 2017, p.783.

¹¹⁹⁵ « *Le pourvoi critique le fait que la cour n'ait pas raisonné selon la méthode inaugurée par votre décision Danthony : il aurait alors fallu vérifier si l'insuffisante définition des objectifs en début de procédure avait privé d'une garantie ou exercé une influence sur le PLU finalement adopté. Cette voie nous semble tout à fait praticable.* » DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Plans d'urbanisme : les limites de la théorie des opérations complexes », RFDA 2017.04.p.783.

¹¹⁹⁶ « *Nos voisins se montrent moins exigeants. L'Allemagne et la Grande-Bretagne disposent comme nous d'une procédure d'élaboration des documents d'urbanisme locaux scindée en deux phases, avec une concertation générale et une consultation sur un projet précis, le tout initié par une délibération initiale qui précise les modalités de concertation ou les objectifs poursuivis. En Allemagne, l'article 214 du code de la construction rend tout simplement inopérants tous les vices de la délibération initiale ; en Grande-Bretagne, dans les faits, votre centre de recherche et de diffusion juridiques n'a trouvé aucune annulation jamais prononcée pour un tel motif. Ne pourriez-vous alors estimer que cette insuffisante définition des objectifs au départ ne doit pas toujours conduire à l'annulation du plan local d'urbanisme ?* » Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Plans d'urbanisme : les limites de la théorie des opérations complexes », RFDA 2017.04.p.783.

¹¹⁹⁷ « *il résulte de ce qui précède que l'absence de définition des objectifs de la révision relevée ci-dessus met en cause, non pas la procédure d'adoption de la délibération du 27 février 2002, mais son contenu même, s'analysant ainsi comme un vice de légalité interne* » (CAA Lyon, 27 janv. 2015, C^{ne} de Saint-Bon-Tarentaise, req. n° 14LY01961).

¹¹⁹⁸ CAA Lyon, 7 novembre 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°17LY01919.

pour limiter cette jurisprudence. C'est une sanction disproportionnée. Le Tribunal Administratif de Grenoble a peut-être joué un rôle. Une délégation de la section du contentieux du Conseil d'Etat est venue nous rencontrer en 2016, menée par Monsieur De Lesquen. On a essayé de les convaincre que c'était débile. On lui avait dit que ça causait des ravages. Les collectivités ne comprenaient pas. »¹¹⁹⁹. Un autre président de Chambre traitant de l'urbanisme explique que « *Saint Lunaire a été une catastrophe et ça a rétroagi sur un nombre phénoménal de PLU. On essayait de trouver des objectifs où il y en avait peu. Je pense qu'il y a un changement d'état d'esprit du juge administratif. Le reproche de quelqu'un de déconnecté, du droit hors sol n'est plus valide, il y a un changement d'esprit.* »¹²⁰⁰. Pour les services de l'Etat, cela met fin à une jurisprudence qui allait contre leur objectif, qui est que les communes qu'ils ont sous leur supervision soient dotées d'un plan local d'urbanisme. Pour les communes, cela met fin à la fois à un d'un risque juridique et financier lié au recours contre les plans locaux d'urbanisme.

Concernant les professionnels privés du conseil juridique, cette décision a plusieurs conséquences. Pour les urbanistes, elle marque la fin d'un risque pour les communes qu'ils conseillent, ils peuvent recentrer leurs conseils sur la partie concertation liée à la délibération de prescription du plan local d'urbanisme sans avoir à se focaliser et crispier les communes sur la précision des objectifs initiaux. Pour les avocats, c'est à la fois la fin d'un moyen qui porte ses fruits lorsqu'ils assistent les requérants qui attaquent un plan local d'urbanisme et, dans le même temps, moins de risques juridiques et financiers pour les communes qu'ils conseillent. Pour d'autres acteurs, cela ferme un moyen d'annulation devant le juge administratif, notamment pour les requérants et leurs avocats, il ne sera plus possible d'invoquer le flou des objectifs du plan local d'urbanisme dans la délibération de prescription.

Concernant les conséquences sur la doctrine, cela a des conséquences au regard de la science du droit de l'urbanisme et du droit administratif général, notamment sur la réflexion sur des notions telles que celle d'opération complexe. En effet, plusieurs délibérations rythment l'élaboration du plan local d'urbanisme. Cette élaboration peut être découpée en « *deux phases* »¹²⁰¹. La première phase s'ouvre par la délibération de prescription du plan local

¹¹⁹⁹ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

¹²⁰⁰ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹²⁰¹ SOAZIC Marie « Plan local d'urbanisme, Acteurs, procédures », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1167-20, (26 juillet 2020).

d'urbanisme. Elle se termine par la délibération d'arrêt de ce plan. Une fois arrêté, la seconde phase consiste à mener l'enquête publique puis à approuver le plan, ce qui clôture la procédure d'élaboration. Le cas de Saint-Bon-Tarentaise démontre que lors de la rédaction de la délibération, si la concertation est un élément essentiel, la présence des objectifs est à relativiser, notamment parce que la concertation en permet une meilleure définition¹²⁰². Concernant la réflexion portant sur les opérations complexes¹²⁰³, la décision Saint-Bon-Tarentaise et ses observateurs apportent leur pierre à l'édifice doctrinal. La définition de l'opération complexe largement admise est issue du classique de Raymond Odent, qui propose d'identifier une telle opération à « *chaque fois qu'une série nécessaire de décisions concourt pour aboutir à une décision finale* »¹²⁰⁴. Un plan local d'urbanisme peut être considéré comme une opération complexe du point de vue du contentieux. En effet comme l'explique Louis Dutheillet de Lamothé dans ses conclusions : « *Si vous avez toujours admis qu'on puisse exciper de cet acte ni réglementaire, ni préparatoire lors d'un recours contre le plan local d'urbanisme, c'est donc parce que l'élaboration de ce plan forme, selon votre jurisprudence, une « opération complexe ».* Les contours de ces opérations sont définis à chaque fois par votre jurisprudence : c'est à vous de définir l'équilibre entre sécurité juridique et droit au recours, en délimitant jusqu'où on peut remettre en cause les actes antérieurs qui ont participé à l'élaboration de l'acte attaqué. »¹²⁰⁵. Ainsi, ici, dans le cadre du plan d'urbanisme comme opération complexe, on admettra que constitue un moyen inopérant le moyen qui consiste à attaquer la délibération initiale par exception d'illégalité de la délibération d'approbation lorsque c'est le défaut d'objectifs qui est invoqué¹²⁰⁶.

Cette jurisprudence a donc des conséquences pour l'ensemble des stratégies juridiques déployées par les acteurs juridiques du droit de l'urbanisme. Ainsi, une jurisprudence ce n'est pas seulement le texte même de la décision du juge, c'est ce texte et la manière dont il est diffusé, compris, mis en œuvre par différents acteurs, à commencer par le juge lui-même. De plus, ici la jurisprudence ouvre des questions autant qu'elle en résout, par exemple le tribunal

¹²⁰² CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, pp.790-798.

¹²⁰³ DISTEL Michel, « La notion d'opération administrative complexe », *La Revue administrative*, n° 20, 2 août 1981, pp.370-376 ; FEILHES Louis, « Le concept d'opération complexe », *RFDA*, n° 1, 24 février 2020, pp.39-58

¹²⁰⁴ ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome I*, Paris, Dalloz, 2007, p.877.

¹²⁰⁵ DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis, « Plans d'urbanisme, les limites de la théorie des opérations complexes », *RFDA*, n° 04 15 septembre 2017, p.783.

¹²⁰⁶ CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, pp.790-798.

administratif de Grenoble a dû se prononcer sur le fait de savoir quelles conséquences avait la décision du Conseil d'Etat de rétablir un plan local d'urbanisme annulé par lui puis rétabli.

Sous-Section 2 Des moyens formels qui ne prospèrent pas devant le juge administratif

La défense en première instance peut échouer (I) et la voie de l'appel peut se révéler infructueuse pour certaines communes (II). De même, le recours aux pouvoirs du juge pour atténuer les effets de ses décisions, comme le sursis à statuer un but de régularisation ou encore la modulation des effets dans le temps de la décision d'annulation n'ont que peu prospéré devant les juges administratifs (III).

I. Des annulations de plan local d'urbanisme prononcée à différents degrés de juridiction

Que ce soit en première instance devant le tribunal administratif de Grenoble (A) puis devant la cour administrative d'appel de Lyon (B) les communes que nous avons étudiées ont subi des annulations de leur plan local d'urbanisme.

A. Devant le tribunal administratif de Grenoble

Des annulations prononcées par le tribunal administratif de Grenoble ont eu lieu dans neuf contentieux. Trois pour Val d'Isère, deux pour Saint-Bon-Tarentaise et un seul pour Megève, Les Allues, Huez et Morzine. Sur ces neuf annulations, sept ont revêtu un caractère définitif. Deux ont fait l'objet d'un recours devant la cour administrative d'appel (Val d'Isère et Saint-Bon-Tarentaise). A la suite de l'appel, un recours a fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat (Saint-Bon-Tarentaise). Ces recours ont permis d'invalider totalement ou partiellement le jugement du tribunal administratif. Pour rappel, dans le cas de Val d'Isère, la cour administrative d'appel a prononcé un sursis du jugement puis l'a annulé partiellement. On le sait, dans le cas de Saint-Bon-Tarentaise, le Conseil d'Etat est revenu sur sa jurisprudence Saint-Lunaire.

Les annulations n'ont pas eu les mêmes conséquences pour les communes. Certaines sont retournées au plan local d'urbanisme précédent, telles que les communes de Morzine et Les Allues, alors que d'autres ont perdu leur plan local d'urbanisme, comme Val d'Isère, Saint Bon-

Tarentaise, Megève et Huez. Les moyens qu'a retenus le tribunal administratif concernent la légalité interne et externe de ces plans locaux d'urbanisme moyens que nous avons déjà exposés et qui sont variés. Comme indiqué précédemment, les moyens de légalité externe sont souvent rédhibitoires.

B. Devant la cour administrative d'appel de Lyon

Devant la cour administrative d'appel de Lyon, deux plans locaux d'urbanisme ont subi une annulation définitive, partielle ou totale. Sur un moyen de légalité interne, les plans locaux d'urbanisme de Saint-Bon-Tarentaise et de Chamonix. Concernant Saint-Bon-Tarentaise en 2011, le motif unique retenu est la modification du règlement du plan local d'urbanisme après l'enquête publique concernant le coefficient d'occupation des sols des hôtels qui infléchit le parti d'urbanisme retenu¹²⁰⁷.

Pour Chamonix 2011¹²⁰⁸, la cour a estimé qu'aucun moyen de légalité externe ne justifiait l'annulation. Elle a retenu deux moyens de légalité interne. Le classement en zone AU d'un secteur qui ne correspond pas à l'objectif poursuivi dans le projet d'aménagement et de développement durable sur le maintien des coupures vertes. Elle sanctionne aussi la méconnaissance de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme en ce qu'il préconise une utilisation économe et équilibrée de la ressource en eau car un secteur est classé en zone urbaine (Uct) alors qu'une source d'eau sulfureuse s'y trouve.

II. Les échecs de demandes de sursis pour régularisation et de modulation dans le temps des effets des annulations de plan local d'urbanisme

Si le juge administratif constate des irrégularités, les communes ont des arguments au contentieux pour que ces irrégularités n'entraînent pas l'annulation de leur plan local d'urbanisme. Deux moyens ont été invoqués par les communes que nous avons analysées. Le premier est le sursis en attente de régularisation de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme¹²⁰⁹.

¹²⁰⁷ CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°10LY00962.

¹²⁰⁸ CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune de Chamonix*, n°8LY00170.

¹²⁰⁹ Article L.600-9 du code de l'urbanisme : « Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est

Le second est de présenter des conclusions demandant l'application de la jurisprudence *AC !*¹²¹⁰.

Ces deux moyens témoignent d'une possibilité d'admettre une illégalité sans que cela entraîne l'annulation de l'acte en cause. Ce sont des moyens qui permettent, selon l'expression de Bertrand Seiller, des cas d'« *illégalité sans annulation* »¹²¹¹. Cependant, dans le cas des communes que nous avons sélectionnées, elles n'ont pas bénéficié de ces assouplissements. Ainsi, si ces possibilités existent, elles n'ont pas forcément une application systématique par les juridictions. Dans le premier cas, c'est la nature des vices retenus qui ne justifie pas l'application du sursis à statuer de l'article L.600-9, dans le second cas, c'est l'analyse de l'effet rétroactif de l'annulation du plan local d'urbanisme qui ne paraît pas excessive.

L'article L.600-9 du code de l'urbanisme dispose : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre [...], un plan local d'urbanisme [...], estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable [...].* ». La Cour administrative d'appel de Lyon a rendu vingt-huit arrêts entre 2015 et 2020 qui concernaient un litige autour d'un plan local d'urbanisme où l'article L.600-9 du code de l'urbanisme a été invoqué¹²¹². Dans

susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes :

1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ;

2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. ».

¹²¹⁰ CE, 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 255886.

¹²¹¹ SEILLER Bertrand, « L'illégalité sans l'annulation », AJDA, 2004, pp.963-970.

¹²¹² CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Saint-Bon-Tarentaise* n°14LY01961 ; CAA Lyon, 15 novembre 2016, *Grézieu-la-Varenne*, n°15LY01363 ; CAA Lyon 7 novembre 2017, *Corenc*, n°17LY01919 ; CAA Lyon, 11 janvier 2018, *Bourg-en-Bresse*, n°16LY01410 ; CAA 8 février 2018, *Valloire*, n°16LY01699 ; CAA Lyon, 29 janvier 2019, *Villié-Morgon*, n°18LY01640 ; CAA Lyon, 12 février 2019, *Villeneuve-de-Berg*, n°18LY01631 ; CAA Lyon, 7 mars 2019, *Monnetier-Mornex*, n°18LY00316 ; CAA Lyon, 2 avril 2019, *Saint-Georges-de-Reneins*, n°18LY01140 ; CAA Lyon, 21 mai 2019, *Valsonne*, n°18LY02390 ; CAA Lyon, 21 mai 2019, *Valsonne*, 18LY02554 ; CAA Lyon, 21 mai 2019, *Saint-Genest-Malifaux*, 18LY02560.

cinq arrêts qui concernaient la même affaire elle a accueilli ce moyen. Dans les autres affaires, elle n'a pas accueilli ce moyen.

Concernant Val d'Isère en novembre 2019, le tribunal administratif de Grenoble a estimé qu'«*Eu égard à leur nature, les vices retenus aux points précédents ne peuvent être régularisés par une procédure de modification. Par suite, les conclusions présentées par la commune de Val d'Isère tendant à l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme doivent être rejetées.*»¹²¹³. La cour administrative d'appel de Lyon a jugé que «*Compte tenu de la nature des vices affectant le PLU de la commune de Val d'Isère et des effets de l'annulation, il n'y a pas lieu, pour la Cour, d'exercer les pouvoirs qu'elle tient de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Dès lors, les conclusions de la commune de Val d'Isère tendant à la mise en œuvre de cet article doivent être rejetées.*»¹²¹⁴. Ici, c'est la nature des vices qui semble ne pas permettre l'application de l'article L.600-9, ils ne sont pas régularisables.

Devant le tribunal administratif de Grenoble en 2014, la commune de Saint-Bon-Tarentaise avait présenté des conclusions tendant à demander l'application de la jurisprudence AC!¹²¹⁵ concernant une possible annulation de son plan local d'urbanisme. C'est-à-dire qu'elle estimait que l'effet rétroactif de l'annulation du plan emportait des conséquences trop importantes au regard de sa portée dans le temps. Le tribunal n'a pas fait droit à cette demande en estimant que : «*Sur les conclusions de la commune tendant à la modulation des effets de l'annulation : 11. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ;*

12. Considérant que l'annulation de la délibération litigieuse a pour effet de remettre en vigueur le plan d'occupation des sols antérieur approuvé en 1996 ; que, dès lors, l'annulation immédiate de la délibération du 17 novembre 2011 ne crée pas de vide juridique ; que, si la

¹²¹³TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n°1701033 ; 1701081 ; 1703210 ; 1703435 ; 1703441 ; 1703443 ; 1703449 ; 1703452 ; 1703455 ; 1703460 ; 1703461.

¹²¹⁴CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY000312267.

¹²¹⁵CE, 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 255886.

commune de Saint-Bon-Tarentaise soutient que le plan d'occupation des sols remis en vigueur du fait de l'annulation du plan local d'urbanisme serait moins protecteur pour l'environnement, elle n'apporte aucune précision à l'appui de cette affirmation, notamment sur l'ampleur des atteintes à l'environnement qui seraient susceptibles d'être engendrées par la remise en vigueur du précédent document d'urbanisme ; que la commune soutient, en outre, que plusieurs projets en cours de réalisation risqueraient d'être remis en cause par une annulation du plan local d'urbanisme, engendrant des pertes de recettes fiscales et des pertes d'emplois, et que l'annulation du plan local d'urbanisme pourrait avoir des conséquences couteuses pour la commune, dont la responsabilité pourrait être engagée par plusieurs pétitionnaires ayant obtenu des permis de construire susceptibles d'être annulés ; que, toutefois, elle ne produit aucun élément probant de nature à établir l'étendue de ces pertes de recettes et d'emplois ou des indemnités qu'elle pourrait être contrainte de régler ; que, dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que la disparition rétroactive de la délibération approuvant la modification du PLU entraînerait des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients que présenterait une annulation différée de cette délibération ; »¹²¹⁶. Le tribunal fait une application stricte de la jurisprudence AC ! en estimant que l'annulation ne crée pas de vide juridique, car la commune n'a pas rapporté une preuve suffisante, aux yeux du tribunal, étayant une déstabilisation des situations juridiques nées sous le plan local d'urbanisme. Cette décision démontre l'adaptation par le juge administratif de son office selon les circonstances, ici, il prononce la remise en vigueur d'un plan d'occupation des sols datant de 1996, dix-huit ans après son approbation. En 2015, lors de l'appel de ce jugement, la commune avait présenté conjointement les deux moyens, c'est-à-dire qu'elle réclamait l'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme et de la jurisprudence AC ! elle s'est vue déboutée de ces deux moyens¹²¹⁷.

Concernant l'application de la jurisprudence AC ! aux plans locaux d'urbanisme, la cour administrative d'appel de Lyon a eu à se prononcer à huit reprises, dont six fois sur un jugement du tribunal administratif de Grenoble, de 2010 à 2019¹²¹⁸. Elle n'a jamais accueilli ce moyen,

¹²¹⁶ TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°1202555 - 1202557 – 1202667.

¹²¹⁷ CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°14LY01961.

¹²¹⁸ CAA Lyon, 2 février 2010, *Commune de Bourgoin-Jallieu*, n°07LY01929 ; CAA Lyon, 29 juin 2010, *Commune du Versoud*, n°09LY02176 ; CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Villarodin-Bourget*, n°10LY00619 ; CAA Lyon 7 février 2012, *Commune de Saint-Héand*, n°11LY00567 ; CAA Lyon, 19 juin 2012, *Commune de Moirans*, n°10LY01232 ; CAA Lyon, 11 mars 2014, *Commune d'Anneyron*, n°13LY01054 ; CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°14LY01961 ; CAA Lyon, 1^{er} décembre 2015, *Commune de Manigod* n°14LY01756.

et par deux fois elle a désavoué le tribunal administratif de Grenoble qui en avait fait application. Dans une première affaire, le tribunal administratif de Grenoble, avait décidé de différer les effets de l'annulation de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de la commune du Versoud, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date dudit jugement contre les actes pris sur le fondement de cette délibération. La cour administrative d'appel de Lyon a estimé que la nécessité retenue par le jugement attaqué, à la supposer établie, d'élaborer un nouveau PLU en raison de l'incohérence de certains zonages et de l'inadaptation des règles d'urbanisation remises en vigueur au contexte d'expansion démographique de la commune et d'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 n'est pas au nombre des motifs d'intérêt général susceptibles de fonder légalement un effet différé de l'annulation, à une date déterminée, au demeurant sans justification par les premiers juges¹²¹⁹. Dans une autre affaire, concernant une commune en zone de montagne, le tribunal administratif de Grenoble avait, par annulé la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme de la commune de Manigod, située en zone de montagne, et a différé les effets de cette annulation à l'exception de certaines dispositions dont l'effet reste rétroactif. La cour administrative d'appel a estimé qu'il n'apparaissait pas que les conséquences susceptibles de résulter de la remise en vigueur de son ancien plan d'occupation des sols, malgré en particulier les contraintes ou exigences générées par la localisation de la commune de Manigod en zone de montagne, seraient telles qu'une limitation dans le temps des effets de l'annulation de la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme serait justifiée¹²²⁰. Ces arrêts et les jugements du tribunal administratif de Grenoble ci-dessus démontrent que le tribunal administratif de Grenoble avait déjà différé dans le temps les effets de l'annulation d'un plan local d'urbanisme situé en zone de montagne.

Cette étude des moyens formels permet de comprendre qu'il est difficile pour les communes de défendre leur plan local d'urbanisme lorsqu'il est attaqué, et qu'un recours aux juridictions supérieure permet parfois d'éviter une annulation. Cela mobilise beaucoup de ressources et de temps. Les juridictions administratives apparaissent comme un gardien du droit édicté par l'Etat central en veillant à son respect par les collectivités territoriales, notamment sur les éléments de légalité externe. Elles annulent totalement un plan local d'urbanisme sur des illégalités externes qui semblent moins sujettes à controverse, car facilement identifiables par des éléments objectifs : la présence ou non de définition d'objectif, la présence d'une délibération,

¹²¹⁹ CAA Lyon, 29 juin 2010, *Commune du Versoud*, n°09LY02176.

¹²²⁰ CAA Lyon, 1^{er} décembre 2015, *Commune de Manigod* n°14LY01756.

ou encore les dates d'une enquête publique. Ce qui rend leurs décisions moins contestables par les communes, car reposant sur des éléments laissant peu de marge à l'interprétation de leur existence ou non. Ce n'est pas le cas lorsqu'elles annulent pour des illégalités internes, qui elles sont plus sujettes à interprétation. Ces annulations renforcent le sentiment de défiance des communes par rapport aux juridictions et par rapport au pouvoir central auquel elles sont liées. Parfois, les communes contestent ces annulations qu'elles estiment illégitimes par le moyen de pratiques qui se situent en dehors des tribunaux.

Section 2 La contestation informelle comme moyen de défense pragmatique

Le non-respect par les collectivités publiques du droit de l'urbanisme une analyse qui fait consensus. Elle a beaucoup été analysée pour les autorisations d'urbanisme, mais peu en ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme¹²²¹. La contestation informelle des décisions de justice renvoie à des moyens mis en œuvre par les communes qui ne sont pas répertoriés par le droit positif dans le code de l'urbanisme ou dans le code de justice administrative. Plusieurs communes ont développé des pratiques qui marquent leur résistance à l'application des décisions contentieuses du juge administratif. Parmi les cas que nous avons étudiés, nous avons pu repérer que certaines communes n'ont pas appliqué la décision de justice qui s'imposait à elles (sous-section 1). Quelques acteurs ont aussi essayé de modifier le cadre légal par des contacts informels (sous-section 2).

Sous-Section 1 La non-application d'une décision de justice comme moyen de contestation

C'est une sorte d'impensé de la science juridique, qui a été mis en lumière par les pouvoirs du juge administratif relatifs à l'astreinte et au pouvoir d'injonction. Les décisions de justice sont présentées comme impératives, elles sont présentées comme allant d'elles même, comme étant appliquées par les acteurs juridiques. Cette analyse est valable si l'on définit le droit comme un

¹²²¹ PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37 ; CARPENTIER Elise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité », *Revue de droit immobilier*, n°1, 2020, pp.20-27.

ordre assorti de sanctions. Cependant, nous définissons le droit comme une potentialité d'action à laquelle les acteurs se réfèrent pour agir. Il se peut très bien qu'ils décident de s'y conformer ou pas. Le pouvoir d'injonction et d'astreinte du juge administratif a correspondu à l'identification de cas où les administrations n'appliquaient pas les décisions de justice. Cette question se pose avec acuité en droit administratif, surtout depuis que le juge administratif est investi de pouvoirs d'injonction, c'est-à-dire depuis 1995¹²²². Notre travail nous a confronté à des cas de non application de la part des communes, à différents degrés. Une commune s'est vue sanctionnée par une injonction à appliquer une décision de justice (I). Dans d'autres communes, c'est le contournement de certaines règles issues de la jurisprudence qui pose question (II).

I. Chamonix, une non-application ostensible sanctionnée par une injonction

En 2012, la commune de Chamonix s'est vue rappeler à l'ordre par la cour administrative d'appel de Lyon qui a jugé que :

« la commune de Chamonix n'a pas tiré les conséquences de l'annulation partielle de son plan local d'urbanisme, il y a lieu de lui prescrire les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt de la Cour de céans du 22 février 2011 rectifié le 18 mardi 2011 dans le délai de quatre mois à compter de la notification que lui sera faite du présent arrêt ; que faute pour la commune d'avoir élaboré les nouvelles dispositions de son plan local d'urbanisme applicables au secteur [...] à l'issue de ce délai, elle devra verser une astreinte de 500 euros par jour de retard »¹²²³.

Pour la cour, la commune de Chamonix n'avait pas tiré les conséquence de l'annulation partielle de la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme de Chamonix prononcée en 2011¹²²⁴.

Il faut rappeler le cadre juridique de l'injonction. La cour fait ici application des articles L.911-1¹²²⁵ et L.911-4¹²²⁶ du code de justice administrative. Selon l'article R.921-1 alinéa 2 du code

¹²²² Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, JORF n°0034 du 9 février 1995 page 2175.

¹²²³ CAA Lyon, 31 juillet 2012, *Commune de Chamonix*, n° 12LY00091.

¹²²⁴ CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune de Chamonix*, n° 8LY00170.

¹²²⁵ « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »

¹²²⁶ « En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution (...) Si le jugement

de justice administrative « *La demande d'exécution d'un arrêt rendu par une cour administrative d'appel est adressée à celle-ci.* ». L'article R.921-5 du code de justice administrative dispose que : « *Le président de la cour administrative d'appel ou du tribunal administratif saisi d'une demande d'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4, ou le rapporteur désigné à cette fin, accomplissent toutes diligences qu'ils jugent utiles pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande.* ».

En l'espèce, la cour rend sa décision dans le cadre d'une demande de la part d'un requérant qui avait auparavant remporté un contentieux contre le plan local d'urbanisme de Chamonix. La cour a donc recours à l'article L.911-4 du Code de justice administrative¹²²⁷. Le requérant estimait que la commune de Chamonix n'avait pas pris les mesures réglementaires tirant les conséquences de l'annulation prononcée en 2011. Il fait valoir que « *la révision générale du plan d'occupation des sols, qui est en cours d'élaboration, ne constitue pas une mesure d'exécution stricto sensu de l'arrêt de la Cour ; que celle-ci risque de ne pas aboutir en raison de la proximité des élections municipales ; qu'aucune des révisions simplifiées et modifications ponctuelles n'ont visé la zone concernée par l'arrêt de la Cour* »¹²²⁸. Face à cela la commune développe plusieurs arguments pour démontrer que la demande d'injonction est infondée¹²²⁹. Cette injonction permet de donner un sens aux mots « *sans délai* » de l'ancien article L.123-1 du code de l'urbanisme qui disposait : « *En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Il en est de*

ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte (...) ».

¹²²⁷ Dans le cadre de ce contentieux, la cour administrative d'appel de Lyon avait prononcé un arrêt dont elle a rectifié une erreur matérielle par ordonnance. CAA Lyon, 31 juillet 2012, *Commune de Chamonix*, n°12LY00091 : « *le 22 février 2011 par la cour administrative d'appel de céans, rectifié par l'ordonnance n° 11LY00582 en date du 18 mars 2011* ».

¹²²⁸ CAA Lyon, 31 juillet 2012, *Commune de Chamonix*, n°12LY00091.

¹²²⁹ « *« la demande d'exécution présentée est purement spéculative et procédurière et demeure sans lien avec l'enjeu du dossier ; que la remise en vigueur de l'ancien plan d'occupation des sols ne peut que rassurer les intéressés, [...] ; que si l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de la loi du 12 juillet 2010, prévoit qu'en cas d'annulation partielle par la voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicable à la partie du territoire communal concernée par l'annulation, le texte fait seulement référence à l'élaboration de règles nouvelles d'urbanisme ; qu'au cas présent l'annulation partielle du plan local d'urbanisme ne conduit pas au retour au règlement national d'urbanisme, puisque le précédent plan d'occupation des sols a été remis en vigueur ; que c'est seulement la décision d'élaboration qui doit être prise sans délai ; qu'en l'espèce, le conseil municipal a prescrit le 26 novembre 2010 une révision générale du plan local d'urbanisme ; que cette révision a même été prescrite avant que n'intervienne la décision de la Cour ; qu'en tout état de cause, il n'y avait pas lieu de faire droit aux demandes d'astreinte et de la condamnation financière formulées par ces demandeurs ; qu'une simple injonction de prescrire la mise en oeuvre d'une procédure de modification du plan local d'urbanisme même dans un délai qui ne saurait être inférieur à trois mois s'avère nécessaire ; » » CAA Lyon, 31 juillet 2012, *Commune de Chamonix*, n°12LY00091.*

même des plans d'occupation des sols qui, à la date de publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée, ne couvrent pas l'intégralité du territoire communal concerné ».

La cour administrative d'appel de Lyon l'interprète comme suit :

« Considérant que les dispositions précitées du code de l'urbanisme imposent aux autorités compétentes, en cas d'annulation partielle, d'un plan local d'urbanisme, d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par cette annulation ; qu'en l'espèce, il est constant que la commune de Chamonix, qui ne peut utilement se prévaloir de la mise en révision générale de son plan local d'urbanisme n'a pas tiré les conséquences de l'annulation partielle de son plan local d'urbanisme [...] que la commune de Chamonix n'ayant pas tiré les conséquences de l'annulation partielle ainsi prononcée de son plan local d'urbanisme, il y a lieu de lui prescrire de prendre les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt de la Cour de céans du 22 février 2011 rectifié le 18 mars 2011 dans le délai de quatre mois à compter de la notification que lui sera faite du présent arrêt ; que faute pour la commune d'avoir élaboré les nouvelles dispositions de son plan local d'urbanisme applicables [...] à l'issue de ce délai, elle devra verser une astreinte de 500 euros par jour de retard ; »¹²³⁰.

Elle estime ainsi que la prescription d'une révision générale du plan local d'urbanisme ne constitue pas une mise en œuvre de l'arrêt rendu précédemment. Ainsi, Chamonix n'a pas tiré les conséquences de l'arrêt précédent et se voit enjoindre d'en tirer les conséquences dans un délai de quatre mois. La commune prendra une délibération en septembre 2012¹²³¹, prescrivant des mesures spécifiques au secteur en litige. Ce secteur, malgré une identification par le rapport de présentation en tant que zone humide et coupure verte, était classé en U par le règlement du plan local d'urbanisme. La cour administrative d'appel de Lyon avait annulé la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme en ce qu'elle classait ce secteur zone urbaine (U), ce qui sous-entendait donc qu'il fallait le classer en zone N. Suite à cette annulation, les dispositions du plan d'occupation des sols précédent s'appliquaient. La commune vivait donc avec deux documents d'urbanisme en parallèle, le plan local d'urbanisme et le plan d'occupation des sols pour la zone qui a fait l'objet de l'annulation. Le 26 novembre 2010, la

¹²³⁰ CAA Lyon, 31 juillet 2012, *Commune de Chamonix*, n°12LY00091.

¹²³¹ Délibération CM commune de Chamonix du 28 septembre 2012, n°002438. *Objet : Elaboration Plan local d'urbanisme/ Secteur des Mouilles.*

commune avait prescrit une révision générale du plan, en estimant que cette révision était une mesure d'application de la décision de la cour. Alors que cette révision avait été prescrite avant l'arrêt de la cour annulant partiellement le plan. Cette révision ne pouvait donc pas apparaître comme une application de l'arrêt de la cour. Suite à l'arrêt annulant partiellement le plan, la commune aurait dû prescrire une révision partielle sur la zone incriminée. Dans sa délibération du 28 septembre 2012, la commune a estimé qu'

« afin que la Commune se dote d'un PLU sur la totalité de son territoire, il convient de faire application des dispositions de l'article L.123-1, al.6 du Code de l'urbanisme lequel dispose « En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un Plan Local d'Urbanisme l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du Plan, applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Sur cette base il est proposé au Conseil Municipal d'élaborer, pour la partie du territoire concernée par la décision de la Cour Administrative d'Appel de Lyon relative au secteur [...], les dispositions nécessaires afin de tirer les conséquences de l'annulation juridictionnelle et reconstituer un dossier de PLU applicable sur l'ensemble du territoire de la Commune [...] ».

Le conseil municipal prend donc la décision suivante :

« Décide d'élaborer les nouvelles dispositions du Plan Local d'Urbanisme applicable à la partie du territoire concerné par la décision de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 22 février 2011, selon les dispositions de l'article L.123-1 al.6 du Code de l'Urbanisme afin de doter la Commune de Chamonix-Mont-Blanc d'un Plan Local d'Urbanisme recouvrant l'intégralité de son territoire ».

Dans une procédure d'élaboration partielle menée en 2013¹²³², la commune estime que :

« Nonobstant la procédure de révision en cours, la Cour Administrative d'Appel de Lyon, saisie d'une demande d'exécution du jugement rendu le 22 février 2011 par le Syndicat des Copropriétaires de l'Immeuble « Le Bois du Bouchet » a, par un arrêt du 31 juillet 2012, enjoint la Commune de prendre les nouvelles mesures

¹²³² Voir ci-contre le Rapport de présentation de l'élaboration partielle, d'avril 2013, p.6.

https://www.chamonix.fr/documents/deplacements_urbanisme_logement/urbanisme/pdf/rapport_presentation_mouilles.pdf [consulté le 12 mai 2020].

réglementaires qu'implique l'annulation partielle du Plan Local d'Urbanisme concernant le secteur des « Mouilles », et ce dans le délai de 4 mois à compter de la notification de l'arrêt, soit le 2 août 2012, cette mise en demeure étant assortie d'une astreinte. Ces décisions ont pour effet, selon les dispositions de l'article L.123-1 al. 6 du Code de l'Urbanisme, de remettre en vigueur les dispositions du document d'urbanisme antérieures sur le secteur des « Mouilles », soit une zone N grevée d'un Espace Boisé à Conserver sur les parcelles de la source sulfureuse, un secteur I AUDa, ainsi qu'un secteur II AU sur les parcelles sises au Sud de la source. ». Elle estime donc que « Le règlement du PLU modifié supprime le secteur UCt et introduit une zone N. ».

La commune fait donc le choix d'une procédure d'élaboration partielle qu'elle estime découler de l'arrêt de la cour administrative d'appel, comme elle l'explique dans le rapport de présentation de cette élaboration partielle :

« Les modifications du PLU développées ci-avant, portant sur les nouvelles dispositions applicables à la partie du territoire concerné par la décision de la Cour Administrative d'Appel de Lyon du 31 juillet 2012, ne portent pas atteinte à l'économie générale du document d'urbanisme et sont compatibles avec les objectifs affichés dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU. Cette procédure s'inscrit bien dans le cadre d'une élaboration partielle du PLU ressortant de l'application de l'article L. 123-1 al.6 du Code de l'Urbanisme. »¹²³³

La question reste donc toujours en suspens : la prescription de la révision d'un plan local d'urbanisme à la suite d'une annulation qui concerne une seule zone constitue-t-elle une mise en œuvre de nouvelles dispositions du plan au sens de l'ancien article L.123-1 alinéa 6 du Code de l'urbanisme ? La cour administrative d'appel de Lyon a répondu par l'affirmative¹²³⁴. La cour a été saisie une nouvelle fois par le requérant qui lui demandait de prononcer une injonction afin de liquider l'astreinte car selon lui la commune de Chamonix n'aurait pas pris les nouvelles mesures réglementaires qu'implique l'annulation partielle du plan local d'urbanisme concernant

¹²³³ Rapport de présentation Elaboration Partielle, p.9.

https://www.chamonix.fr/documents/deplacements_urbanisme_logement/urbanisme/pdf/rapport_presentation_mouilles.pdf [consulté le 12 mai 2020].

¹²³⁴ CAA Lyon, 3 décembre 2013, *Commune de Chamonix*, n°12LY00091.

le secteur en cause. La cour administrative d'appel de Lyon n'a pas fait droit à sa demande. Elle a estimé que :

« 4. Considérant que, par délibération en date du 28 septembre 2012 le conseil municipal de la commune de Chamonix-Mont-Blanc-Mont-Blanc a décidé d'élaborer les nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme applicables au secteur concerné par l'annulation prononcée par la cour de céans et a défini les modalités de concertation avec la population ; que cette concertation a débuté le 22 octobre 2012 ; que par délibération du 21 décembre 2012, le conseil municipal a pris acte des nouvelles propositions de zonage tenant compte des orientations du projet d'aménagement et de développement durable et en a débattu ; que le 12 novembre 2012 le président du tribunal administratif de Grenoble a procédé à la désignation d'un commissaire enquêteur ; que par délibération du 18 avril 2013 le conseil municipal a arrêté le projet partiel du plan local d'urbanisme et approuvé le bilan de la concertation ; qu'en outre, les personnes publiques associées à l'élaboration partielle du plan local d'urbanisme et les établissements publics de coopération intercommunales ont été sollicités pour avis ; que l'enquête publique prescrite par arrêté du 10 septembre 2013 s'est déroulée du 30 septembre au 31 octobre 2013 ;

5. Considérant que même si la commune a choisi la voie de la révision de son plan local d'urbanisme, qui ne constitue pas la procédure la plus rapide pour exécuter les arrêts rendus par la cours de céans, il ne peut qu'être constaté au jour de la présente décision que cette procédure est très avancée et devrait prochainement aboutir ; que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de prononcer la liquidation de l'astreinte décidée par l'arrêt du 31 juillet 2012, qui n'a revêtu qu'un caractère provisoire ; qu'il s'ensuit que la requête susvisée aux fins de liquidation d'astreinte doit, dans les circonstances de l'espèce, être rejetée ; »

Ainsi, même si la procédure de révision de l'ensemble du plan local d'urbanisme n'était pas la voie la plus rapide, c'était une mesure réglementaire qui démontre que la commune de Chamonix faisait application de l'annulation partielle. En clair, pour la cour cette révision générale du plan local d'urbanisme démontre que la commune a pris les mesures réglementaires qu'impliquait l'annulation partielle de son plan local d'urbanisme.

Ce cas démontre que la commune de Chamonix a développé deux stratégies. La première celle de ne pas élaborer de révision partielle directement après l'annulation partielle de son plan par la cour. La seconde, celle de prescrire une révision totale de son plan local d'urbanisme. Elle semble avoir fait preuve de réticences à appliquer la décision de la cour. En réalité, elle n'a pas changé les mesures initialement envisagée le 16 novembre 2010, c'est-à-dire la révision générale du plan local d'urbanisme.

Concernant l'injonction, ce cas nous mène à une réflexion plus générale sur la portée des arrêts rendus par la cour administrative d'appel de Lyon sur le cas de Chamonix. Tout d'abord, rappelons que l'article L.11 du code de justice administrative dispose « *Les jugements sont exécutoires.* ». Cette formule signifie que dès lors que la décision de justice a été notifiée aux parties, celles-ci doivent prendre les mesures nécessaires à l'exécution de la chose jugée. Le Conseil d'Etat a estimé qu'en ce qui concerne le juge judiciaire « *la faculté reconnue aux juges de prononcer une astreinte, en vue de l'exécution tant de leurs décisions que des mesures d'instruction qui en sont le préalable, a le caractère d'un principe général du droit ; que, s'il n'appartient qu'au législateur de déterminer, d'étendre ou de restreindre les limites de cette faculté,* »¹²³⁵. Ainsi, comme le fait remarquer Franck Moderne : « *Le droit processuel privé admet depuis longtemps que toute décision de justice a force exécutoire, que la fonction juridictionnelle est aussi une fonction d'autorité et qu'elle comporte, outre le pouvoir de dire le droit (jurisdictio) celui d'en imposer la mise en œuvre (imperium) par la célèbre « formule exécutoire » et le recours, si besoin est, à la force publique* »¹²³⁶. Le juge administratif s'est vu doter de ce pouvoir d'astreinte par le législateur en 1980¹²³⁷. Le pouvoir d'injonction lui a été confié en 1995¹²³⁸. La juridiction peut prescrire d'office ces mesures ou être sollicité par un requérant suite à une décision contentieuse qui revêt la force de la chose jugée. Ce qui fait dire à Franck Moderne que « *Dans l'image séculaire de la justice, le glaive a sa place aux côtés de la balance.* »¹²³⁹. Pour le juge administratif, le prononcé de l'injonction et de l'astreinte reflète ses pouvoirs face à l'inaction de l'administration. Selon le Vice-Président honoraire du Conseil d'Etat Jean-Marc Sauvé, avec l'injonction « *Le juge administratif ne s'est donc pas taillé des habits neufs dans la pourpre de l'administrateur, il s'est simplement mis à exercer la part*

¹²³⁵ CE, 10 mai 1974, *Barre et Honnet*, n° 85132.

¹²³⁶ MODERNE Franck, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 1996, p.43.

¹²³⁷ Loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, JORF du 17 juillet 1980 page 1797.

¹²³⁸ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, JORF n°0034 du 9 février 1995 page 2175.

¹²³⁹ MODERNE Franck, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, 1996, p.43.

d'imperium qui lui revient. Il ne se borne plus à constater platoniquement ce qui est ou non conforme au droit. »¹²⁴⁰. Pour Michel Fromont, l'injonction est le marqueur d'une protection renforcée des droits subjectifs devant le juge administratif en France¹²⁴¹. Concernant les documents d'urbanisme, Pierre Soler-Couteaux identifie un jugement par lequel un tribunal administratif a assorti sa décision d'une injonction à modification de ce document dans les six mois suivant la décision. Le document d'urbanisme en question était un plan d'occupation des sols. A l'époque il pense qu' « *Elle présente toutefois une portée limitée ; elle ne saurait, à notre sens, être étendue dans l'hypothèse où ce n'est pas la décision du maire refusant de rectifier le classement d'un terrain qui est annulée, mais la délibération approuvant la révision d'un POS/PLU. En effet, dans ce cas, les dispositions de l'article L. 121-8 auxquelles le juge administratif ne saurait légalement déroger prévoient que « l'annulation (...) d'un plan local d'urbanisme, (...) ou d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur (...) le plan local d'urbanisme (...) ou le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur.* »¹²⁴². Notre exemple de Chamonix vient quelque peu tester ce raisonnement et viendrait plutôt l'infirmier. En effet, ici il a lieu après l'annulation partielle, c'est le plan d'occupation des sols qui s'appliquait. Cependant, dans le cas de Chamonix, la cour administrative d'appel de Lyon a été saisie sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative. Quoi qu'il en soit c'est une injonction à prendre les mesures réglementaires qu'impliquaient l'annulation partielle prononcée antérieurement. On peut donc désormais, reprendre le raisonnement de Pierre Soler-Couteaux et le modifier en disant que le

¹²⁴⁰ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-injonction-la-loi-du-8-fevrier-1995-apres-vingt-ans-de-pratique#2> [consulté le 12 mai 2020]. L'injonction – la loi du 8 février 1995 après vingt ans de pratique, par Jean-Marc Sauvé, Vice-président, Discours du 5 septembre 2014.

¹²⁴¹ « *en l'espace de cinquante ans, la mission de la juridiction administrative a complètement changé en Europe : le juge administratif n'est plus seulement le contrôleur de l'administration et le gardien du respect du droit objectif ; il est aussi devenu le protecteur de l'individu et le défenseur des situations juridiques subjectives, ce qui implique à tout le moins l'égalité des parties au procès et, en cas de bien-fondé de la demande, le plein rétablissement de l'individu dans ses droits, voire la création d'une situation juridique individuelle nouvelle. Ce changement de perspective a incité le législateur à modifier de façon importante les pouvoirs de décision du juge dans le procès administratif : la recherche de l'égalité entre les parties au procès a conduit à donner au juge des pouvoirs de décision très importants au début du procès, notamment celui d'enjoindre à l'autorité administrative de ne pas exécuter la décision attaquée devant lui, voire de prendre diverses mesures conservatoires. De même, le souci de ne plus se contenter de constater la violation du droit objectif, mais de donner pleinement satisfaction au requérant qui a raison, conduit à donner au juge non plus seulement des pouvoirs d'annulation de la décision administrative contestée, mais encore de vastes pouvoirs de décision soit au moment du prononcé du jugement, soit plus tard si des difficultés d'exécution de la chose jugée surgissent. Cette étude est consacrée à cette transformation tout à fait remarquable de la justice administrative qui s'est produite en Allemagne, en Espagne, en Italie et en France.* » FROMONT Michel, « Les pouvoirs d'injonction du juge administratif en Allemagne, Italie, Espagne et France », *RFDA*, n°3, 10 mai 2002 p.551.

¹²⁴² SOLER-COUTEAUX Pierre, « Précisions sur le pouvoir d'injonction du juge administratif en matière de POS », *RDI*, 2003, p.588-589.

juge administratif prononce des mesures d'injonction même lorsqu'un document antérieur existe.

Il faut s'intéresser maintenant aux justifications avancées par les acteurs de la rédaction du plan local d'urbanisme. Le point de vue des techniciens de la commune nous permet de comprendre la raison du contentieux sur cette zone, ils expliquent que : « *le recours portait sur le classement en zone constructible et en levée d'espace boisé à conserver d'une zone qui auparavant était en zone N et en zone EBC sur le secteur [...], l'objectif de la commune alors était de mener à bien un projet d'hôtel ou de résidence de tourisme.* »¹²⁴³. Ce secteur faisait l'objet d'une réflexion ancienne : « *C'est un secteur qui avait fait l'objet dans les années 1970 d'un projet de ce type-là. La commune à l'époque avait, pour des considérations que je ne connais pas, sanctionné les propriétaires en classant en zone naturelle et espace boisé à conserver, à l'époque c'était pas un carte communale c'était avant le POS... et comment dire donc là la famille était revenue nous voir, ils étaient de Courchevel d'ailleurs, en nous disant « on a un projet intéressant ». Et donc la commune avait dit oui, donc avait mis en place les classements nécessaires, donc un classement en zone UCt... touristique et donc lever l'EBC... levée de bouclier notamment de la part des voisins et le tribunal a annulé cette... alors je sais pas si le recours portait sur un ensemble de points de la révision, ou uniquement sur celui-ci. Parce que seul ce point-là a été annulé* »¹²⁴⁴. Ils essayent de contextualiser le contentieux ayant mené à l'injonction : « *je crois qu'on avait assez rapidement enclenché la procédure... ceci étant il fallait pas qu'en enclenchant une procédure de reclassement en zone N et EBC on fragilise juridiquement le PLU par rapport notamment aux propriétaires du terrain, qui eux-mêmes contestaient la décision du tribunal, du juge administratif.* »¹²⁴⁵.

Du point de vue de l'avocat de la commune : « *Il faut relativiser les enjeux liés à l'annulation du PLU. Sur l'injonction les juges l'ont appréhendé comme une volonté de ne pas appliquer la décision. C'était le bon dossier pour faire un exemple. Il n'y avait pas de volonté de ne pas appliquer. C'est la CAA qui a annulé la zone [...]. La commune avait déjà prescrit une révision. Ca classait la zone en zone EBC du POS. EN ne faisant rien, on était en place, politiquement on gérait le truc. On avait stabilisé la situation juridique. Il n'y avait aucune velléité de ne pas appliquer la décision. La cour a dit, il faut élaborer sans délai. Résultat, on l'a fait. On a fait*

¹²⁴³ Entretien Commune de Chamonix.

¹²⁴⁴ Entretien Commune de Chamonix.

¹²⁴⁵ Entretien Commune de Chamonix.

une procédure en urgence qui est illégale, ça a mis le feu aux poudres avec les investisseurs, ils voyaient qu'on faisait une élaboration partielle pour cette seule zone. Les investisseurs mandataient leurs avocats. Aujourd'hui on y est encore, on utilise tous les subterfuges. »¹²⁴⁶.

Ainsi, il faut retenir que l'injonction n'a pas modifié la stratégie de la commune de Chamonix de poursuivre une révision générale de son plan local d'urbanisme et de mener en parallèle des modifications de son plan. Par contre ces arrêts nous renseignent sur la façon dont la cour administrative d'appel de Lyon adresse des injonctions et des suites qu'elle donne à l'exécution de ses arrêts en matière de plan local d'urbanisme.

II. Défier sciemment le risque contentieux lors de la rédaction du plan local d'urbanisme

Derrière l'annulation d'un plan local d'urbanisme, c'est en fait un rappel du cadre légal qui est adressé aux communes que cela concerne la procédure, la forme et le contenu de ces documents. Cependant, certaines communes et les acteurs qui les conseillent savent parfois que leur attitude et pratiques sont à la limite de la légalité. Notre travail de recherche se concentre sur des justifications d'attitudes qui invoquent une attitude volontairement illégale. Nous l'avons vu, l'objectif des communes est de soutenir l'activité économique liée au tourisme sur leur territoire. C'est bien souvent le contenu du règlement du plan local d'urbanisme qui concentre des dispositions dont les communes savent que la légalité est discutable. On le sait l'annulation est parfois imprévisible ou difficile à contenir. Pourtant, nous avons pu identifier pour quelques thématiques une attitude volontairement illégale de la part des communes dont elles savaient qu'elles les exposaient à un risque d'annulation. Ces pratiques peuvent être diffusées par les acteurs qui conseillent des communes, notamment les cabinets d'avocats qui évaluent les risques juridiques auxquelles elles s'exposent. Leur rôle est d'évaluer le niveau de risque contentieux auquel s'expose une commune dans l'édiction de normes réglementaires qui mettent en œuvre son programme politique en matière d'urbanisme. Les avocats expliquent aux communes les risques qu'elles prennent et proposent en conséquence différentes stratégies possibles.

¹²⁴⁶ Entretien Avocat n°2.

Nous partirons de trois types d'illégalités citées par un avocat ayant conseillé différentes communes. Il explique que : « *Oui c'est difficile, juridiquement c'est un sujet qui est très très difficile [...] Oui je sais que c'est un sujet qui est très très sensible avec des questions de droit qui sont pas évidentes, qui ont changé en plus entre la précédente législation et la nouvelle. [...] Oui on leur présente le risque. Généralement on leur dit « c'est pas forcément illégal » ou « c'est illégal, vous prenez pas tellement de risques inconsidérés à garder votre rédaction et c'est même mieux pour telles et telles raisons »* »¹²⁴⁷. Il cite les catégories d'illégalités qu'il peut être amené à conseiller : « *Alors qu'est-ce qu'on peut avoir comme dispositions illégales...bon il y a les fameuses demandes d'études de risques dans les PLU, il peut y avoir des prescriptions en matière hôtelière où on a laissé filé des rédactions de PLU, enfin laissé filé... on a dit à la commune « si c'est ce que vous souhaitez gardez le, les risques sont pas brillants » mais qu'effectivement un hôtel pouvait pas changer de destination, bon... Donc ça, ça fait partie des choses qu'on a invalidé sans toutefois dire à la commune attention. C'est vrai qu'il y a quinze ans c'était un motif d'annulation de tout le PLU à la limite, on arrive pas bien à voir le caractère divisible et on annule tout. Aujourd'hui c'est plus le cas, et la disposition disparaîtra, bon elle aura joué son rôle pendant son temps. Et puis on fera appel, et puis une cassation et puis pendant ce temps on continuera d'appliquer le PLU. Donc c'est oui il y a de la tactique, il y a de la stratégie, il y a l'intention du client qui considère que ses intérêts supérieurs sont vraiment menacés et que ces dispositions-là sont très importantes.* »¹²⁴⁸. Il est possible de retracer ces illégalités en les trouvant dans les motifs qui ont conduit à l'annulation de certains plan locaux d'urbanisme, pour les cas que cite l'avocat. C'est-à-dire pour les demandes d'études de risques ou pour les prescriptions en matière hôtelière. Pour ces dernières, les dispositions sanctionnées par le juge administratif ont consisté à prendre des mesures relatives à la destination des zones. Soit en interdisant les changements de destinations pour les hôtels, soit en faisant des distinctions de coefficient d'occupation des sols entre les hôtels et les résidences hôtelières

Concernant la commune des Allues, un moyen d'annulation du plan local d'urbanisme en 2014 concernait les demandes d'études de risques accompagnant les permis de construire¹²⁴⁹. C'est

¹²⁴⁷ Entretien Avocat n°2.

¹²⁴⁸ Entretien Avocat n°2.

¹²⁴⁹ 11. Considérant que les plan locaux d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles ; que si la commune soutient que l'absence de plan de prévention des risques naturels établit l'inexistence sur son territoire de risques naturels, cette allégation est contredite par les termes des articles 12 et N2 - Occupations et utilisations soumises à des conditions particulières - du règlement du plan local d'urbanisme, qui imposent à tout pétitionnaire la réalisation d'une notice, en cas de projet de faible

ainsi qu'en 2014, les articles A2 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme des Allues disposaient :

- Pour l'article A2 : *Aucune étude de risque n'a été conduite sur les zones A par la collectivité ; ainsi, une notice (projet de faible importance) ou une étude (projet d'importance) concernant les risques naturels sera réalisée par le pétitionnaire préalablement à tout acte de construire. Dans les secteurs susceptibles d'être concernés par un risque naturel, les constructions peuvent être interdites ou soumises à des prescriptions particulières (étude préalable). [...] »*

- Pour l'article N2 : *« Aucune étude de risque n'a été conduite sur les zones N par la collectivité ; ainsi, une notice (projet de faible importance) ou une étude (projet d'importance) concernant les risques naturels sera réalisée par le pétitionnaire préalablement à tout acte de construire. Par contre, pour des bâtiments existants situés entre le point de départ d'un risque répertorié et une zone urbanisable, un zonage z, za, zc a été reporté dans les secteurs susceptibles d'être concernés par un risque naturel, les possibilités d'urbanisation peuvent être soumises à des restrictions. Ces secteurs sont repérés sur les documents graphiques par un index variable selon l'intensité du risque : "z" (risque faible), "za" (risque moyen) ou "zc" (risque important). »*

Le tribunal administratif de Grenoble avait annulé ces dispositions, en estimant que : *« Considérant que les plans locaux d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels prévisibles ; que si la commune soutient que l'absence de plan de prévention des risques naturels établit l'inexistence sur son territoire de risques naturels, cette allégation est contredite par les termes des articles A2 et N2 - Occupations et utilisations soumises à des conditions particulières - du règlement du plan local d'urbanisme, qui imposent à tout pétitionnaire la réalisation d'une notice, en cas de projet de faible importance ou d'une étude, en cas de projet d'importance, concernant les risques naturels ; que le requérant est donc fondé à soutenir que la délibération attaquée méconnaît l'article L.121-1 du code de l'urbanisme en ce qui concerne la prévention des risques naturels prévisibles ; ».*

importance ou d'une étude, en cas de projet d'importance, concernant les risques naturels ; que le requérant est donc fondé à soutenir que la délibération attaquée méconnaît l'article L.121-1 du code de l'urbanisme en ce qui concerne la prévention des risques naturels prévisibles ; » TA Grenoble, 22 avril 2014, Commune de Méribel-les-Allues, n° 1104068-1104920.

La justification de ces demandes d'études de risques reste floue pour un agent de la commune qui explique : « *Je n'en ai aucune idée de pourquoi... Non mais parce que ce sont des choses qui étaient déjà dans le PLU depuis 2003, donc je n'ai aucune idée de pourquoi est-ce qu'on a décidé à ce moment-là d'imposer ces mesures-là, je pense que ça devait être en collaboration avec le bureau d'études et puis après c'était pour faciliter aussi... Je pense qu'à la base c'était vraiment pour minimiser les risques contentieux notamment. Par exemple, pour les relevés de géomètre dans les vieux hameaux, quand on autorise la reconstruction dans le volume existant d'imposer le relevé de géomètre ça avait le mérite d'être incontestable sur le gabarit aujourd'hui c'est déclaratif donc on a des démultiplications de petits contentieux de gens qui disent « oui ben finalement c'est plus haut que ce qui était dit, il dit que c'est huit mètres, mais en fait c'est à 7m50 sa grange, voilà, mais c'est comme ça hein. Ça a reporté finalement sur le conflit de voisinage ce genre de choses, mais bon... »*. Ces mesures visent à pallier l'absence de PPRNP à l'époque de leur rédaction car il n'« *y avait pas de PPRN sur la commune et donc en Savoie il y a eu un ensemble de communes qui ont eu un PIZ. Alors je sais pas si on vous avait expliqué, c'était un plan d'indexation en « z », et donc les risques étaient étudiés sur les zones U et AU et donc avec un catalogue de prescription U et AU. Et sauf que ces risques étaient pas étudiés en zone naturelle, donc sur les permis en zone naturelle, mais y avait pas grand-chose d'autorisé dans une zone naturelle, quelques abris de jardin, on avait quelques garages d'autorisés. En l'absence d'étude de risques on indiquait qu'il fallait que les demandeurs fassent une étude de risques spécifique. Alors ce qui était ben finalement pour tout ce qui est remontées mécaniques, c'est le cas de... ça fait partie des pièces obligatoires au permis de construire de toute façon. Mais effectivement le juge a estimé qu'on faisait reporter aux particuliers une prérogative qui était communale. Donc nous en zone N on impose plus d'étude de risques, de toute façon au pire c'est un abri de jardin, puis bon derrière on a un PPRN donc la question se pose plus... voilà.* »¹²⁵⁰.

L'agent de la commune expose ne pas savoir d'où vient cette pratique qui conduit à assortir les permis de construire d'une notice relative aux risques. Dans son ouvrage, *La neige empoisonnée*, Danielle Arnaud rappelle qu'à Val d'Isère, faute de plan des risques d'avalanches, à la fin des années 1960, notamment en 1969, les permis de construire étaient assortis d'instructions sur les risques d'avalanches. Ils prévoyaient des dispositions rédigées comme suit : « *le pétitionnaire [...] devra exécuter à sa charge tous les travaux nécessaires pour éviter les avalanches et les chutes de pierres.* » ou encore « *En ce qui concerne les risques*

¹²⁵⁰ Entretien commune des Allues.

d'avalanches et d'éboulements de rochers, les banquettes de protection réalisées pour la construction S.E.F.C.O seront à prolonger. » en pour finir « les travaux réalisés en 1968 pour la protection contre les risques d'avalanches et d'éboulements doivent être rafraichis. D'autre part, il est nécessaire de compléter les protections par des râteliers et des filets paravalanches. »¹²⁵¹. Les cartes de risques annexées aux plans d'occupation des sols arriveront dans les années 1970¹²⁵². Ainsi, les communes de montagnes connaissaient cette pratique, d'assortir les permis de construire d'instructions relatives aux risques. C'est une pratique ancienne, héritée des errements en termes d'évaluation des risques en montagne et d'édiction de réglementations en la matière lors de la mise en œuvre du Plan-Neige dans les années 1960 dans les Alpes.

Concernant les prescriptions en matière hôtelière, plusieurs pratiques sont identifiables. Elles marquent les tentatives de certaines communes de contrôler les sous-destinations dans le plan local d'urbanisme afin de favoriser l'implantation d'hôtels. La commune de Chamonix, après un recours d'hôteliers contre son plan local d'urbanisme, a reçu une injonction de la part du tribunal administratif à retirer le marquage « H » du règlement de ce plan. Ce marquage limitait le changement de destination¹²⁵³ pour certains hôtels de la commune¹²⁵⁴. La commune a pris acte de cette injonction, au cours du conseil municipal du 6 novembre 2015 en estimant que « *Par jugement du 09 avril 2015, les juges du Tribunal Administratif ont annulé le rejet tacite de la Commune de modifier le symbole « H » affectant la destination hôtelière de certains établissements.* ». Le conseil municipal en déduit que « *Aussi est-il proposé de procéder à l'abrogation du symbole « H » sur les documents graphiques et écrits du PLU au terme de la procédure visée à l'article R123-22-1 et R123-19 du code de l'Urbanisme, c'est-à-dire par l'organisation d'une enquête publique exposant les motifs et les conséquences juridiques de l'abrogation projetée* »¹²⁵⁵. En effet, le tribunal administratif de Grenoble a jugé que « *l'annulation de la décision attaquée implique d'enjoindre au maire de la commune de Chamonix-Mont-Blanc de saisir le conseil municipal d'une demande hôteliers repérés par un symbole « H » sur les documents graphiques ; qu'il doit être enjoint au maire de procéder à cette saisine dans un délai de trois mois.* » En conséquence, le juge a enjoint « *le Maire à saisir*

¹²⁵¹ ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.186.

¹²⁵² ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975, p.202 et suiv.

¹²⁵³ CARPENTIER Elise, « Les changements de destination en droit de l'urbanisme », *Droit et Ville*, Vol.88, n°2, 2019, pp.137-155.

¹²⁵⁴ TA Grenoble, 09 avril 2015, *Commune de Chamonix*, n° 1206276.

¹²⁵⁵ Délibération conseil municipal de Chamonix du 6 novembre 2015, n°003067. Objet : Sauvegarde de l'hébergement hôtelier abrogation symbole « H » PLU.

le Conseil Municipal, dans un délai de 3 mois, d'une demande 'abrogation de la disposition interdisant tout changement de destination aux établissements hôteliers repérés par un symbole « H » sur les documents graphiques. ». La modification a donc bien eu lieu, même si le délai de trois mois ne semble pas respecté par la commune.

En fait, cette technique d'interdiction du changement de destination est même promue par les rédacteurs des SCOT. Par exemple pour le cas du SCOT Tarentaise, le chef de projet, délégué territorial de la fédération nationale des SCOT sur Rhône-Alpes-Auvergne, expliquait qu'il faudrait « *éliminer dans les PLU les hôtels existants pérennes qui devront conserver leur destination d'origine : systématiser dans les PLU le « pastillage Ho » et interdire le changement de destination* »¹²⁵⁶. Il promeut la légalisation de cette technique en estimant qu'« *il convient de lever préalablement les obstacles juridiques car en l'état du droit tout n'est pas faisable, comme la possibilité de créer de nouvelles taxes ou de contrôler les usages des constructions etc. Le droit de l'urbanisme n'étant pas suffisamment relié à la question touristique.* »¹²⁵⁷.

A Val d'Isère, la technique choisie a été celle de la différenciation de coefficient d'occupation des sols entre les hôtels et les résidences de tourisme, ce qui a été jugé illégal par le tribunal administratif de Grenoble : « *les auteurs du plan ont opéré une distinction entre le COS autorisé pour la construction de résidences de tourisme et le Cos autorisé pour la construction d'hôtels*". Et « *Considérant que les auteurs d'un plan local d'urbanisme ne peuvent ajouter une destination non prévue par les dispositions de l'article R.123-9 du code de l'urbanisme précitées, lesquelles présentent un caractère exhaustif et limitatif ; que, dès lors que la catégorie "résidences de tourisme" n'est pas mentionnée par cet article en tant que destination, les dispositions des articles Ua14, Ub14, Uc14 et Ud14 sont entachées d'une erreur de droit* »¹²⁵⁸.

D'autres communes ont eu recours à cette exonération de coefficient d'occupation des sols.

¹²⁵⁶ GRILLET Pierre-Yves, « Passer de l'aménagement au « ménagement » de la montagne, La fabrique d'un SCOT de montagne vallée de la Tarentaise », in JOYE Jean-François (dir.), *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, p.274.

¹²⁵⁷ GRILLET Pierre-Yves, « Passer de l'aménagement au « ménagement » de la montagne, La fabrique d'un SCOT de montagne vallée de la Tarentaise », in JOYE Jean-François (dir.), *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, p.275.

¹²⁵⁸ TA, 25 mai 2010, *Commune de Val d'Isère*, n° 0801106-0801228-0801402-0802129-0802171-0803046-0803048-0803052-0905609.

Pour Méribel, la commune avait choisi d'exonérer de coefficient d'occupation des sols les hôtels qui concluaient une convention avec la mairie : *« Considérant qu'en l'espèce, le requérant est fondé à soutenir que l'article U1 du règlement du plan local d'urbanisme est entaché d'erreur de droit en tant qu'il édicte dans le secteur indexé "e" des Combes une interdiction des constructions à usage de logement de fonction, lesquels ne constituent pas une catégorie énumérée par les dispositions précitées de l'article R.123-9 du code de l'urbanisme; que, de même, les articles U9 et U14 sont entachés d'erreur de droit en tant qu'ils édictent une exonération de la règle d'emprise au sol ou une exonération du coefficient d'occupation des sols pour les hôtels signataires d'une convention avec la commune; que, pour le même motif, les orientations d'aménagement n°1, 2, 3 et 13 sont entachées d'erreur de droit en tant qu'elles interdisent les constructions à usage de résidence principale ; »*¹²⁵⁹

A Saint-Bon-Tarentaise, la commune avait opéré une modification du plan local d'urbanisme après enquête publique pour le coefficient d'occupation des sols des hôtels, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que *« postérieurement à la clôture de l'enquête publique, laquelle s'est déroulée du 14 septembre au 16 octobre 2006, les auteurs du plan local d'urbanisme contesté ont modifié le projet rendu public à l'effet, notamment, d'exonérer les hôtels, en zone UC, du coefficient d'emprise au sol de 25 % initialement prévu pour toutes les constructions autres que les garages en bande et celles comprises dans l'enceinte de quatre lotissements déjà réalisés ; qu'eu égard aux caractéristiques de la zone UC, zone de bâti moyennement dense censée assurer la mixité des modes d'utilisation des sols et préserver l'aspect aéré du paysage, ainsi qu'à son étendue, représentant près de la moitié de l'ensemble des zones urbaines, le changement ainsi apporté au règlement, fût-il conforme à l'objectif de développement de l'activité hôtelière énoncé par le projet d'aménagement et de développement durable, infléchit nettement le parti d'urbanisme initialement retenu ; que, par suite, en admettant même que cette modification puisse être regardée comme procédant de l'enquête publique du fait qu'elle a figuré dans un courrier du maire de Saint-Bon-Tarentaise remis le 16 octobre 2006 au commissaire-enquêteur et a fait l'objet d'un commentaire de celui-ci, au demeurant très critique, elle a affecté l'économie générale du projet de plan local d'urbanisme tel qu'il avait été rendu public et ne pouvait être approuvée sans nouvelle enquête ; que la délibération contestée a ainsi été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière entachant d'illégalité l'ensemble de ses dispositions ; »*¹²⁶⁰. Rappelons, comme vu précédemment, que la

¹²⁵⁹ TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune de Méribel-les-Allues*, n° 1104068-1104920.

¹²⁶⁰ CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 10LY00962.

commune avait réalisé cette modification après avoir consulté son avocat. La modification du plan local d'urbanisme postérieurement à l'enquête publique n'était donc pas possible, même si elle répondait à un objectif développé dans le projet d'aménagement et de développement durable.

Par ailleurs, en 2014, le nouveau plan local d'urbanisme de Val d'Isère, élaboré après l'annulation de 2010 a aussi été annulé, notamment pour une raison dont l'illégalité était connue par ceux qui entouraient la commune¹²⁶¹. Le tribunal administratif avait décidé que : *« en restreignant ainsi la constructibilité en zone U sur une multitude de parcelles, pour des raisons d'ailleurs jugées opaques par le commissaire enquêteur, le présent plan local d'urbanisme méconnaît les dispositions précitées »*. En réalité, dans le rapport de présentation de son plan local d'urbanisme, la commune précisait que : *« Les secteurs où l'urbanisation et la morphologie sont considérées comme suffisantes [...] sont les zones Ua, Ub, Uc, Ud indicées r dans le rapport de présentation. »*¹²⁶². Le rapport de présentation précise que *"L'indice "r" délimite des ensembles bâtis dont la forme actuelle conduit à prendre des dispositions spécifiques de sauvegarde de son tissu bâti et non bâti."*¹²⁶³. Val d'Isère a donc mis en place un indice « r » sur les zones urbanisées, qui indique que l'urbanisation, sur ces zones, ne sera plus possible car elles sont considérées comme suffisamment urbanisées. Cette disposition a justifié pour le tribunal administratif une annulation du plan local d'urbanisme. Un agent de la Direction départementale de la Savoie explique les raisons de la mise en place de cet indice, quand bien même les acteurs avaient conscience de sa fragilité juridique : *« je ne suis pas sûr non plus que le code de l'urbanisme permette bien de répondre aux problèmes d'une commune comme Val d'Isère. [...] l'enjeu pour une commune, c'est d'abord d'essayer de répondre au problème qui se pose sur son territoire. C'est ça d'abord, bien sûr il faut que ce soit appuyé sur des dispositions juridiques solides, mais parfois, on sait volontairement qu'on a le pied en touche. Val d'Isère si tu veux le périmètre urbanisable il est défini une fois pour toutes, par les risques, donc si tu veux tu peux plus agrandir le périmètre. Ou alors à la marge parce qu'il y a des risques tout autour. Donc nécessairement tu vas travailler dans la dentelle. Voilà c'est le contexte qui le veut. Et il y a des enjeux économiques extrêmement importants, c'est une zone d'activité si tu veux. Donc, voilà, tu ne peux pas faire abstraction de ça quand t'es élu. Ton*

¹²⁶¹ TA Grenoble, 14 octobre 2014, *Commune de Val d'Isère*, n°1203512, 1203517, 1205665, 1205911.

¹²⁶² p.145 du Rapport de Présentation du plan local d'urbanisme de Val d'Isère approuvé par la délibération n°04/07 du conseil municipal du 27 avril 2012.

¹²⁶³ p.150 du Rapport de Présentation du plan local d'urbanisme de Val d'Isère approuvé par la délibération n°04/07 du conseil municipal du 27 avril 2012.

souci c'est que ton outil économique soit performant, et puis à la fois que les gens qui sont là soient pas trop lésés. [...] A un moment donné, ils avaient mis sur toute la zone U, un indice un petit « r », sous-entendu voulant dire l'urbanisation est « réalisée ». On considère qu'elle est réalisée, ça voulait dire ça le petit « r ». Donc on considèrerait que des choses d'adaptation à ce qui existe. Donc ça, ça satisfaisait complètement les gens qui étaient déjà en place, qui avaient fait leur projet, ou les touristes qui avaient acheté leur appartement. Et qui disaient « on sera tranquille, il n'y aura rien en face de nous. ». Par contre, ceux qui avaient encore des potentiels, ceux qui espéraient tirer profit de leur bien, he bien ils disaient « pourquoi ? ». Donc ceux-là ils ont attaqué, et ils ont eu raison. Donc du coup le juge nous a dit « ha non vous avez pas le droit comme ça de freiner l'urbanisation ». Donc du coup voilà, effectivement le PLU a été révisé, y a plus d'indice « r », et c'est ceux qui finalement sont déjà en place qui se disent, y a des possibilités. Donc ils ont attaqué ce truc-là, il est de nouveau attaqué. Tu t'en sors plus....[...] »¹²⁶⁴. L'agent avait effectivement signalé le risque juridique de cette disposition à la commune, : « je me souviens quand j'avais fait l'avis de l'Etat sur le PLU de Val d'Isère, je leur avais dit : « cette disposition-là elle est illégale, sauf qu'appliquée à une station touristique, elle a un sens ». Les résidences de tourisme, c'est.... un type d'hébergement particulier, qu'il faut pouvoir à la fois promouvoir et qu'il faut pouvoir encadrer. Donc nous c'était sciemment qu'on avait pas fait de remarques là-dessus. On savait bien que si ça allait au TA ça allait être annulé. Bon, alors ça a été annulé, et il y avait d'autres problèmes de fond, ce qui fait que tout le PLU est tombé. »¹²⁶⁵. Malgré ce risque, Val d'Isère avait intégré l'indice « r » à son plan local d'urbanisme.

Ainsi, plusieurs pratiques de contournement des dispositions légales ont bien été pratiquées par les communes, et se sont vues sanctionnées par le juge administratif.

Sous-Section 2 Des contacts informels pour infléchir le cadre juridique légal et jurisprudentiel

Les acteurs que nous avons étudiés ont participé par des contacts informels à la rédaction du cadre juridique qui s'applique à eux. Le cas de la rédaction de la loi Montagne II¹²⁶⁶ de 2016

¹²⁶⁴ Entretien DDT Savoie n°3.

¹²⁶⁵ Entretien DDT Savoie n°3.

¹²⁶⁶ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

est emblématique, de même que l'instruction qui en précise les notions (I). Ces contacts informels ont aussi pu se développer pour essayer de faire comprendre aux juges les conséquences de l'annulation des plans locaux d'urbanisme et ainsi de faire changer les positions de juridictions (II)

I. La rédaction de la loi montagne II

Au moment de la rédaction et de l'adoption du projet de loi Montagne II de nombreux acteurs de la montagne ont tenté, en dehors du processus législatif d'influencer sa rédaction. La plupart des acteurs que nous avons étudiés ont été consultés sur cette loi. Nous dirons que ce sont des contacts informels car non encadrés par le processus législatif classique. Un cas est particulièrement intéressant, celui où plusieurs communes ont provoqué la mise en place d'une mission d'inspection par le ministère de l'environnement sur le cas des stations de ski en montagne soumises à une pression foncière (A). Les acteurs publics et privés ont aussi été sollicités pour donner des avis sur la loi (B).

A. La mission d'inspection de 2016 relative au coefficient d'occupation des sols

La suppression du COS par la loi ALUR du 24 mars 2014 a été brutale pour les communes. Comme l'explique Rozen Noguellou : « *Le COS était le moyen traditionnel de gestion de la densité dans les documents d'urbanisme français : la plupart des plans locaux d'urbanisme comportaient un tel coefficient, qui permettait de fixer la surface maximum constructible sur une surface de terrain donnée (ainsi, avec un COS de 0,5, on pouvait construire 50 m² sur un terrain de 100 m² ; avec un COS de 2, on pouvait, sur le même terrain, construire 200 m²). Il s'agissait donc d'un outil très simple – et sans doute un peu rudimentaire – de gestion de la densité. Il s'agissait aussi de l'outil généralement mis en oeuvre pour estimer le prix des terrains à construire puisqu'il permettait de déterminer par une simple multiplication le nombre de m² constructibles, et donc commercialisables. Qu'a fait le législateur ? Il a, du jour au lendemain, et par une disposition applicable aux documents en cours, mis fin au mécanisme des coefficients d'occupation des sols. Cela a eu un profond effet déstabilisateur puisque le COS était, dans bien des cas, le seul instrument de gestion de la densité (avec parfois des règles de hauteur), il est devenu subitement possible de construire du collectif là où, antérieurement, seules des maisons individuelles étaient envisageables. Les collectivités publiques n'avaient eu aucun moyen d'anticiper cette évolution, si bien que face à des demandes de permis de construire, elles ne disposaient plus de fondement juridique à un refus. D'importantes*

opportunités foncières sont ainsi apparues, notamment en zone littorale ou en zone pavillonnaire. »¹²⁶⁷. Plusieurs communes support de station de ski, notamment Chamonix, ont fait la demande d'une évaluation de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme par la loi ALUR de 2014¹²⁶⁸. Cette évaluation leur aurait permis d'influencer la rédaction de la loi Montagne II. La loi ALUR prévoyait la suppression du coefficient d'occupation des sols. Elle prévoyait aussi que les plans d'occupation des sols dont la transformation en plan local d'urbanisme avait été prescrite avant décembre 2015 et qui s'étaient achevés avant le 27 mars 2017 pouvaient être réalisés, au choix de la commune, selon les dispositions des articles L123-1 et suivants dans leur rédaction antérieure à la loi ALUR. Nous verrons que cette demande des communes était aussi motivée par une volonté de contrecarrer les annulations de plan local d'urbanisme prononcées par les juridictions administratives.

Le coefficient d'occupation des sols était défini à l'ancien article R.123-10 du code de l'urbanisme comme : « *Le coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction admise est le rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol.* ». Ainsi, un coefficient d'occupation des sols élevé permettait une emprise au sol élevée et donc favorisait l'étalement urbain, un coefficient d'occupation des sols faible entraînait une faible consommation d'espace.

Les maires de plusieurs communes support de station de ski ont provoqué la mise en place d'une mission d'inspection ministérielle chargée d'évaluer les effets de la suppression du COS par la loi ALUR pour ces communes. Les maires sont, à l'époque, Pierre Balme, maire de Venosc-Les 2 Alpes (Isère) ; Michel Giraudy, maire de Bourg-Saint-Maurice (Savoie), Éric Fournier, André Perrillat-Amédé et André Vittoz, maires de Chamonix, La Clusaz et Le Grand-Bornand. Selon un quotidien local : « *Ils évoquent sans détour une "menace" pour les territoires de montagne. À la veille de l'examen par le Sénat de la nouvelle version de la loi Montagne, cinq maires de stations viennent de rendre publique une lettre ouverte dans laquelle ils pointent les dérives urbanistiques que le nouveau texte fait courir aux territoires de*

¹²⁶⁷ NOGUELLOU Rozen, « Instabilité législative, mesures et comparaisons à travers l'exemple du droit de l'urbanisme », *RDV*, 2017, pp.71-82.

¹²⁶⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809.

montagne. Ou plutôt, ceux qu'elle ne corrige pas. Car selon le texte des maires, confié au Dauphiné Libéré, la nouvelle loi, si elle restait en l'état, ne corrigerait pas les effets jugés pervers d'un autre texte, la loi Alur. ». De plus, « *Selon eux, "le projet de réforme de la Loi Montagne, pourrait offrir une réelle opportunité de redonner du sens au développement de l'habitat permanent en proposant notamment que les dérogations aux règles concernant les COS et les surfaces minimums de terrain soient réservées en zones de montagne à la construction de logements aidés par l'État ou par les communes."* »¹²⁶⁹. La mise en place de cette mission d'inspection visait donc à introduire dans la loi Montagne II des modifications qui permettraient de contrebalancer les effets de la loi ALUR.

La commune de Chamonix a pris une grande place dans cette demande d'inspection. Un compte rendu de réunion entre notamment la direction du CEREMA Centre-Est, de la DDT Haute-Savoie, de la DREAL, du Maire de Chamonix, des agents de la ville de Chamonix travaillant sur l'urbanisme aide à comprendre les demandes de Chamonix et les problématiques auxquelles la commune fait face. Il est expliqué que la commune reproche à la loi ALUR d'avoir supprimé le coefficient d'occupation des sols, ce qui a eu pour conséquence d'augmenter les demandes de permis de construire. Cette suppression de COS aurait permis d'ouvrir à la construction des terrains qui ne l'étaient pas auparavant, et aurait permis une augmentation de la surface de plancher dans les demandes de permis de construire. Cela favoriserait l'implantation d'immobilier de loisir, principalement de grands chalets servant de résidence secondaire au détriment de l'habitat permanent. Ainsi, pour la commune, la suppression du COS entraîne pour les communes une difficulté à maintenir une population permanente. La loi ALUR n'aurait pas tenu compte de la situation des communes touristiques. Le compte rendu de la réunion indique :

« Face à ce problème, la commune a pris une délibération en 2015 permettant au maire de surseoir à statuer » pour les demandes de permis de construire, tout en ayant conscience que sa position est fragile en cas de contentieux :

-« tout projet de construction ou d'urbanisation déposé au bénéfice de la loi ALUR dont la réalisation serait susceptible d'avoir des conséquences dommageables sur les paysages, l'environnement bâti, le caractère du village ou la gestion du territoire fera l'objet d'un REFUS et ce jusqu'à l'approbation du PLU en cours de révision » ;

¹²⁶⁹ Urbanisation : le cri d'alarme de plusieurs maires de stations, Julien Estrangin, article du Dauphiné Libéré : 11 décembre 2016 <https://www.ledauphine.com/environnement/2016/12/10/urbanisation-le-cri-d-alarme-de-plusieurs-maires-de-stations> [consulté le 14 mai 2020].

- le conseil municipal de Chamonix « confie à M. le maire la mission de promouvoir par tous les moyens mis à sa disposition la révision de la loi ALUR dans un sens plus conforme aux besoins des territoires non urbains auprès de l'ensemble des structures compétentes : Parlement et associations d'élus concernées comme l'AMF, ANEM, l'ANMSM et l'ANETT »

En 2016, la mission d'inspection¹²⁷⁰ a donné lieu à un rapport¹²⁷¹. Elle s'est déroulée pendant l'examen par le Parlement du projet de loi montagne II. Par un courrier du 22 novembre 2016, le ministère de l'aménagement du territoire de la ruralité et des collectivités territoriales avait chargé le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'une mission d'inspection et de faire un rapport pour fin décembre 2016. Le contenu de la lettre nous permet de comprendre la position du ministère, et explique la raison de la suppression du coefficient d'occupation des sols. Cette lettre explique :

« La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a supprimé les coefficients d'occupation des sols (COS) avec effet immédiat à la date de son entrée en vigueur, y compris pour les plans locaux d'urbanisme opposables.

Cette mesure visait à favoriser une consommation plus économe de l'espace et une meilleure cohérence des dispositions des PLU en matière de composition et de qualité urbaine. Elle s'inscrivait dans la continuité de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, et de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. La fixation d'un COS avait d'ailleurs d'ores et déjà été abandonnée par bon nombre de communes au profit du recours à une combinaison d'autres normes, telles les règles d'emprise, de hauteur et d'implantation, plus à même de traduire les objectifs du PLU.

Toutefois, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, certaines communes ont fait connaître les difficultés que leur posait cette suppression lorsqu'elles sont soumises à une forte pression immobilière du fait de leur activité touristique. La suppression du COS a ainsi été accusée d'avoir contribué à intensifier le nombre et la taille des projets immobiliers en zone de montagne et de favoriser

¹²⁷⁰ Mission d'inspection sur les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière.

¹²⁷¹ HELARY Jean-Louis, « Mission d'inspection sur les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols COS dans les plans locaux d'urbanisme PLU des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière », Conseil général de l'environnement et du développement durable CGEDD, Rapport n°010884-01, Décembre 2016.

les résidences secondaires au détriment des logements, en particulier des logements locatifs sociaux, nécessaires aux habitants permanents. »¹²⁷²

Ainsi, une mission d'inspection est décidée : « *Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier une mission afin d'évaluer la situation dans les communes de montagne, d'objectiver l'effet de la suppression du COS et de proposer les solutions permettant de remédier, si nécessaires, à ses effets indésirables. »¹²⁷³. Le délai est extrêmement court « *Votre rapport est attendu pour la fin du mois de décembre 2016 »¹²⁷⁴**

Le rapport a été rendu en décembre 2016. Il explique que « *Compte tenu de l'échéance courte fixée à la maison, celle-ci s'articule autour de deux phases distinctes :*

- *une étude documentaire sur d'une part le contexte des stations de montagne et notamment les immobiliers d'hébergement pour l'accueil des touristes et d'autre part une analyse des données issues de la base Sitadel qui rassemble les informations fournies par les collectivités en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme et des permis de construire en particulier ;*
- *une série limitée d'entretiens sur site contingentée au seul massif alpin du nord ; les communes concernées sont les suivantes :*

- *Chamonix et les Gets dans la Haute-Savoie,*
- *les Allues commune couvrant la station de Méribel en Savoie*
- *Mont-de-Lans et Venosc couvrant les Deux-Alpes en Isère*

Par ailleurs la mission a rencontré les services déconcentrés de chaque département Visité (direction départementale des territoires- DDT) ainsi que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes (DREAL), la commissaire de massif des Alpes et l'antenne régionale Atout France par téléphone.

Compte tenu de l'avancement de la discussion parlementaire autour du projet de loi revisitant la loi montagne de 1985, les cabinets des ministres commanditaires ont demandé à la mission de produire en urgence une note provisoire. Ce présent rapport reprend la quasi-totalité de cette note.

Celui-ci s'articule autour de trois parties :

¹²⁷² Lettre du ministère de l'aménagement du territoire de la ruralité et des collectivités territoriales à la vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable. Paris, le 22 novembre 2016. Signée par Jean-Michel Baylet et Emmanuelle Cosse. Objet : Mission d'inspection sur les effets de la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des secteurs de montagne soumis à une forte pression immobilière.

¹²⁷³ Ibid.

¹²⁷⁴ Ibid.

- une analyse menée sur les décisions de permis de construire délivrés dans huit communes réparties sur les trois départements alpins ;
- l'évocation de quelques observations de nature générale venant compléter le tableau donné par l'analyse des permis de construire ;
- enfin la présentation succincte de pistes d'actions permettant aux collectivités de pallier la suppression du COS et de l'article 5 des règlements de zones dédiés à la taille minimal des parcelles constructibles. »¹²⁷⁵

Ce rapport explique le lien entre le coefficient d'occupation des sols et l'annulation par la justice administrative des plans locaux d'urbanisme : « beaucoup de collectivités comprenant une station de montagne ont vu leur PLU annulé en contentieux administratif, ce qui les a ramenés aux prescriptions de leur ancien plan d'occupation des sols (POS). Dans ce cas le principe de maintien du COS et de la taille minimale des parcelles reste en vigueur jusqu'à la prochaine adoption du PLU. On peut citer le cas des communes de la Clusaz et du Grand Bornand en Haute-Savoie, de Courchevel et Val d'Isère en Savoie ainsi que de l'Alpe d'Huez en Isère. Cette situation conduit de fait au maintien de deux dispositifs contradictoires selon la posture juridique du plan régissant l'urbanisme des communes. Dans un cas le COS inscrit dans le POS est donc conservé en attente de la transformation en PLU. Dans l'autre cas le COS a été automatiquement supprimé par la loi ALUR qui a rendu cette disposition immédiatement exécutoire. En effet si cette loi prescrit que les POS existant avant le 31 décembre 2015 doivent être transformés en PLU avant le 27 mars 2017. Mais pour les POS qui ont été annulés après le 1^{er} janvier 2016, ceux-ci peuvent être conservés sans que la loi n'impose un délai précis. Ce point mériterait un examen juridique plus approfondi que la mission n'a pu mener faute de temps. »¹²⁷⁶. Le rapport conclut que « La suppression du COS ne peut [...] être en soi le seul paramètre permettant de limiter les effets d'une densification mal maîtrisée. En revanche il est important de souligner que le vrai problème sous-jacent, qui ne sera pas résolu par la seule application du PLU, est celui de l'augmentation des coûts financiers et ses conséquences en matière de prix d'acquisition des logements. A lui seul, ce problème explique les réactions de certains élus de montagne observant la baisse continue des habitants permanents les plus défavorisés de leurs communes. C'est ce phénomène sur lequel il convient d'apporter des

¹²⁷⁵ Ibid. p.3.

¹²⁷⁶ HELARY Jean-Louis, « Mission d'inspection sur les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols COS dans les plans locaux d'urbanisme PLU des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière », Conseil général de l'environnement et du développement durable CGEDD, Rapport n°010884-01, Décembre 2016, p.7.

réponses pratiques afin de redonner un semblant de crédibilité aux prix observés dans certaines stations. La maîtrise du foncier devrait en ce domaine adopter un rôle moteur, le caractère partiel de la couverture des établissements publics fonciers locaux et notamment dans les zones fortement touristiques de montagne démontrant que leur capacité d'action reste faible dans ces territoires. »¹²⁷⁷

Ainsi, pour le maire de Chamonix, provoquer une mission d'inspection et un rapport visait donc à influencer la rédaction de la loi Montagne II pour corriger ce que critiquaient les maires de montagne dans la loi ALUR. Cela démontre le pouvoir que peuvent avoir les communes de montagne et jusqu'où peut aller leur défiance vis-à-vis des services de l'Etat, au point d'avoir provoqué une mission d'inspection. Finalement, la loi Montagne II ne contiendra pas de mesures en ce sens.

B. Des acteurs consultés et en concurrence pour donner leur avis sur le projet de loi montagne II

Le recours à la loi est un des moyens mis en œuvre pour contrecarrer les décisions du juge administratif en matière d'urbanisme. La consultation des acteurs sur la loi Montagne II (1) a eu lieu pour la loi elle-même et pour l'instruction gouvernementale qui l'a suivi (2). L'étude de ces consultations montre une certaine volonté de maîtriser le risque contentieux que fait peser le juge administratif.

1) Une consultation sur la loi elle-même

La loi Montagne II¹²⁷⁸ lors de sa rédaction a donné lieu à une consultation des acteurs de la montagne sous diverses formes. Par des réseaux institutionnels, formels ou informels les différents acteurs que nous avons identifiés ont participé à cette consultation.

Les communes ont été consultées. Par exemple, un agent de la commune de Chamonix explique avoir participé par le biais des parlementaires locaux, sénateurs ou députés. Les moyens

¹²⁷⁷ Ibid. p.12.

¹²⁷⁸ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

informels déployés démontrent les contacts tenus maintenus par certains élus nationaux avec les stations de ski de leurs territoires :

« Alors oui via les parlementaires locaux, on y a contribué par ce biais-là [...] ils nous ont alerté beaucoup, le sénateur Michel Savin, Marie-Noëlle Battistel aussi, députée, qui sont deux vrais spécialistes de la montagne. Ils nous ont tenu au courant de l'information législative, des textes en discussion, nous par mail souvent, parfois à l'occasion de rencontres d'inaugurations de choses comme ça on a pu passer des messages sur nos inquiétudes, sur nos besoins etcetera, et le premier c'est sur le réchauffement des lits froids et sur la fragilité des PLU.[...] Pour l'instant on a pas vu le résultat, très concrètement, mais peut être que c'est le temps nécessaire. C'est long, c'est un travail de lobbying avec les parlementaires après derrière, voilà. Mais ce sont... c'est mieux que ce soit par eux que ça arrive que chacun individuellement ça c'est sûr.[...] c'est des gens qui sont souvent là, et qui sont, en tout cas si on les sollicite ils viendront. »¹²⁷⁹.

Certaines communes participent aux consultations publiques mais n'ont pas vraiment l'impression que leurs remontées sont écoutées. C'est le cas de Bourg-Saint-Maurice notamment où un agent de la commune explique que la commune avait été sollicitée dans le cadre de la rédaction d'un décret portant sur l'urbanisme en 2007 :

« Il y a ce qu'on appelle sur les projets de décret il y a ce qu'on appelle concertation publique ou consultation publique je sais plus, il y a un truc comme ça. Oui sur un décret sur les isolations en toitures, mais on a pas l'impression que ça a été pris en compte. La réforme de 2007 avait provoqué des groupes de travail impliquant les services territoriaux, les services extérieurs qui étaient représentés par les praticiens ont collaboré à ces travaux-là. »¹²⁸⁰.

Les associations environnementales et les associations d'élus ont aussi été consultés. France Nature Environnement par exemple avait été consulté :

« on est associés directement, il y a FNE aussi qui est associé directement, ensuite il y a un réseau montagne nationale qui est représenté, qui accessoirement est au conseil national de la montagne. On est représentés au comité de massif et en plus on participe évidemment aux consultations publiques sur le site du ministère sur les

¹²⁷⁹ Entretien commune d'Huez.

¹²⁸⁰ Entretien Commune de Bourg-Saint-Maurice.

projets de textes. Et en fait, en étant présents comme ça un peu partout on va pouvoir faire entendre nos demandes. Sur la réforme de la loi montagne 2, il y a eu une forte présence de FNE. C'est FNE qui s'est investie soit en direct, soit via le conseil national de la montagne. Et ça c'est direct au ministère, et y a une troisième voie, parce que la loi montagne c'est une loi, donc pousser des amendements au Sénat et à l'Assemblée Nationale auprès des élus amis. C'est du lobbying à l'ancienne. On n'offre pas les cigares. »¹²⁸¹.

Les associations d'élus comme par exemple l'ANEM ont pu avoir soit des réunions au ministère¹²⁸² en amont de l'adoption de la loi, soit ont fait passer des amendements par le biais des élus adhérents :

« on va dans le processus de fabrication, faire on suit l'actualité du débat parlementaire pour bien cibler l'endroit du texte et de façon à avoir un amendement qui est pratiquement, hé bien prêt à signer pour les parlementaires et on les diffuse ensuite au sein des assemblées donc par l'intermédiaire des groupes politiques. Ça c'est aussi une des originalités de l'ANEM, c'est-à-dire qu'un même amendement est déposé plusieurs fois avec des origines politiques qui sont distinctes. Or ils sont vraiment identiques à la virgule près. Et donc confirment bien vis-à-vis je pense du gouvernement cette cohésion apolitique sur les dossiers montagne qui font qu'en règle générale il est très très rare que le gouvernement émette des avis défavorables sur ce type d'amendement. C'est-à-dire que c'est... pas du pain béni... mais sachant que, Un sachant que ça vient de l'ANEM donc ça a été plutôt bien fait, Deux comme y a cette procédure de dépôt qui fait que y a une belle solidarité, unanimité sur la solution qui est demandée et donc comme il s'agit aussi de questions minoritaires l'impact de l'application de la norme proposée est quand même relativement faible. C'est-à-dire qu'on peut se le payer facilement quoi. Donc c'est pour ça que ça fonctionne, sinon au pire on va le dire en tout cas gentiment. »

Les services de l'Etat local, telles que les directions départementales des territoires ont aussi été sollicitées. Les services n'ont pas forcément répondu de manière homogène aux sollicitations, parfois seul un fonctionnaire du service ou un chef de service ont élaboré les réponses. C'est en

¹²⁸¹ Entretien FRAPNA.

¹²⁸² « en général quand on a quelque chose à demander on demande une audience. » (Entretien ANEM).

Savoie que cette administration a été la plus homogène sur la question, relativement aux services de l'Isère et de la Haute-Savoie. Une agent de la DDT de Haute-Savoie explique :

« pour la rénovation des règlements des PLU. On avait composé des groupes de travail qui n'ont pas été écoutés. Par exemple, dans le cas de Chamonix, on avait demandé que le règlement puisse distinguer différentes zones U pour limiter l'habitat secondaire en zone U. »¹²⁸³.

Une autre agente confirme cette consultation sur un projet de décret :

« Sur le règlement modernisé du PLU on avait fait quelque chose mais je ne pense pas que ça avait été pris en compte. L'idée de cette réforme c'était de faire le règlement de l'urbanisme de qualité »¹²⁸⁴.

Une autre agente de la DDT de Haute-Savoie raconte que :

« on avait travaillé avec l'adjointe, y avait eu une enquête passé un temps, donc elle avait fait remonter, mais quoi exactement, j'aurai du mal à te le dire »¹²⁸⁵.

Des contacts formels avec l'administration centrale du ministère de l'aménagement ou informels avec des élus locaux sont aussi des techniques employées par la DDT Haute-Savoie :

« la loi elle s'écrit par le fonctionnaire du ministère de la collectivité, du territoire, et puis c'est surtout les parlementaires. Non non on n'est pas consultés, par contre oui on a des sujets qu'on évoque que ce soit avec les parlementaires ou les services du ministère. »¹²⁸⁶

A la DDT de l'Isère, seulement certains agents avaient participé à la consultation, notamment un agent spécialisé sur les questions de montagne dans le service aménagement :

« J'ai été consultée sur la réforme de la taxe d'aménagement. On a demandé des territoires expérimentaux, il y avait un projet de note et on m'a dit « tu essaies de l'appliquer sur ton territoire. Donc on avait pris Oz, je voulais prendre une station de ski, en fait je voulais prendre une station avec des villages traditionnels parce qu'il y a le côté station et donc on l'avait fait sur Oz et Allemond et puis il y avait

¹²⁸³ Entretien DDT Haute-Savoie n°3.

¹²⁸⁴ Entretien DDT Haute-Savoie n°2.

¹²⁸⁵ Entretien DDT Haute-Savoie n°5.

¹²⁸⁶ Entretien DDT Haute-Savoie n°1.

d'autres zones c'est sûr, et donc on a fait notre retour d'expérience, et puis la circulaire a pas été prise dans le sens où nous on proposait, mais ils ont fait l'expérimentation sur plusieurs territoires donc ils ont fait la part des choses. Mais après sur la loi montagne non. Sur d'autres réformes du droit de l'urbanisme du coup on a pas été associés, j'ai l'impression que sur la modernisation on a été associés mais en aval c'est-à-dire pour former mais pas en amont. Oui.... Non on est assez peu associés, mais je pense que le ministère associe les DDT pas à tour de rôle mais il y a un peu de ça, comme ils ne peuvent pas associer tout le monde donc ils doivent prendre pour telle thématique telle ou telle DDT. »¹²⁸⁷.

Tandis qu'un autre agent explique que :

« Moi je ne suis pas trop forcément associé et j'ai toujours un temps de retard, c'est-à-dire que j'applique les textes quand ils sont codifiés, c'est-à-dire que je vais pas anticiper sur les textes à venir. Et après en interne on peut avoir des discussions, il nous est arrivé de faire changer d'inciter le ministère en faisant des notes pour faire changer tel ou tel texte. Il se trouve que j'ai pas été contacté plus que ça, après c'est pas forcément à moi... J'ai fait trois ou quatre notes sur la montagne, à un moment donné, ça part au ministère, c'est un service en charge de la montagne de le faire, c'est pas à moi... »¹²⁸⁸.

La Direction départementale des territoires de Savoie a grandement participé par le biais d'un dialogue avec le ministère :

« nous on a été associés très en amont, dans la mesure où sur la loi montagne II, avant la loi montagne II il y avait une loi d'habilitation qui autorisait le gouvernement à légiférer par ordonnance sur les UTN, donc ça là-dessus on avait fait partie d'un groupe de travail. Sur tout ce qui était l'ordonnance loi Macron. Une fois que l'ordonnance a été sabordée et que la loi montagne est revenue sur les tuyaux on a travaillé précisément sur le texte de la loi notamment dans ce cadre-là. Avec l'administration centrale, et puis sur le décret. Donc les dispositions oui on les avait vues de près, notamment tout ce qui était urbanisme. On a même été à l'origine de rédaction d'articles. [...] On est en lien avec l'administration centrale. Nous on a fait remonter pas mal de propositions. Sous la forme de notes blanches

¹²⁸⁷ Entretien DDT Isère n°2.

¹²⁸⁸ Entretien DDT Isère n°1.

et autres on a proposé des rédactions qui étaient liées à notre pratique, notamment sur les chalets d'alpages. Et à partir de là l'administration a suivi notre proposition. Pas toutes malheureusement mais elle a suivi en grande partie. »¹²⁸⁹.

Le fonctionnaire explique la façon dont il procédait, qui démontre l'unité de cette administration en Savoie :

« , je les faisais valider après par le directeur et ça partait à l'administration centrale. »¹²⁹⁰.

Ce qui n'a pas manqué de provoquer des rivalités avec les services déconcentrés des autres départements :

« C'était un peu compliqué. Parce qu'il y a eu pas mal de jalousies je pense. La centrale nous a très rapidement identifiés comme un réactifs et deux compétents sur le fond. On avait quand même une bonne pratique des procédures, donc moi j'étais dans le groupe de travail là-dessus, très vite on a été associés en amont »¹²⁹¹.

Le dépôt d'amendements par des contacts informels avec des parlementaires élus du territoire est aussi une technique envisagée pour se faire entendre dans le processus parlementaire :

« On sait pas on est toujours en pour-parler avec la DHUP pour qu'elle amende certaines parties parce que ce sont certaines parties qui nous posent des problèmes, donc on regarde. Et là on essaie d'organiser voir si on peut pas déposer des amendements dans la loi ELAN. Donc après c'est comme tout hein... Là on a essayé, moi j'ai essayé par le gouvernement, il voulait pas. Donc on va peut-être essayer de le faire par les sénateurs ou les députés. On va voir... on a pas encore mis le doigt, mais pour l'instant on avait jamais mis le doigt dans l'engrenage de passer par les élus pour pouvoir faire passer des amendements. Pour l'instant moi j'ai toujours été dans une logique : on suit l'administration, on fait passer nos propositions à la centrale et c'est la centrale qui bouge. Sachant dans ton jeu tu as oublié aussi les socio-éco, c'est-à-dire que sur la loi Montagne la grosse difficulté ça a été notamment DSF qui a beaucoup bougé et qui a beaucoup avec les acteurs de la montagne qui ont beaucoup bougé, notamment pour les UTN, avec une couverture médiatique importante. Et tu avais les élus qui étaient prisonniers

¹²⁸⁹ Entretien DDT Savoie n°2.

¹²⁹⁰ Entretien DDT Savoie n°2.

¹²⁹¹ Entretien DDT Savoie n°2.

entre les acteurs socio-éco d'un côté et puis de l'autre côté les propositions qui pouvaient ressortir. »¹²⁹².

Certains cabinets d'avocats avaient été consultés, un avocat explique que « *Concernant les réformes, mon boss avait été consulté par audition de commission au Sénat. »¹²⁹³.*

Un urbaniste explique qu'il a pu participer à double titre à la procédure de consultation, à la fois par sa profession et par son implication dans le SCOT Tarentaise :

« Oui j'ai participé de manière informelle avec la consultation internet, ça je suis pas sûr que tout est pris en compte. Par contre j'ai participé dans le cadre de la fédération des SCOT puisque le responsable du SCOT Tarentaise était très impliqué dans la fédération des SCOT il m'a beaucoup associé à ses avis qu'il a rédigé, donc par ce biais là j'ai pu donner des avis. Notamment faire rectifier les insanités du décret sur les études d'impact. Et puis même j'avais souligné qu'il y avait une imbrication entre le décret de l'étude d'impact et les seuils UTN qui était ingérable. Par exemple le SCOT doit créer les UTN structurantes maintenant c'est très bien ça ; Les camping qui étaient UTN structurante était soumis à étude d'impact et le problème c'est que les camping pour être soumis à étude d'impact s'ils faisaient plus de deux cent emplacement c'était étude d'impact, mais s'ils faisaient moins de deux cent emplacements ils étaient étude d'impact au cas par cas, donc ils pouvaient très bien être soumis à étude d'impact ou ne pas l'être, alors est ce que c'était une UTN structurante ou non ? C'était ingérable, donc on a décidé nous que tous les projets de camping étaient des UTN structurantes dans le SCOT de plus ou moins de deux cent emplacements. Donc vous voyez, j'ai souligné cette aberration de cette imbrication et maintenant ça a été rectifié ça. »¹²⁹⁴.

La participation aux consultations en vue de la rédaction d'une loi est un moyen utilisé par les acteurs de l'urbanisme pour faire prévaloir leurs intérêts. Elle provoque des rivalités et des jeux d'acteurs pour faire prévaloir les vues de chacun. La rédaction de la loi Montagne II n'a pas échappé à cette logique.

¹²⁹² Entretien DDT Savoie n°2.

¹²⁹³ Entretien Avocat n°2.

¹²⁹⁴ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

2) Une consultation sur la circulaire portant sur la continuité en montagne

Afin de préciser certaines notions issues de la loi montagne de 1985 et de celle de 2016, le ministère avait engagé la rédaction de fiches techniques. Pour cela, il a consulté les acteurs que nous avons identifiés. Certains ont effectivement participé à la rédaction de ces fiches, notamment les associations ou les directions départementales des territoires. Un des enjeux était notamment de cerner la notion de continuité, et pour cela de s'appuyer sur la jurisprudence rendue jusque-là par les juridictions administratives. Le résumé de l'instruction explique : « *La présente instruction du Gouvernement explicite les modalités d'application des dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme issues du titre IV de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et du titre III de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et codifiées aux articles L. 122-1 à L. 122-25.* »¹²⁹⁵. Elle est destinée aux services de l'Etat, qu'ils soient centraux ou déconcentrés.

Ces fiches sont à la fois une émanation de l'influence des jurisprudences dans la précision de notions législatives et de leur mise en œuvre par les destinataires de la norme. Elles démontrent aussi la participation d'acteurs inattendus à la rédaction des normes, telles des associations ou des administrations déconcentrées par le biais d'une consultation.

Ces fiches ont pris la forme d'une instruction gouvernementale non parue au journal officiel¹²⁹⁶. Le ministère se fixe deux objectifs : . « *Assurer une meilleure intégration des dispositions de la loi Montagne dans les documents d'urbanisme* » et « *Mettre en place une organisation efficace pour garantir une meilleure application des dispositions de la loi Montagne sur le territoire* ». L'instruction comprend neuf fiches techniques ayant pour thématiques :

- Fiche n°1 : Le champ d'application des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne en France métropolitaine
- Fiche n°2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante
- Fiche n°3 : Les énergies renouvelables en montagne
- Fiche n°4 : Les rives de plans d'eau naturels et artificiels
- Fiche n°5 : Les unités touristiques nouvelles

¹²⁹⁵ Ministère de la cohésion des territoires, Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme NOR : TERL1826263J, Légifrance : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/02/cir_44414.pdf [consulté le 12 mai 2020].

¹²⁹⁶ Voir : Ministère de la cohésion des territoires, Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme NOR : TERL1826263J et sur Légifrance : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/02/cir_44414.pdf [consulté le 12 mai 2020].

- Fiche n°6 : Préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières
- Fiche n°7 : Préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard
- Fiche n°8 : Remontées mécaniques n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable
- Fiche n°9 : Les routes nouvelles

L'objectif de ces fiches est précisé par l'instruction : *« L'ensemble des fiches techniques constitue un outil d'accompagnement et d'aide à la décision. Les schémas et les jurisprudences mentionnés ont pour objectif d'illustrer les dispositions législatives et réglementaires et d'éclairer l'instruction des autorisations, qui nécessitera, en toute hypothèse, un examen au cas par cas au regard des caractéristiques locales. »*¹²⁹⁷.

La consultation pour établir ces fiches a été large, le ministre de la Cohésion des Territoires explique : *« Je souhaite impliquer l'ensemble des acteurs de la Montagne à la co-construction de cette doctrine, qui doit être partagée pour assurer son application effective. Cette association permettra également de répondre au mieux aux nouveaux enjeux des territoires de montagne dans le cadre d'un partenariat renouvelé entre ces différents acteurs. Dans ce cadre, une réunion annuelle sera organisée par la DHUP à laquelle seront conviés, outre les représentants des services de l'État, les représentants des élus de montagne, les professionnels du secteur, et les associations de protection de l'environnement concernées. »*¹²⁹⁸

Ce document contient une définition des notions, le rappel du cadre juridique, des schémas explicatifs et un rappel sommaire de la jurisprudence applicable. La volonté d'offrir un cadre commun à chaque administration se heurte aux particularités des terrains de montagne. Ainsi, pour apprécier la notion de continuité, le ministère rappelle que : *« L'appréciation de cette notion doit se faire à l'aide de cartes, de photos, voire après une visite des lieux. Elle varie selon qu'il y a lieu de définir et délimiter un zonage, nécessitant une conception d'ensemble en fonction de l'urbanisation à réaliser, ou d'instruire une autorisation individuelle impliquant une analyse au niveau de la parcelle. Chaque cas est donc différent. »*¹²⁹⁹

¹²⁹⁷ Ibid.

¹²⁹⁸ Ibid.

¹²⁹⁹ Ibid.

Les associations d'élus, comme l'ANEM ont été consultés : « *Alors on en parlait tout à l'heure, c'est la fameuse instruction générale d'urbanisme, sur l'urbanisme en montagne qu'on nous annonce depuis des mois, alors dire qu'on y est associés, alors... [...] autant dire qu'on est pas venus nous chercher et nous n'avons rien à dire sur le sujet, et cela dit c'est une logique qui peut éventuellement s'entendre, sauf que ce que l'on constate au niveau de l'administration centrale tout ce qui est direction de l'urbanisme c'est une sorte de Bastille juridique dans l'Etat de droit. C'est-à-dire que, il y en a quelques-unes comme ça. Enfin je crois que la DGCL c'est un peu la même chose, il y a une sorte de culture endogène qui fait que c'est pas perméable aux évolutions.... Donc sur la fameuse circulaire ben on nous promet depuis de long mois pour ne pas dire de longues années que ce joli texte va tout résoudre et que vraiment nous devrions être rassurés parce que effectivement ils font tout à leur sauce. Donc tant qu'on a pas vu le résultat les inquiétudes peuvent être permises. Je sais pas ce qui bloque au niveau de ce texte mais toujours est-il que oui oui on a du mal à le voir sortir.* »¹³⁰⁰. Ce projet était largement attendu : « *la DGUHC annonce depuis des années qu'elle est... elle a travaillé sur une grande instruction récapitulative s'adressant à tous, notamment par exemple s'efforçant de normer de façon très rigoureuse, explicite ce que pourrait être l'application de la continuité de façon à ce que ce soit partout la même chose. Sauf qu'on l'attend toujours* »¹³⁰¹. L'association France Nature Environnement par le biais de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA) a aussi été consultée sur le projet de fiches.

Les Directions départementales des territoires ont été consultées, et encore une fois, c'est la Direction départementale des territoires de Savoie qui a pris les devants sur les autres. A la direction départementale des territoires de Haute-Savoie, un agent indique que : « *Le ministère fait des fiches techniques pour traiter de la même manière les problèmes. Les fiches techniques pour la loi montagne ne sont pas validées encore. Celles concernant la loi littoral le sont. La Savoie (la DDT de Savoie) a été consultée pour ces fiches, pas la Haute Savoie. Je participe aussi tous les ans au séminaire montagne organisé par le ministère le CGEDD et la CEREMA* »¹³⁰². Lors d'une observation de terrain à la Direction Départementale de la Savoie de mai à juillet 2017, nous avons pu observer ces fiches envoyées par le ministère aux agents de la DDT Savoie, et assister à leurs discussions autour du contenu de ces fiches. Ils ont donc

¹³⁰⁰ Entretien ANEM.

¹³⁰¹ Entretien ANEM.

¹³⁰² Entretien DDT Haute-Savoie n°1.

été étroitement consultés et ont fait remonter leurs remarques, participant de fait à la rédaction de ces notes.

Ces fiches détaillent peu la jurisprudence en cours sur le sujet. Elles peuvent servir aux fonctionnaires des services de l'Etat à mieux cerner les notions juridiques relatives à l'urbanisme montagne, comme celle de continuité. Mais cette démarche semble rentrer en contradiction avec des démarches déjà entreprises dans certains services de l'Etat. En effet, les fiches citent quelques jurisprudences, principalement issues du Conseil d'Etat ou des cours administratives d'appel. Or, les services de l'Etat, pour au moins deux démarches, s'appuient largement sur les jugements des tribunaux administratifs. Par exemple en 2016, le taux d'appel des décisions rendues par les tribunaux administratifs était d'à peine 16% et le taux de recours en cassation devant le Conseil d'Etat des arrêts rendus par les cours administratives d'appel de 28,5% si on se réfère aux chiffres des affaires enregistrées par les juridictions¹³⁰³. Nous l'avons déjà exposé, à la Direction départementale des Territoires de Haute-Savoie, lorsque les agents vont dans les communes expliquer le porté à connaissance de l'Etat, ils agrémentent leur présentation d'un *power-point* qui explique ce qui est attendu par l'Etat en matière de continuité. Ces explications reposent sur des exemples de communes de Haute-Savoie qui se sont vus annuler le plan local par le tribunal administratif de Grenoble. A la Direction départementale de l'Isère, afin d'analyser les permis de construire ou les documents d'urbanisme, les services ont mis en place un logiciel pour déterminer la continuité de parcelles ou de projets avec l'urbanisation existante. Et ce logiciel calcule la continuité à partir de nombreuses jurisprudences rendues par tous les degrés de juridictions.

Ainsi, si cette circulaire a fait l'objet d'une concertation des acteurs de l'urbanisme en montagne, elle suscitait un espoir de clarification des notions contenues dans la loi Montagne de 1985 et la loi Montagne de 2016 qui semblent peu satisfaisant au regard de leur contenu. Elles permettent d'éclaircir les notions sans pour autant tenir compte des stratégies et pratiques déjà en place dans les services de l'Etat, qui n'ont été que peu consultés pour une partie d'entre eux.

¹³⁰³ Ministère de la Justice, Les chiffres clés de la Justice 2016. Voir le lien : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_CC%202016.pdf [consulté le 16 mai 2020]. A la page 32, il est indiqué que les tribunaux administratifs ont enregistré 192007 affaires en 2016, et les cours administratives d'appel 30597, le Conseil d'Etat en a enregistré 8727.

II. Des tentatives de faire changer la jurisprudence de manière informelle

Des contacts informels se sont noués entre acteurs du droit de l'urbanisme et certains juges pour tenter de faire changer certaines décisions de justice, notamment quand la jurisprudence en cours conduit à des annulations de plans locaux d'urbanisme. Ainsi, les juges du tribunal administratif de Grenoble ont pu faire remonter certains griefs relatifs aux évolutions jurisprudentielles datant de 2010 (A). Aussi des fonctionnaires des services déconcentrés ont tenté de joindre juges administratifs afin de mieux comprendre leur travail et de faire changer certaines solutions constantes (B).

A. Un dialogue informel entre les juges administratifs

Le Conseil d'Etat a pour mission d'inspecter les juridictions inférieures. A ce titre, il avait inspecté le tribunal administratif de Grenoble. Lors de cette inspection les juges du tribunal avaient fait part de leurs doutes et de leurs difficultés par rapport à la jurisprudence *Saint-Lunaire*¹³⁰⁴ qui conduisait à annuler un plan local d'urbanisme dès lors que la délibération de prescription avait un défaut de définition des objectifs du plan. Cette jurisprudence a changé avec l'arrêt *Saint-Bon-Tarentaise*¹³⁰⁵, le défaut d'objectif n'étant plus un motif d'annulation.

Certains conseillers du tribunal administratif expliquent avoir échangé sur ce sujet avec les membres du Conseil d'Etat lors d'une inspection

*« Le Conseil d'Etat c'est notre gestionnaire. La section du contentieux vient pour discuter les questions de droit. Ils viennent tous les trois ou quatre ans. En 2016, on avait parlé de Saint Lunaire. On avait aussi parlé des rapports entre loi littoral et autorisations individuelles et de l'applicabilité directe. »*¹³⁰⁶. Un autre conseiller explique que *« Pour la décision Saint Lunaire, en discutant informellement on a dit au Conseil d'Etat que ça nous ennuyait beaucoup. Saint Lunaire a été une catastrophe et ça a rétroagi sur un nombre phénoménal de PLU. On essayait de trouver des objectifs où il y en avait peu. Je pense qu'il y a un changement d'état d'esprit du juge administratif. Le reproche de quelqu'un de déconnecté, du droit hors sol n'est plus valide, il y a un changement d'esprit. C'est par exemple la décision Danthony, la modulation des effets dans le temps, et cetera.... De ce point de vue-là Saint Lunaire est un mauvais*

¹³⁰⁴ CE, 10 février 2010, *Commune de Saint-Lunaire*, n° 327149.

¹³⁰⁵ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°388902.

¹³⁰⁶ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2.

exemple. Nous on a conscience du temps et de l'énergie que ça coûte. C'est quelque chose qui rentre en ligne de compte. On a aucun plaisir à annuler un PLU. L'annulation d'une zone a par contre un sens. Mais quand on annule c'est que c'est vraiment trop gros au niveau de la légalité externe. »¹³⁰⁷. Un conseiller de la cour administrative d'appel de Lyon explique aussi les échanges avec le Conseil d'Etat : *« On échange peu avec le Conseil d'Etat. Ils font des formations et viennent dans les cours pour des missions d'inspection. On est pas dans le même rôle, le Conseil d'Etat a une vision plus globale que nous. Ce genre d'avancée, on aurait pas pu le faire. Ça crée de l'insécurité juridique, ça on hésite vraiment à le faire.* »¹³⁰⁸.

B. Des contacts informels entre fonctionnaires et juges

Les directions départementales des territoires, par divers moyens ont essayé de prendre contact avec le tribunal administratif de Grenoble. Leur objectif était de comprendre les annulations de plans locaux d'urbanisme prononcées et de faire part des conséquences néfastes de ses annulations sur leur travail. Un agent de la Direction départementale des territoires de l'Isère explique : *« parfois il nous est même arrivé d'inviter des juges alors c'est moins fréquent qu'avant parce qu'on a de moins en moins de temps, pour leur expliquer telle ou telle problématique. On peut leur faire de visites de terrain, on peut expliquer ce que c'est qu'un risque torrentiel par exemple, pourquoi ne pas urbaniser dans tel secteur, expliquer la problématique pour qu'ils puissent juger de façon un peu... On l'avait fait sur les risques, mais bon les juges n'ont pas beaucoup de temps et ils n'aiment pas se faire influencer. Par contre on a des bons retours, parce que ce sont des choses qu'ils ne comprennent pas, enfin qu'ils n'appréhendent pas forcément la problématique ce que c'est qu'un risque avalancheux, torrentiel, pourquoi on est aussi strict sur tel ou tel sujet.* ». La démarche venait des agents de la Direction départementale des territoires : *« C'est nous qui les avons sollicités parce que le service avait tendance à dire qu'ils jugeaient mal, moi je disais « non ils jugent bien, en fonction de ce qu'on leur donne ». Ils jugent bien c'est pas le problème, c'est que nous il faut qu'on se cale sur la jurisprudence et eux qu'ils se rendent compte de nos craintes et de nos problématiques.* »

¹³⁰⁷ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

¹³⁰⁸ Entretien Juge à la Cour Administrative d'Appel de Lyon n°1.

Il explique l'intérêt d'un tel échange pour les agents des services déconcentrés : « *Quand on a une doctrine et qu'on s'y tient et qu'on se fait retoquer trois ou quatre permis, enfin c'est surtout des permis de construire et qu'on arrive pas à faire tomber un PLU pour des problèmes parce que bon... on a des schémas dans la tête et ça correspond pas forcément à ce qu'on peut demander, on va un peu trop loin.* »¹³⁰⁹.

A la Direction départementale des territoires de Savoie, la volonté de rencontrer les juges venait aussi du risque contentieux de se voir annuler un plan local d'urbanisme sur lequel les services travaillent. En cela, un agent explique : « *il faut absolument [...] prendre contact avec le TA quoi. Pour aller voir un peu la façon dont ils jugent quoi. C'est pas des gars qui sont intouchables, ils sont pas sur un piédestal, tu les peux rencontrer, tu peux discuter. Il suffit pas de dire qu'ils disent des conneries, mais tu vois c'est pour essayer de comprendre comment ils jugent. Donc on n'a encore pas réussi à y aller, mais ça, ça m'agace quoi. Je trouve que voilà quoi... Putain tu annules un PLU, un PLU C'est 50 000 euros, 50 000 euros pour une commune rurale, c'est quand même de l'argent public. A un moment donné, il faut quand même être sérieux. Moi je trouve, honnêtement le juge, je sais pas s'il se rend compte des conséquences des décisions qu'il prend. C'est dur ce que je dis là, mais voilà quoi...* »¹³¹⁰. Un autre agent confirme cette tentative de prise de contact et la détaille « *Donc voilà, donc cette réunion elle a pas pu avoir lieu surtout que le chef de service côté Isère est parti, faudrait peut-être qu'on la reprovoque pour pouvoir avancer avec eux, parce qu'encore une fois on est tout à fait preneurs d'un échange parce qu'encore une fois le but du jeu c'est pas de les influencer, essayer de comprendre de s'expliquer pourquoi on fait les choses, après on avait quand même des sacrés revers récemment où on a eu deux PLU qui étaient annulés en première instance, qui se sont fait déjugés par la cour administrative d'appel de Lyon. Donc ce qui justifie bien que le TA de Grenoble il était peut être un petit peu particulier dans son appréhension des sujets, notamment sur Domessin, il a... le PLU a été annulé et finalement le TA de Grenoble est revenu dessus et puis la deuxième commune je l'ai plus en tête là... Ah oui si c'était Valloire, où pareil en première instance annulé, et puis après derrière la cour d'appel a dit non non... Mais après ce qu'il faut voir c'est que tout ça, ça a un coup pour la collectivité qui est non négligeable.* »¹³¹¹.

¹³⁰⁹ Entretien DDT Isère n°1.

¹³¹⁰ Entretien DDT Savoie n°3.

¹³¹¹ Entretien DDT Savoie n°2.

Des tentatives de prises de contact entre administrations déconcentrées et juge administratif ont donc bien eu lieu dans le ressort du Tribunal administratif de Grenoble, mais elles n'ont pas réellement abouti.

Conclusion du Chapitre

Des moyens formels ou informels ont bien été développés par les communes et les acteurs de l'urbanisme en montagne pour essayer de modeler le cadre jurisprudentiel et normatif qui s'appliquent à eux. Envisager l'Etat comme un champ stratégique permet de comprendre ces rapports de force entre des intérêts antagonistes afin de déterminer le cadre juridique qui s'applique à eux. Pour comprendre ces rapports de force, il ne faut pas seulement regarder les rapports formels entre institutions définis par les codes juridiques, mais aussi toutes les autres interactions qui montrent des tensions et des résistances. On comprend qu'une idée est partagée par les acteurs de l'urbanisme qui agissent auprès des communes, qui correspond à l'idée de liberté et découle de la libre administration des collectivités locales. Cette idée est celle qu'il est légitime de défendre les documents d'urbanisme qui contiennent leur politiques d'urbanisme, soit par des voies de droit, soit par des pratiques informelles, face à un juge administratif et un cadre législatif qui leur apparaissent trop contraignant.

Ainsi, notre étude nous a conduit à observer deux attitudes de contestation de la jurisprudence, ou au moins de résistance implicite à son impérativité. La profusion de normes existantes crée des « *passes dans le droit* »¹³¹², c'est-à-dire qu'elle donne les moyens de contester le droit sur son terrain même. Ainsi, avoir une compréhension de la matière juridique permet d'expliquer des attitudes politiques s'appuyant sur le droit. Cela fonde une analyse qui ne se contente pas d'expliquer qu'en dehors du droit, il existe des marges de manœuvre pour les acteurs, ce qui revient parfois à totalement nier la contrainte institutionnelle et délaisse l'analyse de ceux qui semblent, en surface, se plier aux règles de droit pour en fait mieux les utiliser à leurs desseins. C'est-à-dire que le droit offre à ceux qui maîtrisent l'univers juridique la possibilité de s'appuyer sur des normes juridiques afin de remplir leurs objectifs, même si ceux si sont contraires à ceux qui ont présidé à la rédaction de textes juridiques

Il existe donc au moins deux attitudes de contestations de la jurisprudence. La première consiste à l'utiliser comme une ressource pour l'action, d'utiliser les passes qu'elle permet du fait de la profusion des jugements et arrêts. La seconde consiste à la contester soit en essayant de la faire changer devant les tribunaux, soit en tentant d'utiliser d'autres canaux institutionnels. Ainsi, la

¹³¹² LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, pp. 51-73.

jurisprudence est au cœur des politiques d'aménagement de la montagne pour deux raisons. Premièrement, le système juridique offre la possibilité de sa propre contestation, soit devant les tribunaux, soit en dehors. Deuxièmement, elle offre, par sa profusion, de nombreuses opportunités pour les acteurs de se saisir d'elle afin de fonder et justifier leur action.

CHAPITRE III LA JURISPRUDENCE COMME PRODUIT ET VECTEUR DE CHANGEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES D'URBANISME

La jurisprudence n'est pas un texte de décision de justice seule, elle représente l'ensemble des mobilisations effectuées par les acteurs à partir de ce texte. Elle est donc produite au sein de l'espace socio-politique des politiques publiques. Dans le cadre de ce travail, nous nous sommes intéressés aux acteurs de la rédaction des plans d'urbanisme en station de ski. Afin de mener cette réflexion, nous avons avancé des éléments épistémologiques et théoriques sur lesquels il faut revenir. Dans cette perspective, nous aborderons la reconstruction théorique du droit de l'urbanisme, appelée ici *le droit de l'expansion urbaine* (Section 1). Puis nous reviendrons sur l'influence du juge administratif sur l'urbanisation en pensant le contentieux comme moment de production de droit et étape routinière dans l'élaboration des politiques d'urbanisme (Section 2).

Section 1 Reconstruction théorique du droit de l'urbanisme : le droit de l'expansion urbaine

Nous reviendrons sur la reconstruction épistémologique et théorique qui a été nécessaire pour effectuer ce travail, qui se situe dans une posture de recherche antiformaliste en sciences juridiques (Sous-section 1). Nous pensons aussi que l'objet de recherche *droit de l'expansion urbaine* mérite d'être pérennisé et adapté à d'autres recherches sur les documents d'urbanisme (Sous-section 2).

Sous-Section 1 Reconstruction théorique

Notre positionnement épistémologique a fait référence aux travaux antiformalistes. Nous reviendrons sur une démarche épistémologique qui peut combiner les mises en gardes faites par l'antiformalisme juridique¹³¹³ et la géographie critique¹³¹⁴ (I) puis sur un positionnement méthodologique critique (II).

¹³¹³ GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

¹³¹⁴ GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014 ; PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020.

I. Reconstruction épistémologique : adopter une stratégie de recherche

Afin d'élaborer une stratégie de recherche pérenne pour le droit et les villes, l'antiformalisme juridique et la géographie critique peuvent trouver des points de convergence. Une stratégie de recherche peut s'élaborer au regard de deux manières de poser le problème épistémologique, l'une anglo-saxonne, l'autre continentale. Albane Geslin explique que « *La notion d'épistémologie ne fait pas l'objet d'une unique définition, à raison notamment de l'ambiguïté étymologique du terme. Si logos ne prête guère à discussion, renvoyant au « discours sur », épistèmê fait en revanche l'objet d'interprétations diverses, selon que l'on choisit de le traduire par « connaissance » ou par « science ». Ainsi, selon la tradition anglo-saxonne, l'épistémologie s'intéresse aux conditions d'élaboration de la connaissance – en tant que croyance vraie et justifiée –, quel que soit le statut, « ordinaire » ou « scientifique », de cette connaissance. La tradition continentale adopte une conception plus restrictive, assimilant l'épistémologie « à une réflexion analytique et critique sur les sciences ».* »¹³¹⁵. Ces deux définitions posent des questions différentes concernant la connaissance, et donc sur la stratégie de recherche à adopter.

D'une part, dans une optique anglo-saxonne, l'antiformalisme juridique et la géographie critique peuvent définir les conditions de production de la connaissance. On pourrait dire qu'il faut refuser l'autonomie et la neutralité du droit, et lier les transformations du droit et de la ville aux transformations induites par le néolibéralisme. Tout en n'oubliant pas que les changements économiques ne sont pas la seule explication. En cela « *les variables et les évolutions d'ordre matériel, social culturel et institutionnel jouent tout autant* »¹³¹⁶.

D'autre part, un regard selon la tradition continentale permettrait un recul critique et analytique sur les sciences du droit et la géographie. En ce sens, Albane Geslin explique que la constitution de la connaissance est « *une démarche sociale* »¹³¹⁷. Nous l'avons vu, la connaissance en droit doit surmonter les obstacles épistémologiques la fausse transparence du droit, l'idéalisme

¹³¹⁵ GESLIN Albane, « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit » in SERGUES Bertrand (dir.) *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1, 2016, pp. 79-130.

¹³¹⁶ LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020, p.9.

¹³¹⁷ GESLIN Albane, « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit » in SERGUES Bertrand (dir.) *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1, 2016, pp. 79-130.

juridique et la fausse indépendance de la science du droit. Concernant les décisions de justice, il est possible d'identifier plusieurs obstacles épistémologiques. La fausse transparence du droit s'applique aux décisions de justice, où les juristes croient qu'il suffit de les décrire pour les comprendre et les faire comprendre. Et en même temps, en commentant ces décisions ils en modèlent la compréhension, l'interprétation et l'application lorsqu'ils sont lus par d'autres. L'idéalisme juridique qui entoure les décisions de justice conduit à penser que leur impérativité va de soi, sans s'intéresser à la réalité de leurs interprétation ou application par d'autres acteurs. La fausse indépendance de la science du droit est particulière en droit administratif. En effet, la doctrine est pour partie issue de la magistrature administrative. Ainsi, afin de comprendre l'influence des décisions des juridictions administratives sur les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski des Alpes du Nord, il nous a fallu identifier et tenter de dépasser ces obstacles épistémologiques. De son côté, la géographie critique met en garde contre le « *prêt à penser* » *« urbano-béat » qui irrigue parfois les discours des intellectuels et des praticiens spécialistes de la ville.* »¹³¹⁸. En effet, « *ces discours ont en commun de ne pas faire le lien entre le nouveau « moment urbain » que nous vivons et les profondes transformations du capitalisme qui l'ont suscité. Cette vision irénique sature le discours sur le « projet urbain » [...] »*¹³¹⁹. Il faudra donc se départir des discours qui font l'éloge de la « *ville intelligente* » et des « *discours enchantés sur la renaissance urbaine* »¹³²⁰. Pour cela il faut comprendre comment le néolibéralisme saisit les villes. Ainsi, dans une optique de l'antiformalisme juridique on peut chercher comment ce phénomène s'exprime devant le juge administratif dans le contentieux de l'urbanisme.

Une réflexion épistémologique permet donc d'élaborer une stratégie de recherche. Nous allons maintenant essayer de comprendre comment investiguer concrètement ces éléments. En effet, ce positionnement épistémologique s'accompagne forcément d'une réflexion méthodologique afin de conduire la recherche.

¹³¹⁸ PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020, p. 27.

¹³¹⁹ Ibid. p.26.

¹³²⁰ Ibid. p.27.

II. Reconstruction méthodologique : étudier l'urbanisme réglementaire au concret

Pour Albane Geslin deux questionnements scientifiques amènent à une réflexion méthodologique : Comment la connaissance est-elle constituée et comment apprécier la valeur d'une connaissance produite ? Concernant la méthode, la réflexion de Paul Feyerabend questionne nos certitudes. Il conteste l'idée d'une « *méthode basée sur des principes rigides et immuables* », il suggère un anarchisme méthodologique¹³²¹. Il estime que « *toutes les méthodologies, même les plus évidentes, ont leur limites* »¹³²². Ainsi, en tenant compte de cette réflexion, nous avons tenté d'élaborer une méthodologie correspondant à notre positionnement épistémologique. Nous nous sommes interrogés sur le fait de savoir comment constituer cette connaissance sur le droit. C'est en effet une question méthodologique. Mais alors quelle méthodologie employer pour connaître l'historicité d'un texte de droit et ses usages et applications postérieures ?

Concernant l'historicité de la création du droit, il s'agit d'en rechercher les origines historiques. Nous avons utilisé différentes méthodes : des entretiens semi-directifs, des lectures d'archives, des observations participantes. Nous avons eu recours aux plans locaux d'urbanisme et aux plans d'occupation des sols. Des travaux précédents s'étaient intéressés à ces documents. Par exemple, la thèse de Vincent Lecocq s'était intéressée aux plans d'occupation des sols¹³²³. Mais il s'y était intéressé par l'angle du cadre juridique national qui le concernait, et non aux plans d'occupation des sols de communes en eux-mêmes.

Les plans locaux d'urbanisme sont pourtant des documents publics. Mais ils ne sont pas réellement cités ou utilisés par les travaux de recherche juridique. Il paraîtrait intéressant pour la recherche juridique de se pencher sur ces documents, nombreux dans les collectivités territoriales et faciles d'accès, que ce soit sur internet ou même en demandant aux communes par mail, voir en allant dans les archives disponibles. Des nombreuses autres politiques locales pourraient se voir investiguées à l'aune de ces documents. Cela permettrait de développer des travaux de recherche en sciences juridiques non plus sur des grandes notions mais bien sur le droit au concret, dans les services qui l'écrivent et le mettent en œuvre. Il est possible

¹³²¹ FEYERABEND Paul, *Contre la méthode*, Paris, Éditions du Seuil, 1988, p.20.

¹³²² Ibid. p.30.

¹³²³ LECOQ Vincent, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Limoges, Pulim, 2004.

d'exploiter des documents de proximité afin de développer des recherches en sciences juridiques.

Les jugements du tribunal administratif de Grenoble ont aussi été largement exploités. Ils sont plus difficiles d'accès que les arrêts des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat car rarement publiés dans des revues, sur *Légifrance.fr* ou sur le site internet des tribunaux administratifs. En effet, la plupart des jugements cités dans le présent travail ont été trouvés à l'intérieur des archives des plans locaux d'urbanisme. Ou ils ont été demandés au tribunal administratif. Mais pour y avoir accès, il faut connaître la date et le numéro de l'arrêt, car le service de documentation ne les envoie que si la demande est faite avec leur date et numéro d'arrêt. Il a été demandé au tribunal administratif de Grenoble d'accéder aux archives des jugements sur un ordinateur dans le tribunal. Pour cela une demande a été adressée au Conseil d'Etat, qui n'a jamais reçu de réponse. L'absence de réponse n'a pas rendu possible l'accès à des jugements autres que ceux glanés dans les dossiers d'archives des plans locaux d'urbanisme ou par demande par mail au service des archives. D'ailleurs ces jugements suffisaient pour effectuer la thèse. En revanche, pour les chercheurs et pour le public, ces jugements devraient être disponibles et anonymisés auparavant si besoin. La recherche juridique devrait s'emparer de la question de la disponibilité de ces jugements, qui constituent la majorité des décisions de justice administrative rendues en France. Sachant que selon le Conseil d'Etat, 16% des jugements des tribunaux sont frappés d'appel¹³²⁴. Ce qui constitue une ressource incroyable de jugements qui règlent des litiges de manière définitive. Les tribunaux administratifs sont les grands ignorés et inconnus de la science du droit public. Une plus ample étude de leurs jugements et de leur fonctionnement concret serait essentielle. Un juge administratif du tribunal explique par exemple « *ici on résout des problèmes on ne brasse pas des idées.* »¹³²⁵. En lisant le juge, on peut se dire qu'un travail d'ampleur attend les chercheurs au tribunal et dans ses archives afin de comprendre cette justice du quotidien. Les tribunaux administratifs pourraient faire l'objet de travaux de recherche plus vastes.

¹³²⁴ « Environ 16% des jugements rendus par les tribunaux administratifs sont frappés d'appel auprès des cours administratives d'appel. Les 8 cours d'appel ont jugé environ 27 000 affaires en 2008, et les délais moyens de jugement - qui étaient supérieurs à 3 ans en 2000 - sont désormais de moins de 13 mois. » <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-jurisdiction-administrative> [consulté le 16 mai 2020].

¹³²⁵ Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1.

Afin d'apprécier la valeur des connaissances produites, la transparence de la méthode semble la meilleure solution. La limite à cette transparence se situe dans un savoir tacite¹³²⁶, qui dépend fortement du chercheur et de son vécu. Ce savoir tacite est par définition difficile à expliciter. La connaissance des institutions, des services des Directions départementales des territoires dans lesquels nous avons effectué les recherches d'archives et observations participantes avait notamment été acquise lors d'un stage à la DDT au service de planification et d'aménagement du territoire de Savoie en juillet 2013, puis par l'exploitation des archives de cette institution pour un mémoire réalisé en 2014. Ces deux occasions avaient permis de nous familiariser avec la lecture des plans locaux d'urbanisme et avec les acteurs institutionnels intervenant durant leur rédaction. De plus, les entretiens et les contacts informels qu'ils ont suscités ont permis de mieux comprendre le terrain sur lequel nous avons travaillé. Ces contacts informels ont permis de prendre connaissance de certains jugements et de les obtenir.

Ainsi, afin de travailler sur l'élaboration de plans locaux d'urbanisme par des communes et sur les décisions du juge administratif qui les ont concernées, nous avons adopté une méthode attentive au contenu des documents et des entretiens obtenus.

Nous avons donc essayé de définir une méthode qui conviendrait le mieux à notre recherche. Et nous pensons que cette méthode pourrait être pérennisée pour les recherches s'intéressant aux documents d'urbanisme et aux jugements des tribunaux administratifs. La réflexion épistémologique menée nous a guidé pour définir cette méthode. Elle démontre aussi que l'épistémologie ne doit pas rester un terrain quasi-inexploré pour les juristes.

Sous-Section 2 *Un objet de recherche à pérenniser*

Notre objet de recherche a été nommé le *droit de l'expansion urbaine*, nous l'avons constitué à travers l'étude des plans locaux des très grandes stations de ski des Alpes du Nord (I). L'arrivée de nouveaux documents d'urbanisme pour les stations de ski et de procédures d'urbanisme renouvelées permettrait de poursuivre ces analyses à l'aune de cet objet (II).

¹³²⁶ CATINAUD Régis, « Sur la distinction entre les connaissances explicites et les connaissances tacites », *Philosophia Scientiæ, Travaux d'histoire et de philosophie des sciences*, n° 19-2, 25 mai 2015, pp. 197-220.

I. Le droit de l'expansion urbaine appliqué aux territoires de montagne

Adopter une démarche matérialiste suppose de replacer le droit dans son historicité. Cela implique de fonder l'analyse dans la période historique. En effet, ce n'est pas un élément de contexte indépendant sans influence sur la production juridique. C'est un élément de l'explication du droit. Il faut aussi tenir compte des dynamiques institutionnelles et des rapports de force politiques reflétant les intérêts divergents dans l'espace politique.

Le *droit de l'expansion urbaine* est donc la forme que prend le droit qui réglemente les usages des sols aujourd'hui. En montagne il résulte d'un rapport de force entre divers intérêts à propos de l'urbanisation des stations de ski, placées dans une situation de gouvernance entrepreneuriale. Ce droit réglemente les documents d'urbanisme qui sont rédigés par les communes. Ce droit ne se situe pas seulement dans les textes de lois ou les décrets. Il se situe aussi dans les actes produits par différentes administrations. Les documents d'urbanisme sont élaborés avec une succession d'actes qui relèvent de l'activité de diverses administrations de l'Etat central et des communes.

De plus, le *droit de l'expansion urbaine* est un droit qu'il faut penser dans sa dimension interactive. En effet, penser le droit de l'urbanisme comme un ordre assorti de sanctions aboutit à penser que « *si l'on s'attache à la conception - très kelsénienne - dominante du droit, selon laquelle la spécificité de la règle de droit réside dans sa sanction socialement organisée, on n'est pas loin de se demander si le droit de l'urbanisme ne serait pas - tout simplement - en fin de vie...* »¹³²⁷. Le *droit de l'expansion urbaine* doit se lire en tant que potentialité d'action. Dès lors, les acteurs de l'urbanisme peuvent ou pas se conformer à droit, en tout cas il faut être attentif au fait qu'ils s'y réfèrent et agissent en fonction de ce qu'ils en interprètent. La jurisprudence tient une place importante dans la formulation de cette interprétation et de cette application. C'est comme cela qu'il faut lire le *droit de l'expansion urbaine*. Nous considérons qu'une recherche en droit doit s'intéresser à ce qui fait sa vie, c'est-à-dire ses applications et inapplications, les attitudes jugées conformes et celles non conformes et d'en rechercher les raisons. Loin d'envisager que « *Le déclin de la sanction des règles d'urbanisme est d'autant plus avancé aujourd'hui qu'il touche désormais de plus en plus nettement la sanction juridictionnelle, qui n'est certes pas l'unique mode de sanction publique du non-respect de*

¹³²⁷ CARPENTIER Elise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité », *Revue de droit immobilier*, n° 1, 2020, p.20.

*règles juridiques, mais qui peut être regardé comme le mode suprême, ultime en tout cas. Cette sanction est devenue incertaine, aléatoire, pour ne pas dire hasardeuse... »*¹³²⁸, nous pensons que l'entrepreneurialisme urbain pousse les collectivités à poursuivre des intérêts économiques qui justifient ces illégalismes. C'est ce que nous avons tenté de démontrer concernant les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski.

Ce droit possède deux caractéristiques relatives à son contenu. C'est-à-dire que deux paradigmes, traversent le *droit de l'expansion urbaine* : un paradigme lié à la rationalité économique des acteurs dans la décentralisation et un paradigme environnementaliste fait d'objectifs qui visent à préserver les espaces naturels nécessaires à la vie et les paysages. Ces deux paradigmes sont diversement investis suivant les intérêts des acteurs. D'autre part, ce droit fait l'objet d'un intense contentieux devant les juridictions administratives. Et la rédaction des actes relatifs à l'urbanisation sont marqués par ce risque contentieux. En montagne, ces deux caractéristiques sont exacerbées par le droit spécifique issu de la loi Montagne de 1985. Les enjeux paysagers et écologiques sont aussi matérialisés par la présence de sites Natura 2000 ou de parcs nationaux. Par exemple le parc national de la Vanoise pour les communes qui sont dans l'aire d'adhésion du parc tels que Tignes, Val d'Isère, Les Bellevilles (qui supporte les stations des Menuires et de Val Thorens) et les Allues ou encore le site du Mont Blanc à Chamonix. Dans le même temps ces stations souhaitent développer l'urbanisation touristique. La pression foncière et les intérêts divers provoquent un contentieux qui oriente les stratégies d'urbanisation des communes. La vulnérabilité des stations de ski face au réchauffement climatique, et notamment la baisse de l'enneigement¹³²⁹ qui entrainera une réduction de la période hivernale ne freine pourtant par l'artificialisation des sols et les projets qui dérogent au principe de continuité¹³³⁰.

Le *droit de l'expansion urbaine* est aussi fortement lié à la décentralisation, comme mode d'organisation de l'Etat et comme espace-sociopolitique. Il marque le rapport de force entre l'Etat et les communes pour la maîtrise de leurs compétences. Les regroupements de communes, le morcellement et la multiplication des compétences communales en urbanisme en

¹³²⁸ CARPENTIER Elise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité », *Revue de droit immobilier*, n° 1, 2020, p.20.

¹³²⁹ Cour des Comptes, « Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique, une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement », in *Rapport public annuel*, 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/14-stations-ski-Alpes-nord-face-rechauffement-climatique-Tome-2.pdf> [consulté le 15 avril 2019].

¹³³⁰ ANTOINE Aurélien, « Alpes, ces nouveaux projets dans les cartons des stations de ski pour les 15 prochaines années », *Alti Mag*, 19 octobre 2019, <https://www.alti-mag.com/alti-actus/alpes-ces-nouveaux-projets-dans-les-cartons-des-stations-de-ski-pour-les-15-prochaines-annees> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

sont les reflets. Dans ce cadre, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme donne lieu à une production réglementaire afin d'assurer leur mise en œuvre. Ils sont l'instrument de la conduite de politiques publiques de manière directe pour les communes et de manière indirecte pour l'Etat. Ainsi, le *droit de l'expansion urbaine* se morcelle en différentes compétences exercées par les communes et leurs regroupements : soit des plans locaux d'urbanisme de communes qui ont fusionné, soit des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, soit des schémas de cohérence territoriaux portés par des établissements publics formés par plusieurs communes. L'exercice de compétences propres par les communes se heurte à la volonté étatique de morceler les compétences confiées aux collectivités territoriales et de procéder à des regroupements de communes. Les intérêts divergents qui sont portés par divers acteurs à propos des politiques d'urbanisme mènent à un contentieux qui est déterminant dans la conduite des politiques publiques d'urbanisme par le biais d'actes réglementaires. Le juge administratif est donc un acteur prépondérant de la conduite des plans locaux d'urbanisme dans les très grandes stations de ski des Alpes du Nord. Le tribunal administratif de Grenoble et la cour administrative d'appel de Lyon sont à ce titre des acteurs à scruter attentivement

Le *droit de l'expansion urbaine* devrait permettre de travailler sur d'autres documents d'urbanisme, notamment les schémas de cohérence territoriale. Il pourrait permettre aussi d'expliquer la faible prise en main des plans locaux d'urbanisme intercommunaux par les très grandes stations de ski.

II. Les défis posés par les nouveaux documents d'urbanisme en station de ski

Les acteurs de l'urbanisation de la Montagne s'interrogent aujourd'hui : « *Le trio gagnant (extension du domaine skiable – sécurisation de la ressource neige – développement de l'immobilier) qui a prévalu comme modèle dominant peut-il encore fonctionner ?* »¹³³¹. Ce développement passe par des documents d'urbanisme dont la finalité ne diffère pas réellement des anciens, notamment le développement de l'immobilier touristique, dans le contexte d'une érosion des lits marchands qui passent dans le secteur diffus, et la difficulté à faire s'implanter

¹³³¹ GRILLET Pierre-Yves, « Passer de l'aménagement au « ménagement » de la montagne, La fabrique d'un SCOT de montagne vallée de la Tarentaise », in JOYE Jean-François (dir.), *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp. 273.

des hôtels. Aussi, des entreprises du tourisme cherchent à implanter leurs complexes dans les communes qui leur faciliteront l'accès au foncier, tels que le *Club Méditerranée*¹³³², qui se voit opposer des résistances¹³³³. Les SCOT de montagne et PLUi rendent certainement compte de ces enjeux.

Les schémas de cohérence territoriaux et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux font l'objet d'une prise en main timide par les communes supportant des stations de ski que nous avons étudiées. L'étude de ces documents permettrait de prolonger l'analyse de leurs documents d'urbanisme à l'aide du *droit de l'expansion urbaine*.

Désormais, les enjeux de l'urbanisme en station de ski relèvent de divers regroupements communaux, intercommunalités ou établissements publics. Cette échelle correspond mal à la gestion de leurs intérêts économiques, notamment touristiques. La structure institutionnelle nouvelle de la décentralisation et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux les dépossède d'outils et de compétence auparavant uniquement communaux. Elles tentent de garder des outils à échelle communale, tels les offices du tourisme. C'est ainsi que la loi Notre du 7 août 2015¹³³⁴ prévoyait un transfert des offices de tourisme aux intercommunalités. Afin d'empêcher ce transfert, l'ANEM était intervenue pour que les stations de ski préservent leurs offices de tourisme¹³³⁵ et avait rédigé une motion en ce sens, accompagnée d'autres associations d'élus¹³³⁶. L'article 69 de la loi Montagne II du 28 décembre 2016 a donc permis aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme de conserver leur office de tourisme

¹³³² « Notre stratégie paie, et plus encore à la montagne avec un rythme soutenu d'ouvertures, à raison d'un village par an dans les Alpes, comme annoncé il y a deux ans. » REY Patricia, « Club Med, interview de Xavier le Guillermic, directeur stratégie montagne », *Ecomédia.com*, 15 avril 2019, <https://groupe-ecomedia.com/interview-de-xavier-le-guillermic-directeur-strategie-montagne-du-club-med/> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

¹³³³ « Club Med à La Clusaz : le maire dit « non » », *Montagnes Magazine*, 29 septembre 2020 <https://www.montagnes-magazine.com/actus-club-med-clusaz-mairie-dit-non> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

¹³³⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705.

¹³³⁵ Entretien ANEM : « Oui parce que là on a eu la loi montagne. Je regarde une disposition toute bête, enfin je ne sais pas si vous l'avez suivie, mais la compétence tourisme ça a été transféré à l'interco et on a réussi à introduire une dérogation pour au début les territoires de montagne et puis finalement pour toutes les communes touristiques. E puis s'est posée la question de qu'est-ce que ça veut dire la compétence, comment elle s'appelle... tourisme... dont la possibilité de créer un office du tourisme [...] il y avait plusieurs écritures et des interprétations différentes sur l'étendue de cette compétence qui était transférée à l'interco. Et on avait des préfetures qui avaient une lecture très restrictive et d'autres très élargie. Et donc là nous on est intervenus, c'était pas au niveau du juge administratif, c'était en amont sur les problèmes d'interprétation, mais c'est plus, oui une fois que la loi est passée, elle peut pas tout prévoir, y a des décrets d'application, et quand y a pas encore les décrets d'application ».

¹³³⁶ <https://www.communes-touristiques.net/wp-content/uploads/2016/01/Motion-commune-Promotion-du-tourisme.pdf> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

communal¹³³⁷. Dans ce contexte, la décentralisation est bien l'expression territoriale des rapports entre l'Etat et les collectivités¹³³⁸. La volonté de l'Etat de contrôler les communes par des regroupements se heurte à leurs politiques entrepreneuriales.

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont des documents d'urbanisme intercommunaux qui obligent les stations à coopérer entre elles alors qu'elles sont en concurrence pour attirer une clientèle touristique. Ces regroupements font disparaître les outils de leur gouvernance entrepreneuriale à l'échelle communale et les poussent à élaborer des stratégies différentes. Le SCOT de Tarentaise est un exemple classique, il a été approuvé en 2017. Ce SCOT regroupe entre autres les communes des Allues, de Courchevel, des Bellevilles, de Bourg-Saint-Maurice, de Macôt-la-Plagne, de Tignes et de Val d'Isère¹³³⁹. Un urbaniste qui a travaillé sur l'élaboration du SCOT indique que « *le SCOT de Tarentaise est un enjeu tel qu'il a été suivi à haut niveau dans les services de l'Etat* »¹³⁴⁰. Un enjeu fort du SCOT a été la régulation et la répartition des lits touristiques entre ces communes : « *Le SCOT n'a pas été attaqué donc, mais comme on a mis quand même des notions un peu innovantes dans ce SCOT notamment la régulation d'hébergements touristiques avec la surface touristique pondérée c'est une invention complète donc j'attends de voir. La commune de Courchevel a juré que ces dispositions pourraient être annulées dans les PLU, on verra ce qu'il en est. Mais moi je pense que ça devrait marcher.* ». Aussi, un outils de suivi de régulation de l'hébergement touristique a été mis en place par le biais du SCOT: « *c'est un outil de suivi qu'on a mis en place qui permet de réguler l'hébergement touristique, c'est-à-dire que partant du principe que l'hébergement touristique doit se développer d'une manière vertueuse c'est-à-dire en faisant d'avantage d'hôtellerie ou de résidences hotellières ou de résidences touristiques durables, des villages de vacances etcetera, des logements qui sont destinés à être utilisés tout au long de la saison, donc on a donné un plafond à chaque commune de mètre carré d'hébergement touristique à mettre dans son PLU et ce plafond on l'a modulé en fonction de la typologie des logements. C'est-à-dire que si c'est des hôtels ils peuvent faire quatre fois plus de mètres carrés si c'est de la résidence secondaire ils peuvent en faire quarante pour cent en moins, voilà. Et entre les deux il y a toute une échelle, il y a quatre catégories, donc ceci incite les collectivités à faire de*

¹³³⁷ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, JORF n°0302 du 29 décembre 2016.

¹³³⁸ CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009.

¹³³⁹ Le territoire du SCOT Tarentaise : <https://www.tarentaise-vanoise.fr/qui-sommes-nous/le-territoire/> [consulté le 12 septembre 2020].

¹³⁴⁰ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

l'hôtellerie et surtout à lutter au maximum contre les dérives possibles de multiplications de résidences secondaires ou des hébergements touristiques non durable. »¹³⁴¹. Le SCOT a donc été un instrument auquel les communes ont résisté, mais dans lequel elles ont trouvé un outil qui promeut la construction d'hôtels, ce qui dans les plans locaux d'urbanisme les conduisait parfois à prendre des mesures illégales. En effet ces SCOT permettent aussi d'intégrer des UTN structurantes, les UTN locales relevant du plan local d'urbanisme intercommunal. Globalement, les SCOT de montagne, que ce soit en Maurienne, en Oisans ou encore en Tarentaise prévoient des extensions de domaine skiable et un renforcement de leur offre d'hébergement touristique. Des UTN sont prévues, notamment de nombreux transports par câbles¹³⁴². Ainsi, la réalisation d'UTN structurantes dépend désormais de la présence d'un SCOT sur le territoire des communes. Encore une fois, la Savoie paraît être un cas emblématique pour les services de l'Etat. En effet en juin 2017, le CEREMA a produit des fiches pour conseiller la rédaction de SCOT en zone de montagne à partir de l'exemple du SCOT Tarentaise¹³⁴³. De plus, si les SCOT semblent adoptés comme outils, souvent à marche forcée, par les communes supportant des stations de ski, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux ne semblent pas connaître le même succès auprès des très grandes stations de ski. Ainsi, les dispositions contenues dans ces SCOT peuvent parfois conduire les communes à contourner les problèmes posés par la rédaction des plans locaux d'urbanisme, comme par exemple les hôtels dans le SCOT Tarentaise. Ils provoquent aussi des résistances à la hauteur de l'expansion urbaine qu'ils permettent¹³⁴⁴.

Lorsque les communes ne sont pas couvertes par un PLU ou un SCOT, des crispations ont eu lieu autour des UTN et de leur évaluation environnementale. En effet, à la suite de la loi Montagne de 2016, un décret d'application détaillait la nouvelle procédure UTN¹³⁴⁵. Ce décret

¹³⁴¹ Entretien Cabinet d'urbanisme n°1.

¹³⁴² ANTOINE Aurélien, « Alpes, ces nouveaux projets dans les cartons des stations de ski pour les 15 prochaines années », *Alti Mag*, 19 octobre 2019, <https://www.alti-mag.com/alti-actus/alpes-ces-nouveaux-projets-dans-les-cartons-des-stations-de-ski-pour-les-15-prochaines-annees> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

¹³⁴³ https://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/08/fiche_8_scot_et_montagne_juin2017_cle042c21.pdf

¹³⁴⁴ Voir par exemple en Tarentaise « *C'est un sentiment de longue date que l'on ressentait sur une fuite en avant du développement de très gros projets touristiques en Tarentaise. Le dernier SCOT (Schéma de cohérence territoriale, ndlr) qui a vu le jour en Tarentaise prévoit la construction de 47 000 nouveaux lits dans les 15 ans à venir et certaines communes ont déjà consommé leur droit à construire, alors qu'on attendait au contraire un changement de discours lié au changement climatique.* » : « Tarentaise : des habitants lancent un pacte citoyen pour alerter sur le développement de projets touristiques pharaoniques », *Montagnes Magazine*, 14 avril 2019 <https://www.montagnes-magazine.com/actus-tarentaise-habitants-lancent-pacte-citoyen-alerter-developpement-projets-touristiques-pharaoniques> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

¹³⁴⁵ Décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles.

a été annulé par le Conseil d'Etat¹³⁴⁶ en ce qu'il ne prévoyait pas d'évaluation environnementale des autorisations UTN délivrées après autorisation de l'Etat. En effet, soit la commune d'implantation est couverte par un PLU, prévoyant une UTN locale, ou est couverte par un SCOT, prévoyant une UTN structurante. Dans ce cas l'UTNL et l'UTNS faisaient l'objet d'une évaluation environnementale car le document d'urbanisme qui en est le support fait l'objet d'une telle évaluation. Soit la commune d'implantation n'est pas couverte par un PLU ou un SCOT¹³⁴⁷. Dans ce cas, le décret prévoyait que l'autorisation UTN délivrée par l'administration ne faisait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Ainsi, « *le Conseil d'État a annulé le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 en tant qu'il ne soumet pas à évaluation environnementale la création d'UTNL autorisées par le préfet de département lorsqu'elles se situent dans une commune non couverte par un PLU ainsi que la création d'UTNS soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif lorsqu'elles se situent dans une commune non couverte par un SCOT (C. urb., art. L. 122-20 et L. 122-21, R. 122-10, R. 122-11). Il a annulé de surcroît le refus du ministre compétent de prendre les mesures réglementaires destinées à soumettre ces mêmes UTN à évaluation environnementale. Le Gouvernement doit donc ajouter à la procédure UTN les modalités d'une évaluation environnementale idoine.* »¹³⁴⁸. Cela amorce une nouvelle phase du rapport de force entre le juge administratif et l'Etat central concernant l'urbanisme en station de ski. Cela pourrait s'analyser comme un progrès pour le paradigme environnemental du *droit de l'expansion urbaine*. Mais cette même décision va confirmer l'exemption des systèmes d'enneigement artificiels de la procédure UTN. Ce qui les préserve de l'évaluation

¹³⁴⁶ CE, 26 juin 2019, *France Nature Environnement*, n° 414931. Il a jugé que « *Si la création d'unités touristiques nouvelles structurantes ou locales par leur inscription dans le schéma de cohérence territoriale ou le plan local d'urbanisme est prise en compte par l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre de l'élaboration de ces documents d'urbanisme, imposée respectivement par le 47° et le 54° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, tel n'est pas le cas pour celles qui sont autorisées par l'autorité administrative dans les communes non couvertes par ces documents. Eu égard à sa nature et à sa portée, la décision préfectorale créant une telle unité touristique nouvelle doit être regardée, non comme statuant sur une demande relative à un projet, mais comme constituant un plan ou programme au sens de la directive du 27 juin 2001 citée au point précédent. Si l'article R. 122-14 du même code, dans sa rédaction issue du décret attaqué, précise que pour la création d'unités touristiques nouvelles hors du cadre d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme, le dossier de demande d'autorisation comporte des éléments relatifs notamment à l'état des milieux naturels, aux caractéristiques principales du projet, à ses effets prévisibles sur les milieux naturels, aux mesures pour éviter, réduire et en dernier lieu compenser les incidences négatives notables sur l'environnement qui n'auront pu être ni évitées ni réduites ainsi qu'à l'estimation de leur coût, les dispositions du décret attaqué, qui ne prévoient notamment pas de consultation de l'autorité environnementale, ne peuvent être regardées comme instituant, pour ce type d'unités touristiques nouvelles, une procédure d'évaluation environnementale conforme aux objectifs de la directive du 27 juin 2001.* ».

¹³⁴⁷ JOYE Jean-François, « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne, l'impératif d'améliorer la procédure «UTN» après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Construction-Urbanisme*, n°11, 25 novembre 2019, étude 25.

¹³⁴⁸ JOYE Jean-François, « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne, l'impératif d'améliorer la procédure «UTN» après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Construction-Urbanisme*, n°11, 25 novembre 2019, étude 25.

environnementale prévue par la directive pour les plans et programmes. Ils constituent pourtant une artificialisation des sols. En fait, ces systèmes d'enneigement sont des instruments essentiels de l'attractivité touristique des stations de ski, et reposent bien souvent sur des investissements faits par les communes et non les gestionnaires privés des domaines skiables. Les faire entrer dans la procédure UTN aurait donc conduit à les soumettre à un régime juridique qui aurait nécessité des modifications du PLU, du SCOT, ou l'obtention d'une autorisation administrative. Donc à soumettre leur implantation à une procédure pesante. Le Conseil d'Etat annule donc ce décret au regard de la directive de 2001 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes¹³⁴⁹. Ce que le juge donne au paradigme environnemental d'une main, il le reprend de l'autre. Il joue son rôle de juge du droit commun de l'Union européenne au regard de la directive. Cependant, au regard de son rôle de juge du droit de l'environnement, il passe son tour pour la question des enneigeurs artificiels. Par ailleurs, le recours provenait de FNE, requérant que nous avons étudié pour les PLU. Ce recours constitue donc une semi-victoire pour l'association. Les UTN issues d'une autorisation administrative doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Mais les enneigeurs artificiels ne seront pas considérés comme des UTN.

Aussi, d'autres documents reflètent l'opposition entre l'Etat local et les communes, ce sont les PPRNP. Ils sont rédigés par les services déconcentrés de l'Etat au sein des DDT. Or, ils sont souvent conspués par les communes, car ils contraignent fortement l'urbanisation. A Morzine-Avoriaz, c'est la non prise en compte du zonage du PPRNP qui avait conduit à une annulation prononcée par le juge administratif. A Val d'Isère, c'est la commune qui a attaqué le PPRN devant le tribunal administratif et qui a obtenu son annulation. D'ailleurs peu de stations de ski que nous avons étudié sont couvertes par un PPRNP, en effet ce document entraîne un conflit fort entre les communes et l'Etat local, qui tente tant bien que mal de conserver le lien avec elles, et donc semble parfois renoncer à la rédaction de ces documents, en Savoie notamment.

Ces documents seront à suivre avec attention de même que les décisions de justice qui, potentiellement, les concerneront.

¹³⁴⁹ Directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.*

Section 2 Le contentieux comme moment de production de droit et étape dans l'élaboration des politiques d'urbanisme

Le contentieux semble être une expérience régulière que traversent les communes qui élaborent un plan local d'urbanisme. L'influence du juge administratif sur les plans locaux d'urbanisme, et donc sur les politiques d'urbanisme, peut se lire en deux dimensions. La première est un juge qui par ses décisions structure l'espace géographique et politique (Sous-Section 1). Cette influence dépend aussi du capital contentieux des acteurs afin de donner aux décisions du juge un sens et des applications pratiques (Sous-section 2).

Sous-Section 1 La jurisprudence comme norme juridique de structuration de l'espace géographique et politique

Les décisions du juge administratif structurent l'espace géographique en participant à la détermination des règles d'urbanisme des plans locaux d'urbanisme en zone de montagne (I). Les décisions structurent aussi l'espace politique de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (II).

I. La structuration de l'espace géographique par la jurisprudence

La structuration de l'espace géographique par la jurisprudence se fait de deux manières. L'intégration des décisions de justice se fait dans le cadre de la relation entre les observateurs des décisions de justice et ceux qui s'en saisissent (A). De plus, au fil des contentieux, elle participe à la localisation spatiale des projets (B).

A. Le couple juge et observateur pour la fabrication du cadre juridique de l'urbanisme

Le juge administratif structure le cadre légal de deux manières. Par la détermination de règles juridiques dans le texte de ses décisions. Par le couple qu'il forme avec les observateurs du procès et qui diffuseront sa décision.

Le texte même de la décision de justice donne une clé de lecture des textes juridiques, ou pose une règle qui n'existait pas. Par exemple le passage de la jurisprudence *Saint-Lunaire* à la jurisprudence *Saint-Bon-Tarentaise* s'illustre comme une clé de lecture des articles L. 153-11 et L. 103-2 du Code de l'urbanisme¹³⁵⁰. Les précisions relatives à la continuité en montagne posent des nouvelles règles à un texte qui ne les prévoyait pas. Ou encore les décisions concernant les éoliennes ou les panneaux photovoltaïques en montage réglementent des usages qui n'étaient auparavant pas prévus par les textes¹³⁵¹. La détermination de ce cadre légal ne se fait pas de manière linéaire. Cette jurisprudence se voit opposer une défiance et des résistances qui conduisent à des changements législatifs ou réglementaires afin d'en contrecarrer les effets. Le cadre juridique en urbanisme est donc marqué par ce rapport de force et cette défiance. Seuls des changements législatifs ou réglementaires peuvent modifier le cadre juridique façonné par le juge. Mais il se peut aussi que malgré les changements législatifs, la jurisprudence se rapportant au cadre juridique précédent survive au nouveau régime juridique, comme cela a été le cas pour les décisions relatives aux POS avec le passage aux PLU.

Les observateurs du procès, qu'ils soient partie au procès, voire un magistrat, diffusent cette décision de justice ainsi qu'une interprétation du texte de la décision. Les codes juridiques sont l'occasion particulière d'apposer une décision de justice sous un article et d'en modeler l'interprétation, et donc le cadre juridique. En effet, toutes les décisions de justice relatives à un article ne sont pas présentées. Le fait de choisir une décision de justice plutôt qu'une autre pour illustrer un article de code modèle donc le cadre juridique. De plus, souvent ce n'est pas le texte de la décision qui est présenté, mais la lecture qui en est faite par le commentateur du code. Par ailleurs, les revues juridiques sont l'occasion de diffuser ces jurisprudences, de même que les blogs, journaux, ou autres supports de l'actualité juridique. Les acteurs de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme se réfèrent, en réalité, bien souvent, aux lectures des décisions de justice proposées par les commentateurs, et pas aux décisions de justice elles-mêmes.

Par ailleurs, le cadre juridique façonné par la jurisprudence est l'objet de luttes pour l'édiction du droit. Il n'est pas un cadre spontané issu des textes législatifs ou réglementaires et des décisions de justice. Il est façonné par ces textes et l'interprétation qui en est donnée, par la sélection des règles à mettre en avant par la doctrine juridique. La jurisprudence est bien souvent attendue pour préciser une règle existante ou régler un cas nouveau. Cependant, elle peut être

¹³⁵⁰ Anciens articles L. 123-6 et L. 300-2 du Code de l'urbanisme.

¹³⁵¹ Voir la Partie 2 de cette thèse.

remise en cause par les changements législatifs ou réglementaires. Si la jurisprudence est déterminante pour le cadre juridique, elle n'en constitue pas moins une règle versatile, dont les revirements jurisprudentiels surprennent parfois. Ainsi, la jurisprudence est un élément central du cadre juridique des plans locaux d'urbanisme. Si elle réglemente ce cadre légal, elle s'applique aussi au cas par cas. En effet, 84% des jugements ne font pas l'objet d'un appel, et beaucoup de décisions des tribunaux administratifs restent dans un relatif anonymat, mais ne sont pas sans incidence sur la localisation spatiale des projets.

Concernant le cadre juridique, il faudra être attentif aussi aux transformations du droit du contentieux de l'urbanisme. Nous l'avons vu, depuis les années 1990, ses évolutions ont consisté à restreindre l'accès au prétoire et à amoindrir les pouvoirs d'annulation du juge. Aujourd'hui, les réformes consistent à supprimer les voies d'appel dans certains contentieux¹³⁵². Une évolution prochaine pourrait être la définition de l'intérêt à agir des requérant suivant les moyens qu'ils invoquent¹³⁵³.

B. La détermination de la localisation spatiale des projets

Au cœur des plans locaux d'urbanisme, de nombreuses normes permettent d'urbaniser certaines zones, tandis que d'autres protègent de l'urbanisation des zones naturelles ou agricoles. Cependant, cette distinction est trompeuse, premièrement parce que dans les zones agricoles et naturelles, de nombreuses constructions sont autorisées. Par exemple en station de ski, les pistes de ski sont classées en zone naturelle, ce sont pourtant bien des espaces aménagés qui contiennent des équipements comme la piste et les remontées mécaniques. De plus, les zones agricoles ou naturelles permettent en réalité la mise en valeur des zones urbaines ou à urbaniser. Les décisions du juge administratif déterminent donc l'expansion géographique en contrôlant

¹³⁵² L'article 20 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) a modifié l'article 12 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 en prévoyant un régime spécifique [visé à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme] ; Décret n° 2019-95 du 12 février 2019 ; Décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 modifiant le code de justice administrative.

¹³⁵³ Selon les juges administratifs : « *On devrait faire de l'intérêt à agir moyen par moyen. La seule chose qui intéresse les requérants, c'est le classement des parcelles.* » Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1 ; « *Moi je prône la limitation de l'invocation des moyens pour les requérants, qu'ils ne puissent invoquer que des moyens de légalité internes et pour leur parcelle. Et que le Préfet et éventuellement les associations puissent soulever des moyens de procédure. Le contrôle de légalité du Préfet c'est une catastrophe, ça ne marche pas.* » Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2 ; « *Quand on voit que ce qui intéresse le requérant c'est son terrain, on préférerait que ce soit resserré là-dessus. Ça s'inscrit dans cette mouvance Danthony. Tout l'évolution va dans le sens de la construction, on peut de moins en moins évoquer certains moyens. C'est très fortement lié au logement qui est une priorité nationale.* » Entretien Juge à la Cour Administrative d'Appel de Lyon n°1.

la localisation spatiale des projets urbains (1) et en déterminant les espaces de mise en valeur de ces projets (2).

1) La détermination de la localisation spatiale des projets urbains

Au sein des plans locaux d'urbanisme, les contentieux portent notamment sur la détermination des zones urbaines (U)¹³⁵⁴ et des zones à urbaniser (AU)¹³⁵⁵. Le contentieux peut aussi porter sur la détermination des destinations des bâtiments à l'intérieur de ces zones.

La jurisprudence façonne l'espace en édictant des règles de localisation ou d'espacement. Dans le cas des stations de ski, où le plan local d'urbanisme est soumis à la loi montagne, la détermination de la continuité ou non des projets avec l'urbanisation existante est aussi soumise au juge administratif. Or ce sont les décisions du juge administratif qui ont déterminé les règles qui concernent la continuité, selon les circonstances locales. De plus, les acteurs de l'urbanisme utilisent ces décisions de justice pour construire une doctrine administrative. C'est le cas à la Direction départementale de l'Isère où un logiciel a été élaboré pour déterminer la continuité de l'urbanisation. Ou encore dans les fiches techniques du ministère accompagnant la loi Montagne II de 2016¹³⁵⁶.

Ainsi, les décisions relatives à ces localisations ou destinations contribuent à façonner l'espace. Il existe donc une influence concrète et tangible immédiatement dans l'espace géographique des décisions de justice sur l'agencement des villes et de leur urbanisation. La jurisprudence permet aussi de décider au cas par cas, projet par projet au fil des contentieux. Par la détermination de règles générales qui contraignent les pratiques des acteurs de l'urbanisme, le juge administratif apparaît comme une branche du pouvoir centralisé qui contrôle au plus près l'application des normes juridiques. Par la proximité des tribunaux administratifs et les nombreuses décisions qui ne font pas l'objet d'appel, il est un acteur local de la localisation spatiale des projets.

¹³⁵⁴ Article R. 151-18 du code de l'urbanisme.

¹³⁵⁵ Article R. 151-20 du code de l'urbanisme.

¹³⁵⁶ Ministère de la cohésion des territoires, Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme NOR : TERL1826263J, Légifrance : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/02/cir_44414.pdf [consulté le 17 septembre 2020].

Les décisions des juridictions administratives façonnent donc la disposition spatiale de l'urbanisation en déterminant l'implantation des constructions et leur espacement. De plus, ces décisions peuvent être contestées soit devant le juge soit par le recours à des réformes législatives et réglementaires du droit de l'urbanisme.

2) La détermination des espaces de mise en valeur des projets

Les espaces de mise en valeur des projets sont les espaces préservés en principe de l'urbanisation, ceux qui ne correspondent pas à des projets immobiliers contribuant à la fixation et à la circulation du capital de manière immédiate. Dans les espaces soumis à la loi littoral et à la loi montagne, Chantal Cans explique que « *Le traitement des espaces naturels s'entend [...] à deux niveaux : leur conception diffère selon qu'il s'agit de prendre acte d'une volonté de développement (appelée « aménagement » et « mise en valeur ») : il s'agit alors d'organiser leur destruction, en y apportant des limites, mais en aucune manière de l'interdire [...]* »¹³⁵⁷. Elle pointe le changement de paradigme qui s'applique aux espaces protégés au sens du Code de l'environnement, qui passent d'une relative volonté de protection à une logique de valorisation économique¹³⁵⁸. On peut observer cette même volonté de valorisation économique pour les zones N et A des du plan local d'urbanisme qui relèvent du Code de l'urbanisme.

Dans un plan local d'urbanisme ils sont matérialisés par des zones agricoles (A)¹³⁵⁹ ou naturelles (N)¹³⁶⁰. Elles correspondent à des espaces qui échappent à une urbanisation, c'est-à-dire que c'est l'absence même d'urbanisation qui les caractérise. Sans pour autant qu'ils échappent à l'artificialisation. Ces espaces peuvent être artificialisés, c'est le cas des pistes de ski qui sont aménagées et entretenues tout au long de l'année, ou encore de l'irrigation des terres agricoles. De plus, ces zones peuvent accueillir des constructions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière ou elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Elles ne sont donc pas à regarder comme étant par principe exemptes de constructions. Ces espaces contribuent à la valorisation de l'urbanisation. Elles sont le complément indispensable des zones urbanisées.

¹³⁵⁷ CANS Chantal, « Les espaces naturels “protégés”, de la sanctuarisation à la valorisation économique », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, p.120.

¹³⁵⁸ Ibid.

¹³⁵⁹ Article R151-22 du code de l'urbanisme.

¹³⁶⁰ Article R151-24 du code de l'urbanisme.

Par exemple en permettant l'activité de ski sur des zones N, tandis que les résidences de tourisme sont en zone U. Ils contribuent également à une préservation à long terme de la fixation spatiale du capital, à l'expansion géographique, en ce qu'ils peuvent basculer en zone U ou AU.

De plus, certains espaces sont protégés pour leur valorisation de l'urbanisation. En annulant certains projets contenus dans des plans locaux d'urbanisme, dans des autorisations d'unités touristiques nouvelles ou des permis de construction pour leur non-conformité à la préservation des espaces naturels ou agricoles, le juge administratif préserve des espaces qui font l'attractivité touristique des montagnes. Par exemple l'unité touristique nouvelle des bords du Lac de Tignes. Ou encore en retenant comme moyen le défaut de l'étude économique contenue dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la commune d'Huez. Il détermine les règles à appliquer pour ces espaces dont la vocation première, à court terme, n'est pas l'urbanisation. Il préserve les intérêts à long terme des stations de ski. Il fait la balance entre d'un côté le paradigme économique et le paradigme environnemental qui coexistent au sein du *droit de l'expansion urbaine*. Ces annulations de projets permettent aussi de définir que le droit est une mystification opérante. Il masque le contrôle des sols et de l'implantation des projets lié à la gouvernance entrepreneuriale des stations de ski car certains projets sont parfois annulés au regard des préoccupations liées à l'environnement et au développement durable. Ce fut le cas à Tignes, les Allues ou encore Chamonix. Bien que ces préoccupations permettent l'annulation de certains projets, elles n'empêchent pas que globalement les politiques publiques d'aménagement des stations de ski suivent une logique entrepreneuriale.

Le respect des préoccupations en matière de développement durable telles que promues par la loi SRU du 13 décembre 2000 et le Grenelle de l'environnement¹³⁶¹ permet de maintenir la rentabilité des espaces urbanisés en protégeant d'autres espaces. Ainsi, la législation et la jurisprudence du juge administratif permettent parfois de mettre un terme à des projets qui présentent un danger pour les espaces naturels et agricoles, et permet à ceux qui défendaient ces espaces de remporter un contentieux et de préserver ces espaces. En cela, la jurisprudence structure l'utilisation de ces espaces et déplace les projets de constructions à d'autres lieux. En effet, l'annulation d'une unité touristique nouvelle à Tignes n'a pas empêché le plan local d'urbanisme de tenir compte du caractère naturel des rives du lac et de prévoir un projet immobilier à un autre endroit dans la station.

¹³⁶¹ La loi Grenelle I ou loi n° 2009-967 du 3 août 2009 et la loi Grenelle II ou loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Cette jurisprudence contribue donc à la fixation spatiale du capital en préservant ce qui fait la rentabilité et la valeur des activités de montagne en station de ski.

II. La structuration de l'espace politique : le contentieux comme étape des politiques d'urbanisme

Les décisions du juge administratif font du contentieux une étape supplémentaire des politiques publiques. C'est un moment qui est intégré dans l'élaboration des politiques qu'elles mènent. Ainsi, le contentieux devant le juge administratif ne constitue pas un moment exceptionnel de l'élaboration des politiques d'urbanisme pour les communes. C'est en réalité un moment presque banal de la conduite des politiques publiques pour les acteurs de l'urbanisme, sinon habituel dans un contexte de contestation des politiques publiques¹³⁶². Le moment contentieux oriente donc le contenu et la forme des politiques d'urbanisme. Les documents qui servent à les mettre en œuvre sont susceptibles d'être attaqués. Par le biais de ces actes, le contentieux constitue un moment régulier. En montagne ce sont notamment les plans locaux d'urbanisme, les unités touristiques nouvelles ou encore les permis de construire. Ce risque façonne la forme et le contenu des politiques publiques, ainsi que l'instrument que constitue ici le plan local d'urbanisme. La forme est façonnée par les espaces socio-politiques et les acteurs dans lesquels ces politiques sont conduites. Le contenu des plans locaux d'urbanisme peut se voir modifié du fait des risques d'annulation, c'est-à-dire une réécriture des documents qui composent ce plan. Mais nous avons aussi pu observer que des pratiques connues pour être illégales perdurent. L'évaluation du risque juridique relatif à une autorisation d'urbanisme ou un document d'urbanisme est donc une étape de la réalisation des politiques publiques.

De plus, ce risque peut pousser à reporter des décisions politiques sur d'autres documents d'urbanisme. Le SCOT Tarentaise a été l'opportunité pour les communes qui n'arrivaient pas à intégrer des mesures favorisant l'implantation d'hôtels dans leur plan local d'urbanisme au SCOT. Ainsi, en Tarentaise, les communes ont tenté de favoriser l'implantation d'hôtels dans le schéma de cohérence territoriale, ce qui échouait souvent dans les plans locaux d'urbanisme.

¹³⁶² « la totalité du cycle des politiques publiques est désormais perturbée par les activités de protestation de groupes directement concernés » DUPUY Claire, HALPERN Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue Française de Science Politique*, volume 59-n°4, 2009, pp. 701-722.

Le lieu de décision peut aussi se déplacer, par exemple dans les préfectures qui font la médiation entre requérants et des communes, et qui de fait constitue une étape dans le processus d'élaboration d'un nouveau plan après l'annulation du plan précédent. Ce peut être aussi le lieu de la commune vers le cabinet d'urbanisme, qui prend une place importante dans la rédaction du plan.

Ainsi, cette intégration du contentieux comme moment inévitable a déplacé les lieux de discussion et d'élaboration des politiques vers des lieux informels de discussion qui visent à minimiser le risque d'annulation par le juge. En effet, les espaces de discussions formels qui donnent lieu à l'élaboration d'actes réglementaires peuvent nourrir des contentieux. Les décisions du juge administratif ont structuré ces espaces de discussion et déplacé les espaces de discussion politique et d'élaboration des politiques publiques vers des lieux informels, qui ne donnent pas lieu à des actes susceptibles d'être déférés au juge administratif. Les décisions du juge administratif ont fait passer ces relations de formelles à des discussions informelles en ce qui concerne la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme. En effet, en Savoie, les agents de la DDT ont des discussions informelles avec les communes avant de rendre l'avis de l'Etat sur le plan local d'urbanisme. C'est aussi le cas du porté à connaissance rédigé par les services de l'Etat ou de l'avis de l'Etat sur un plan local d'urbanisme. Ils rendent un avis informel qui sert à préparer l'avis de l'Etat qui figurera au dossier du PLU. L'avis de l'Etat est un document qui pourrait servir à attaquer le plan local d'urbanisme pour un requérant et son avocat. Afin de réduire ce risque contentieux, les agents de la DDT et les communes discutent d'un avis informel. Le risque contentieux a donc déplacé la discussion politique d'un espace formel, l'avis de l'Etat, à un espace informel. Un réseau informel de discussion se crée, qui ne provoque pas de décisions susceptibles d'être attaquées ou qui accentuerait le risque de voir un PLU attaqué.

Par ailleurs des cadres de discussion nouveaux, dans des lieux informels, en dehors du cadre juridique se sont formés afin de faire la médiation entre les requérants qui attaquent les plans locaux d'urbanisme et les communes. En Isère, l'annulation du plan local d'urbanisme d'Huez a poussé la préfecture à lancer une réunion de médiation entre la commune et la FRAPNA. Le but était de préparer l'élaboration d'un nouveau PLU en réduisant le risque contentieux.

Les personnes qui participent à la rédaction des plans locaux d'urbanisme voient leur expertise juridique valorisée. Que ce soient les cabinets d'urbanisme, les avocats, ou encore des juristes

ou responsables du service d'urbanisme recrutés par les services des communes pour leur maîtrise de la matière juridique. Le risque d'annulation a poussé à rendre le contact et le travail plus étroit entre des acteurs qui avaient des liens moins étroits auparavant. Ainsi, les avocats et les cabinets d'urbanisme occupent une place importante dans la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Leur capacité à élaborer des documents nouveaux, à la suite d'annulation, valorise leur maîtrise et leur évaluation du risque contentieux, et en font des acteurs incontournables. Les communes se trouvent obligées de recourir à leurs services quand auparavant elles rédigeaient leurs documents en régie. De plus, les communes s'organisent pour défendre leurs plans locaux d'urbanisme en s'adjoignant les services d'avocats spécialisés dans l'urbanisme.

Le juge administratif est également envisagé comme un interlocuteur avec lequel il faudrait entrer en contact. Par exemple le fait que les agents des DDT de Savoie et d'Isère aient tenté de rentrer en contacts avec le tribunal administratif de Grenoble témoigne de tentatives de prises de contact nouvelles. Ainsi, l'espace politique est investi par des préoccupations juridiques. Les tribunaux administratifs sont à envisager comme des acteurs des politiques locales à part entière. En effet, si 84% des jugements rendus par les tribunaux administratifs le sont sans être frappés d'appel. Ainsi, dans leur ressort territorial, ils sont un acteur de l'espace politique local, et de la conduite des politiques publiques.

Elaborer une stratégie juridique pour le plan local d'urbanisme et pour la défense de celui-ci est donc pour les communes une politique au sein de la politique d'urbanisme. Les politiques publiques réclament une stratégie juridique pour leur élaboration, notamment lorsqu'elles dépendent d'actes soumis à un fort contentieux. Le contentieux structure donc l'élaboration des politiques et en constitue une étape. En effet, ces contentieux ne stoppent pas l'élaboration d'une politique, ils peuvent modifier la trajectoire prise par une commune, sans pour autant mettre un coup d'arrêt à la ligne politique choisie. Dans cette optique, les communes ont adopté des stratégies différentes face aux contentieux qu'elles ont subis, soit de défendre le plan local d'urbanisme jusque devant le conseil d'Etat comme à Saint-Bon-Tarentaise. Soit d'élaborer un plan local d'urbanisme tous les deux ans pour que l'annulation d'un plan n'ait pas de conséquences immédiates, comme aux Allues.

Nous l'avons vu, nationalement, lors des discussions sur les lois d'urbanisme et les réformes du contentieux de l'urbanisme, les annulations de PLU par le juge administratif ont eu plusieurs effets. Leur effet jugé néfaste est un argument pour justifier des réformes.

Si le contentieux constitue une étape des politiques publiques, il en résulte que la maîtrise de cette étape est fondamentale pour les communes. La maîtrise des conséquences des décisions de justice sur la décision politique devient un enjeu concret. Le *capital contentieux* sera donc envisagé comme capacité à agir en amont et en aval de la décision de justice afin de maîtriser les effets d'une décision de justice sur une décision politique.

Sous-Section 2 *Le capital contentieux pour conduire les politiques d'urbanisme et penser les effets des jurisprudences*

Les politiques d'urbanisme sont marquées par le contentieux des actes et documents qui les mettent en œuvre. Si la capacité de maîtrise du procès a fait l'objet d'une conceptualisation, celle de *capital procédural*¹³⁶³ en revanche, la maîtrise de l'application des décisions de justice à leur sortie du prétoire n'a, à notre connaissance, pas fait l'objet d'une telle réflexion. Nous pensons donc que la maîtrise du procès en amont et en aval de la décision peut être nommé la maîtrise d'un *capital contentieux*. Le capital contentieux est donc le capital qui permet de maîtriser les procédures devant le juge administratif (I) et de maîtriser l'application de décisions de justice (II) par les acteurs politiques. La conduite de politiques publiques suppose donc la maîtrise du *capital contentieux* si le contentieux est envisagé comme une étape de ces politiques.

I. *Maîtriser les procédures devant le juge : la maîtrise du capital procédural*

La maîtrise du capital procédural est un élément essentiel afin de remporter un contentieux, c'est-à-dire « *la capacité du requérant à traduire, ou à faire traduire, son affaire dans le langage du droit qui conditionne ses chances de réussite* »¹³⁶⁴. Les procédures devant le juge sont pratiquement exclusivement maîtrisées par les avocats. Les requérants contre les plans locaux d'urbanisme en station de ski disposent souvent d'un capital financiers élevé, qui leur donne les moyens de financer des contentieux même lorsque les possibilités de gagner sont faibles. Ces moyens leurs permettent aussi de faire durer des procédures judiciaires et de donner le temps aux avocats de développer tous les moyens relatifs aux vices de légalité interne et

¹³⁶³ SPIRE Alexis, WEIDENFELD Katia, « Le tribunal administratif, une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, n° 79, n° 3 2011, pp.689-713.

¹³⁶⁴ Ibid. p.692.

externe. Ces connaissances nécessitent de constantes mises à jour, du fait des nombreuses réformes et de l'instabilité législative qu'elles entraînent¹³⁶⁵.

De plus, les associations telles que la FRAPNA ou Mountain Wilderness font de la maîtrise du capital procédural un élément essentiel de leur stratégie. Ce capital leur permet de remporter des contentieux et d'étendre une stratégie procédurale à d'autres affaires. Les usages stratégiques des décisions du juge administratif consistent aussi pour elles à faire transposer la solution lors d'un contentieux à un autre contentieux. Par exemple la FRAPNA a développé un argumentaire sur l'évaluation économique des plans locaux d'urbanisme qu'il est possible de déployer dans d'autres contentieux. Leur capital procédural réside donc dans leur capacité à traduire dans un nouveau contentieux les arguments qu'elles avaient avancé dans un contentieux précédent qu'elles avaient remporté précédemment. Il est aussi constitué par le nombre de leurs adhérents et leurs multiples expériences.

Ce raisonnement s'applique aussi aux avocats. Dès lors qu'un moyen à l'encontre d'un plan local d'urbanisme ou en défense fonctionne, il est possible de penser qu'il est transposable aux contentieux à venir. Et même parfois à tenter d'aller jusqu'en cassation pour défendre un plan comme cela a été le cas à Saint-Bon-Tarentaise. Une maîtrise des procédures et les circonstances étaient favorables à un revirement de jurisprudence. La maîtrise des procédures a permis aux avocats d'élaborer une stratégie de défense pour la commune et de la persuader que la cassation fonctionnerait.

La maîtrise des procédures contentieuses n'est pas un élément à part de la conduite des politiques publiques. Elle constitue un élément intrinsèque de leur mise en œuvre dès lors que les actes administratifs font l'objet d'un contentieux important. En effet, des communes qui ont subi plusieurs annulations de plans locaux d'urbanisme ou qui craignent une annulation conduisent l'élaboration de leur politique en tenant compte du risque contentieux.

Les communes qui ont réussi à sauver leur plan local d'urbanisme devant les juridictions ont développé un capital procédural. Cela a été le cas pour Chamonix qui n'a subi que des

¹³⁶⁵ NOGUELLOU Rozen, « Instabilité législative, mesures et comparaisons à travers l'exemple du droit de l'urbanisme », *RDJ*, 2017, pp.71-82.

annulations partielles¹³⁶⁶, de Saint-Bon-Tarentaise qui est allé en cassation¹³⁶⁷ et de Val d'Isère pour son plan local d'urbanisme le plus récent¹³⁶⁸.

II. Maîtriser l'application des décisions : la production de normes secondaires jurisprudentielles

Les décisions des juridictions administratives délimitent, pour les rédacteurs des plans locaux d'urbanisme, un champ des décisions qu'il est possible de prendre. De plus, elles créent une règle primaire au sens de Hart et Pierre Lascoumes. Elles donnent à la fois un cadre et fournissent une ressource pour agir. En se référant à elles pour mener leurs politiques, les rédacteurs des plans locaux d'urbanisme créeront des normes secondaires d'application¹³⁶⁹. La norme secondaire d'application n'est pas forcément une attitude qui se conforme au texte de la décision de justice, elle peut être aussi une attitude dissidente qui tente de contourner cette règle. Nous avons pu retrouver une trace de ces normes secondaires d'application jurisprudentielles dans les délibérations des communes et dans les comptes rendus des séances des conseils municipaux.

Ainsi, la décision de justice façonne en premier la contrainte légale qui résulte d'une jurisprudence. Il en résulte un texte juridique à destination des acteurs juridiques. Mais elle ne détermine pas la façon dont elle sera interprétée et appliquée ensuite. La construction d'une contrainte légale dépend à la fois de la signification donnée au jugement et à son degré de diffusion aux acteurs juridiques. Le capital contentieux dépend de la capacité des acteurs à édicter des normes secondaires d'application des décisions du juge administratif : ce sont des normes secondaires d'application jurisprudentielles. Dès lors, la production de normes secondaires jurisprudentielles implique la construction d'une contrainte légale, l'usage et l'application de cette jurisprudence.

¹³⁶⁶ TA Grenoble, 25 octobre 2007, *Commune de Chamonix*, n°505912 ; TA Grenoble, 09 avril 2015, *Fédération générale de l'industrie hôtelière touristique c/ Commune de Chamonix*, n° 1206276.

¹³⁶⁷ CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 388902.

¹³⁶⁸ CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031.

¹³⁶⁹ HART Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005 ; LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

L'utilisation et l'application des jurisprudences dépend des intérêts en jeu pour les acteurs. Nous l'avons démontré certains savent qu'ils sont dans l'illégalité, et certains tentent d'appliquer la décision de justice au miroir de leur interprétation et de celle de leurs conseils juridiques. La contrainte légale dépend donc de la façon dont les la décision de justice est saisie par les acteurs de l'urbanisme en ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme. Pour cela, la doctrine occupe une place prépondérante, de même que les juristes en identifiant les décisions du juge qui semblent importantes et en diffusant leur interprétation de celles-ci. Les décisions du juge administratif dessinent donc les contours dans lesquels les autorités chargées de l'urbanisme peuvent prendre des décisions, mais ne disent rien de l'application finale de cette décision. Il faut donc s'intéresser à la façon dont des normes secondaires jurisprudentielles sont construites pour comprendre les effets des jurisprudences sur les plans locaux d'urbanisme.

Le capital contentieux des acteurs de l'urbanisme est donc un élément fondamental de la conduite des politiques d'urbanisme. Afin de comprendre l'influence des décisions de justice sur la conduite d'une politique, il paraît fondamental de s'intéresser au capital contentieux de ces acteurs. C'est-à-dire leurs connaissances juridiques, leurs capacités financières, les relations politiques qui leur permettent de moduler les effets des décisions du juge en fonction de leurs intérêts.

Ces normes secondaires d'application jurisprudentielles peuvent être l'œuvre d'acteurs publics comme privés. La création de normes secondaires par les administrations publiques relève d'une analyse classique¹³⁷⁰. En revanche la production de telles normes par des acteurs privés peut relever des analyses récentes concernant l'externalisation des fonctions administratives des villes¹³⁷¹. Les urbanistes et les avocats qui entourent les communes sont donc des acteurs privés qui produisent des normes secondaires d'application jurisprudentielle.

¹³⁷⁰ LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.

¹³⁷¹ YOLKA Philippe, « Sur l'externalisation en matière administrative », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°17, 30 avril 2012, p. 2130 ; VANIER Léo, *L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 179, 2018 ; PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020.

Le capital contentieux est donc un élément essentiel à maîtriser pour les stations de ski. Cette maîtrise leur permet de mener les politiques d'urbanisme entrepreneuriales qui conditionnent leur rentabilité économique en tant qu'« *organisation productive territorialisée* »¹³⁷².

¹³⁷² FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015.

Conclusion du Chapitre

La jurisprudence étudiée comme une production résultant des politiques publiques d'urbanisme réclamait une stratégie de recherche. Notre stratégie s'est appuyée sur plusieurs éléments. Le premier est une réflexion épistémologique et méthodologique. Le second est une réflexion théorique. Elle nous a permis de cerner le *droit de l'expansion urbaine* comme objet de recherche et d'expliquer l'influence du juge administratif sur les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski. Pour cela nous avons défini ce que nous entendons par *jurisprudence*. Ce n'est pas la décision de justice toute nue, c'est l'ensemble des potentialités d'action qu'elle offre et des activités juridiques et politiques concrètes qui se déploient à sa suite. De plus, la notion de *capital contentieux* permet d'expliquer les politiques juridiques mises en œuvre par les acteurs de la rédaction des plans locaux d'urbanisme. Ainsi, le contentieux est un moment qui fait partie intégrante des politiques publiques, tout spécialement en urbanisme. En effet, la rédaction des plans locaux d'urbanisme réclame la mise en œuvre de *normes secondaires d'application jurisprudentielles* afin de réécrire ces documents au fil des contentieux. Se focaliser sur les plans locaux d'urbanisme nous a permis de dégager des pistes pour explorer la dimension contentieuse des politiques publiques.

Conclusion de la Partie

Les mobilisations politiques de la jurisprudence au sein de la rédaction des plans locaux d'urbanisme se retrouve dans plusieurs pratiques. Tout d'abord dans la fabrication d'une contrainte légale à partir de ces décisions de justice, qui donne lieu à de multiples usages stratégiques de ces décisions comme autant de potentialités d'action. Ensuite, par la contestation des décisions du juge. Cette contestation prend deux formes, formelles et informelles. Dans la première forme, le juge est mobilisé par les acteurs en vue de faire changer les jugements et arrêts rendus. Dans la seconde forme, des tentatives de contournement des décisions du juge sont observées afin d'atténuer les effets de ses décisions, voire de tenter de les faire changer en faisant changer le cadre légal. Au final, la jurisprudence apparaît comme le produit et vecteur de changement des politiques publiques d'urbanisme. Cette approche a nécessité une reconstruction théorique du droit de l'urbanisme, que nous avons effectuée en travaillant un objet, le *droit de l'expansion urbaine*. Il est traversé par les paradigmes d'efficacité économiques mais aussi de préservation de l'environnement, le premier empiétant souvent sur le second. Ce dernier est tout de même mobilisé par les acteurs portant une autre vision de l'urbanisation de la montagne que celle adoptée par les communes mues en entrepreneur urbain. Par ailleurs, le contentieux doit être observé comme un moment de production de droit et comme une étape dans l'élaboration des politiques d'urbanisme. Pour cela, il faut être attentif au *capital contentieux* détenu par les acteurs et aux *normes secondaires d'application jurisprudentielles* qu'ils édictent.

Conclusion finale

Les politiques publiques se décident au sein d'un espace socio-politique traversé par des antagonismes entre les intérêts des acteurs qui y prennent part. Elles se déroulent au sein d'un Etat analysé ici comme un champ stratégique. La jurisprudence n'est pas à l'écart de ce champ de lutte, elle est mobilisée, travaillé et orientée par lui. Concernant les plans locaux d'urbanisme des stations de ski, nous avons dû être attentifs au fait que le droit de l'urbanisme reste largement au service de l'expansion urbaine. Ce qui a constitué pour nous une clef de lecture du contentieux de l'urbanisme. Et donc des luttes d'intérêts qu'il révèle. Le contentieux provoqué par ces luttes d'intérêts a nourri un cadre juridique des plans locaux d'urbanisme accaparé par une jurisprudence omniprésente. Cette jurisprudence a façonné le cadre juridique, par le biais des multiples réutilisations, usages et interprétation dont elle a fait l'objet. Elle est une potentialité d'action. Ce qui a mené à de multiples usages politiques de la jurisprudence lors de la rédaction des plans locaux d'urbanisme.

Afin de mener cette étude, nous avons dû revisiter certaines notions, à l'aide d'une démarche antiformaliste. Nous avons donc envisagé la jurisprudence comme une potentialité d'action saisie et travaillée par différents acteurs. Le droit de l'urbanisme a été travaillé comme un objet particulier, dans son contexte historique et politique, comme *droit de l'expansion urbaine* où le contentieux devient une étape des politiques publiques. Ce qui transforme les compétences nécessaires pour mener ces politiques pour les communes. Elles doivent disposer d'un *capital contentieux* afin de rédiger un plan local d'urbanisme. Ou disposer de la capacité de transposer dans d'autres documents d'urbanisme, tels les SCOT, leur volonté de développer l'économie touristique fortement liée aux nécessité d'implantation d'immobilier touristique. Ce *capital contentieux* détermine leur capacité à édicter des *normes secondaires d'application jurisprudentielles* afin de mettre en œuvre les décisions de justice qui les concernent, de tenter d'en atténuer les effets ou de les faire changer.

Le droit de l'expansion urbaine pourrait être utilisé dans le cadre d'autres territoire, par exemple ceux qui sont balancés entre l'application de la loi littoral et de la loi Montagne. La Corse, avec le tribunal administratif de Bastia pourrait être un terrain d'étude. En effet, les problématiques de chevauchement des lois littoral et montagne seraient aussi particulièrement intéressantes à étudier au vu du discours de l'Etat qui varie, plaidant pour l'application du régime le plus strict,

celui de la loi littoral¹³⁷³ ou plaidant ensuite pour l'application du régime plus souple, celui de la loi montagne afin de permettre des constructions¹³⁷⁴. Une étude des documents d'urbanisme et des contentieux comparée permettrait une meilleure connaissance de l'application au concret de ce régime juridique particulier. De plus, des études penchées sur les contentieux entourant les autorisations d'urbanisme seraient particulièrement intéressantes. Les tribunaux administratifs d'outre-mer pourraient aussi être investigués¹³⁷⁵, par exemple sous l'angle des problématiques propres à l'urbanisme dans les zones insulaires. Aussi, les juristes pourraient investir le champ de recherche relatif à la ville néolibérale. Notamment parce que cela permet de relire les illégalismes au regard des impératifs entrepreneuriaux qui s'imposent aux acteurs publics dans la conduite de leurs politiques d'urbanisme. Cela permettrait de faire entrer les juristes dans le champ d'étude de la ville néolibérale, à condition d'adopter l'antiformalisme juridique.

Cette stratégie de recherche pourrait dépasser le seul cadre du droit de l'urbanisme. En effet, l'antiformalisme juridique est très investi aujourd'hui par les sociologues et les politistes, moins par les juristes. Pourtant, les juristes peuvent apporter leur connaissance de la posture interne, chère à Hart, afin de considérer le droit et l'univers juridique dans leur autonomie et leur spécificité. Leur connaissance des règles juridiques et de l'univers mental des juristes constitue un élément scientifique important dans la compréhension du droit comme phénomène social. Nier cette spécificité et la part d'autonomie qui en ressort amoindri la compréhension de ce phénomène. Les sociologues et les politistes peuvent eux apporter leur savoir-faire afin d'étudier un droit *en action*. Mais ils pourraient aussi faire un pas vers les juristes et s'intéresser davantage à la spécificité de la forme juridique. Ce n'est pas le champ disciplinaire qui doit dicter l'approche et la méthode appropriée, c'est l'objet étudié et le questionnement de recherche qui doivent guider le choix des méthodes. Pour cela, l'antiformalisme, avec comme définition minimale le refus de l'autonomie et de la neutralité du droit peut constituer le

¹³⁷³Instruction du gouvernement-Fiches techniques -2016 : [Le_champ_d_application_territorial_du_volet_urbanisme_de_la_loi_littoral.pdf](#).

¹³⁷⁴ *Améliorer l'articulation entre la loi littoral et la loi montagne au profit des villages de montagne*, Communiqué de Presse du préfet de Corse, Ajaccio 10 janvier 2018 : « *La ministre a ainsi évoqué l'opportunité d'améliorer l'articulation entre la loi littoral et la loi montagne au profit des communes de montagne. Il ne s'agit pas de "bétonner le littoral", mais de faire en sorte que dans les villages, situés hors des espaces proches du rivage, ce soit la loi montagne et non la loi littoral qui s'applique. Cela permettrait de faciliter les constructions au sein des villages situés dans les parties montagnardes des communes littorales et de dynamiser l'intérieur* ».

¹³⁷⁵ le tribunal administratif de la Guadeloupe, le tribunal administratif de la Guyane, le tribunal administratif de La Réunion, le tribunal administratif de la Martinique et le tribunal administratif de Wallis-et-Futuna.

paradigme d'un dialogue nourri entre scientifiques, quelle que soit leur appartenance disciplinaire.

Bibliographie

Ouvrages

- ALTER Karen J., *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- ANDERSON Grey, *La guerre civile en France, 1958-1962, du coup d'État gaulliste à la fin de l'OAS*, Paris, La Fabrique éditions, 2018.
- ARNAUD Danielle, *La neige empoisonnée*, Paris, A.Moreau, 1975.
- ARNAUD André-Jean et al, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993.
- ARTOUS Antoine et VINCENT Jean-Marie, *Marx, l'État et la politique*, Paris, Syllepse, 1999.
- ATIAS Christian, *Epistémologie juridique*, Paris, Dalloz, 2002.
- AUDREN Frédéric, HALPERIN Jean-Louis, *La culture juridique française*, Paris, CNRS éditions, 2013.
- BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique : contribution à une psychanalyse de la connaissance*, Paris, Vrin, 1996.
- BAILLEUL David, *Le procès administratif*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014.
- BECHILLON Denys de, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Paris, Odile Jacob, 1997.
- BOBBIO Norberto, *Essais de théorie du droit recueil de textes*, Louvain ; Paris, Bruylant LGDJ, 1998.
- BOURDIEU Pierre, CHAMBOREDON Jean-Claude, PASSERON Jean-Claude, éd, *Le Métier de sociologue, préalables épistémologiques*, 4 éd, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 1983.
- BOURDIEU Pierre, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- BOURDIEU Pierre, *Sur l'Etat, Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Seuil, 2012.
- BOURIAU Christophe, *Le « comme si », Kant, Vaihinger et le fictionalisme*, Paris, Cerf, 2013.
- BOURJOL Maurice, DUJARDIN Philippe, GLEIZAL Jean-Jacques *Pour une critique du droit : du juridique au politique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1978.
- BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979.
- BRENNER Neil, THEODORE Nik, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, New-York, Wiley-Blackwell, 2003.

- BRICMONT Jean, SOKAL Alan, *Impostures intellectuelles*, Paris, Odile Jacob, 1997.
- BROWN Wendy, *Défaire le dèmos : le néolibéralisme, une révolution furtive*, traduit par Jérôme Vidal, Paris, Éditions Amsterdam, 2018.
- BUNGE Mario, *Épistémologie*, Paris, Maloine, 1983.
- BUNGE Mario, *Le matérialisme scientifique*, Paris, Syllepse, 2008.
- BUSSY Florence, POIRMEUR Yves, *La justice politique en mutation*, Paris, LGDJ, 2010.
- CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.
- CAILLOSSE Jacques, *Les « mises en scène juridiques » de la décentralisation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2009.
- CAILLOSSE Jacques, *L'Etat du droit administratif*, 2ème édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.
- CHALMERS Alan, BIEZUNSKI Michel, *Qu'est-ce que la science ? récents développements en philosophie des sciences, Popper, Kuhn, Lakatos, Feyerabend*, Paris, La Découverte, 1988.
- CHAMBOST Anne-Sophie, *Les blogs juridiques et la dématérialisation de la doctrine*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, 2014.
- CHAZEL François, COMMAILLE Jacques, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1991.
- CHEVALLIER Jacques, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.
- CHEVALLIER Jacques, *L'État de droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.
- CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, 4e édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.
- CLASTRES Pierre, *La société contre l'Etat*, Paris, Les Editions de Minuit, 1974.
- COMMAILLE Jacques, *A quoi nous sert le droit ?* Paris, Folio, 2015.
- DELPEUCH Thierry, DUMOULIN Laurence, DE GALEMBERT Claire, *Sociologie du droit et de la justice*, Malakoff, Armand Colin, 2014.
- DEMICHEL André, *Le Droit administratif, essai de réflexion théorique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978.
- DEMICHEL Francine, DEMICHEL André, PIQUEMAL Marcel, *Institutions et pouvoir en France*, Paris, Editions sociales, 1975.
- DUBESSY Jean, LECOINTRE Guillaume, SILBERSTEIN Marc, *Les matérialismes et leurs détracteurs*, Paris, Syllepse, 2004.

- DUBOIS Jérôme, ZITOUNI Françoise, (sous la dir.), *Les OAP interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet*, Paris, Publications LIEU, 2017.
- DUPRE DE BOULOIS Xavier, KALUSZYNSKI Martine, *Le droit en révolutions*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2011.
- DWORKIN Ronald, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- DWORKIN Ronald, *L'empire du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.
- FEYERABEND Paul, *Contre la méthode*, Paris, Éditions du Seuil, 1988.
- FRANÇOIS Bastien, *Naissance d'une constitution : la cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996.
- FRINAULT Thomas, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.
- GAÏTI Brigitte, *De Gaulle, prophète de la Cinquième République, 1946-1962*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- GARCIA-VILLEGAS Mauricio, *Les pouvoirs du droit*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.
- GAUDEMET Yves, *Les Méthodes du juge administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.
- GERBAUX Françoise, *La montagne en politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.
- GLEIZAL Jean Jacques, *Le droit politique de l'État : essai sur la production historique du droit administratif*, Paris, Presses universitaires de France, 1980.
- GRANDJEAN Geoffrey, WILDEMEERSCH Jonathan, MARTENS Paul *Les juges, décideurs politiques ? essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- GROSSMAN Joël B. WELLS. Richard S., *Constitutional law and judicial policy making*, New York, John Wiley & Sons Inc, 1980.
- HART Herbert, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint Louis, 2005.
- HARVEY David, *Social Justice and the City*, Oxford, Basil Blackwell, 1993.
- HARVEY David, *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.
- HARVEY David, *Géographie de la domination, capitalisme et production de l'espace*, Traduit par Nicolas Vieillescaze, Paris, Éditions Amsterdam, 2018.
- HARVEY David, *Villes rebelles, du droit à la ville à la révolution urbaine*, Paris, Buchet Chastel, 2015.

- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique. L'action publique*, 2ème édition, Malakoff, Armand Colin, 2014.
- HEGEL Georg Wilhelm Friedrich, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, P.U.F, 2013.
- HURL Ryan, *Judicial Power and Institutional Constraints: A Comparison of Canadian and American Courts*, El Paso, LFB Scholarly Publishing LLC, 2010.
- JESTAZ Philippe, *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004.
- JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.
- JACQUOT Henri, (sous la direction de), *La dimension juridique de l'écriture des plans locaux d'urbanisme*, La Documentation Française, Les cahiers du GRIDAUH, Cahiers n°23-2012 Série Droit de l'urbanisme, 2012.
- JOYE Jean-François, *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013.
- JOYE Jean-François, YOLKA Philippe, *Les remontées mécaniques et le droit*, Chambéry, Pôle Editions, 2019.
- KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, Paris, Bruylant LGDJ, 1999.
- KNAFOU Rémy, *Les stations intégrées de sports d'hiver des Alpes françaises, l'aménagement de la montagne à la « française »*, Paris, Masson, 1978.
- KNAFOU Rémy, *Les Alpes*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- KUHN, Thomas, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 2008.
- LAKATOS Imre, *Histoire et méthodologie des sciences*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- LAMBERT Edouard, *Le gouvernement des juges*, réédition, Paris, Dalloz, 2005.
- LANGER, Laura, *Judicial Review in State Supreme Courts: A Comparative Study*, Albany, State University of New York Press, 2002.
- LASCOUMES Pierre, HARTWIG Zander, *Marx, du « Vol de bois » à la critique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.
- LASCOUMES, Pierre, *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Malakoff, Armand Colin, 2018.

- LATOUR Bruno, *La fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.
- LATOUR Bruno, *Sur le culte des dieux faitiches*, Paris, La Découverte, 2009.
- LAUDAN Larry, *La dynamique de la science*, Bruxelles, P. Mardaga, 1987.
- LECOQ Vincent, *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, Limoges, Pulim, 2004.
- LEFEVRE Christian, PINSON Gilles, *Pouvoirs urbains, Ville, politique et globalisation*, Malakoff, Armand Colin, 2020.
- LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998.
- LOCHAK Danièle, *Le rôle politique du juge administratif français*, réédition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.
- LÖWY Michael, *La cage d'acier, Max Weber et le marxisme wébérien*, Paris, Stock, 2013.
- MARX Karl, *Le Capital Livre I*, Paris, Gallimard, 2008.
- MARX Karl, *Le Capital Livres II et III*, Paris, Gallimard, 2008.
- MIAILLE Michel, *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976.
- MIAILLE Michel, *L'état du droit : introduction à une critique du droit constitutionnel*, Critique du droit, Paris, F, Maspero, 1978.
- MILLARD Eric, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 2006.
- MULLER Pierre, *Airbus, l'ambition européenne, logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- MULLER Pierre, GERBAUX Françoise, FAURE Alain, *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, artisans, commerçants, élus locaux*, Grenoble, L'Harmattan, 1989.
- OST François, MICHEL VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint Louis Bruxelles, 1987.
- OTERO Christophe, *Les rébellions du juge administratif, Recherches sur les décisions juridictionnelles subversives*, Issy-les-Moulineaux, Institut Universitaire de Varenne, 2014.
- PASHUKANIS, Evgeny Bronislavovič, *La théorie générale du droit et le marxisme*, Toulouse, Éditions de l'Atelier, 2018.
- PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- PINSON Gilles, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020.
- POPPER Karl Raimund, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1973.
- POPPER Karl Raimund, *La connaissance objective*, Paris, Aubier, 1991.
- POPPER Karl Raimund, *Misère de l'historicisme*, Paris, Plon, 1995.
- POULANTZAS Nicos, *L'État, le pouvoir, le socialisme*, Paris, PUF, 1978.

- POULANTZAS Nicos, *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, La Découverte, 1982.
- REGAD-PELAGRU, Mathilde, *Attaquer le droit pénal par la philosophie : le cas Joseph Rey*, Grenoble, Editions Campus Ouvert, 2016.
- ROUQUETTE Rémi, *Petit traité du procès administratif*, Paris, Dalloz, 2018.
- ROSENBERG Gerald, *The hollow hope, can courts bring about social change?*, 2nd Revised edition, Chicago, University of Chicago Press, 2008.
- ROSS Alf, *Introduction à l'empirisme juridique, textes juridiques*, Paris, LGDJ, 2004.
- ROUSSEL, Violaine, *Affaires de juges, les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte, 2002.
- ROUVILLOIS, Frédéric, *La société au risque de la judiciarisation*, Paris, Litec, 2008.
- SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009.
- SERVERIN Evelyne, *De la jurisprudence en droit privé*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1985.
- SHAPIRO Martin, *The Supreme Court and administrative agencies*, New York, Free Press, 1968.
- STIRN Bernard, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019.
- STIRN Bernard, AGUILA Yann, *Droit public français et européen*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2014.
- STONE SWEET Alec, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2000.
- TAYLOR Matthew, *Judging Policy, Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*, Redwood City, Stanford University Press, 2014
- TROPER Michel, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique (sous la dir), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, LGDJ, 2005.
- VANIER Léo, *L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, volume 179, 2018.
- VINCENT Jean-Yves, *L'évidence en contentieux administratif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.
- WEBER, Max, *Economie et société/1, Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon, 1995.
- WEBER Max, *Sociologie du droit*, Paris, PUF, 2007.
- WEIDENFELD, Katia, *Histoire du droit administratif*, Paris, Economica, 2010.

- WILLEMEZ Laurent, *Le travail dans son droit : sociologie historique du droit du travail en France 1892-2017*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.
- WITTGENSTEIN Ludwig, *Tractatus logico-philosophique*, Paris, Gallimard, 1986.
- WITTGENSTEIN Ludwig, *Cahier bleu et cahier brun*, Paris, Gallimard, 1996.
- XIFARAS Mikhaïl, *La propriété : étude de philosophie du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2004.
- YIN, Robert, *Case Study Research, Design and Methods*, 5ème édition, Los Angeles ; London ; New Delhi, Sage, 2014 .
- YOLKA Philippe (sous la dir.), *Les loisirs de montagne sous Vichy*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2017.

Manuels et Traités

- AUBY Jean-Marie, DRAGO Roland, *Traité des recours en matière administrative*, Paris, Litec, 1992.
- AUBY, Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues, NOGUELLOU Rozen, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Montchrestien, 2012.
- CHAPUS René, *Droit administratif général, Tome I*, 15ème édition, Montchrestien, 2001.
- CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, 13ème édition, Montchrestien, 2008.
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel, Tome premier- Le problème de l'Etat*, Paris Librairie Fontemoing et cie, Éditeurs, 1921.
- DUGUIT Léon, *L'Etat, le droit positif et la loi positive*, Paris, Dalloz, 2003.
- GUYOMAR Mattias, SEILLER Bertrand, *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Librairie de la société du recueil Sirey, 1923.
- ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome I*, Paris, Dalloz, 2007.
- ODENT Raymond, *Contentieux administratif Tome II*, Paris, Dalloz, 2007.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme, Hyper Cours*, Dalloz, 7ème édition, 2019.

Chapitres d'ouvrages

- ALTER, Karen J., « The European Court's Political Power, The Emergence of an Authoritative International Court in the European Union », in ALTER, Karen J., *The European Court's Political Power : Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 92-108.
- ALTER, Karen J., « Who Are the “Masters of the Treaty”? European Governments and the European Court of Justice », in ALTER, Karen J., *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp.109-135.
- ALTHUSSER Louis, « Du « Capital » à la philosophie de Marx », in ALTHUSSER Louis, BALIBAR Etienne, ESTABLET Roger, MACHEREY Pierre, RANCIERE Jacques, *Lire Le Capital*, Presses Universitaires de France, 2014, pp.1-79.
- BERND Belina, « Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, (dir), Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, pp.207-228.
- BESSON Louis, « Retour sur la genèse de la loi montagne », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013 pp.21-28.
- CAILLOSSE Jacques, « Les libertés locales, bréviaire de quelle décentralisation ? » in Nicolas KADA (dir), *Les tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2015, pp.49-73.
- CANS Chantal, « Les espaces naturels “protégés”, de la sanctuarisation à la valorisation économique », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp.113-128.
- CARPENTIER Elise, « Biographie des orientations d'aménagement et de programmation et quelques traits de caractère », in ZITOUNI Françoise, DUBOIS Jérôme, *Les OAP interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet*, LIEU, 2017, pp. 5-12.
- COMMAILLE Jacques, « La sociologie face au mouvement “Critique du droit” », in DUPRE DE BOULOIS Xavier, KALUSZYNSKI Martine, *Le droit en révolutions*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2011, pp.113-134.
- FERRAND Jérôme, « Tout change parce que rien ne change, Introduire au droit du XIXe siècle à nos jours », in CHAMBOST Anne-Sophie (dir.), *Histoire des manuels de droit. Une histoire de la littérature juridique comme forme du discours universitaire*, Paris, LGDJ, 2014, pp.111-131.

- GARRET Geoffrey, WEINGAST Barry R, « Ideas, Interests and Institutions : Constructing the EC's Internal Market », in GOLDSTEIN Judith, KEOHANE Robert O., *The Role of Ideas in Foreign Policy*, Cornell University Press, 1993, pp.173-204.
- GERBAUX François, « Le discours de l'Etat et la montagne », in BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979, pp.11-24.
- GERMES Mélina, « Présentation de l'article "Le droit pénal, moyen de gouverner les disparités urbaines" de Belina BERND », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, pp.199-206.
- GESLIN Albane, « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit » in SERGUES Bertrand (dir.) *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Presses de l'université Toulouse 1, 2016, pp. 79-130.
- GRILLET Pierre-Yves, « Passer de l'aménagement au « ménagement » de la montagne, La fabrique d'un SCOT de montagne vallée de la Tarentaise », in JOYE Jean-François (dir.), *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp. 265-275.
- HARVEY, David, « Vers la ville entrepreneuriale, Mutation du capitalisme et transformations de la gouvernance urbaine », in GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, pp. 95-132.
- JUEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne, » in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc, 2013, pp.73-92.
- LASCOUMES Pierre, « Normes », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition, Presses de Sciences Po, 2014, pp.391-397.
- Pierre LASCOUMES et Patrick Le GALES, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, pp.11-44.
- MICHALLET Isabelle, PEREZ Michaël, « L'appréhension par le droit de l'artificialisation de la montagne », in JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie-Mont-Blanc, 2013, pp.130-141.

- NEIRINCK Vincent, « Redéfinir l'intérêt général en montagne », *in* JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie-Mont-Blanc, 2013, pp.309-312.
- PINSON Gilles, « Chapitre 5. Le projet urbain comme instrument d'action publique » *in* LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005, pp.199-233.
- PREAU Pierre, « Introduction », *in* BOZONNET Jean-Paul, GERBAUX Françoise, *La montagne : espace délaissé, espace convoité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1979, pp.7-10.
- SWYNGEDOWN Erik, MOULAERT Franck, RODRIGUEZ Arantxa, « L'urbanisation néolibérale en Europe : grands projets urbains et nouvelle politique de la ville », *in* GINTRAC Cécile, GIROUD Matthieu (dir), *Villes contestées, pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, pp.143-162.
- TROPER Michel, PFERSMANN Otto, « Existe-t-il un gouvernement des juges ? » *in* BRONDEL Séverine, FOULQUIER Norbert, HEUSCHLING Luc, *Gouvernement des juges et démocratie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, pp. 21-62.
- YOLKA Philippe, « Des problèmes aux marges du droit », *in* JOYE Jean-François (dir), *L'urbanisation de la montagne : observations depuis le versant juridique*, Chambéry, Presses Universitaires Savoie-Mont-Blanc, 2013, pp.191-194.

Articles de revues

- AMSELEK Paul, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n°39 1997, pp.337-342.
- BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « Le modèle européen de démocratie parlementaire serait-il gouvernemental ? » *RDP*, 2009, pp. 869-884.
- BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit : Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 81, n° 1, 1990, pp. 86-96.
- BOURDIEU Pierre « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 64, n° 1 1986, pp. 3-19.
- BRAS Hélène, « Présentation contentieuse de la séquence « éviter, réduire, compenser » », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 44, n° 3, 2019, pp. 549-563.

- CAGNON Bérengère, PUIGELIER Catherine, « Les revirements de jurisprudence de la Cour de cassation », *RTD civ*, 2019, pp.449-450.
- CAILLE Frédéric, « L'action des magistrats dans la régulation des risques collectifs, l'exemple des sports de montagne », *Droit et Société*, volume 44, n° 1, 2000, pp.179-197.
- CAILLOSSE Jacques, « « Surdétermination économique » du droit et nouvelles figures du service public », *Politiques et Management Public*, Vol 29/3, 2012, pp.305-324.
- CARPENTIER Elise, « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise, itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, pp.790-798.
- CARPENTIER Elise, « Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité », *Revue de droit immobilier*, n° 1, 2020, pp.20-27.
- CARPENTIER Elise, « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme », *RDP*, 2020, pp.605-620.
- CARPENTIER Elise, « Les changements de destination en droit de l'urbanisme », *Droit et Ville*, Vol.88, n°2, 2019, pp.137-155.
- CATINAUD Régis, « Sur la distinction entre les connaissances explicites et les connaissances tacites », *Philosophia Scientiæ, Travaux d'histoire et de philosophie des sciences*, n° 19-2, 25 mai 2015, pp. 197-220.
- CHAZAL Jean-Pascal, « Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique », *Archives de philosophie du droit*, tome 45, 2001, pp.303-333.
- CHEVALLIER Jacques, « Le Conseil d'État, au cœur de l'État », *Pouvoirs*, n°123, 2007, pp.5-17.
- COMMAILLE Jacques, et Laurence Dumoulin, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines, Une sociologie politique de la «judiciarisation» », *L'Année sociologique* 59, n°1, 6 avril 2009, pp. 63-107.
- CRIBIER Françoise, « De Venosc aux Deux-Alpes, Une station à double saison », *Revue de géographie alpine* tome 49, n° 2, 1961, pp. 293-318.
- DELESALLE Hubert, « La place nouvelle du juge administratif dans le droit de l'urbanisme », *RDP*, 2016, pp.1759-1782.
- DELORME Franck, « Du village-station à la station-village, Un siècle d'urbanisme en montagne », *In Situ, Revue des patrimoines*, n° 24, 9 juillet 2014. Mis en ligne le 22 juillet 2014, [consulté le 07 juillet 2020] URL : <http://journals.openedition.org/insitu/11243> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/insitu.11243>
- DISTEL Michel, « La notion d'opération administrative complexe », *La Revue administrative*, n° 20, 2 août 1981, pp.370-376.

- DOMINO Xavier, BRETONNEAU Aurélie, « Jurisprudence Danthony : bilan après 18 mois », *AJDA*, 2013, pp.1733-1736.
- DUPUY Claire, HALPERN Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue Française de Science Politique*, volume 59-n°4, 2009, pp. 701-722.
- DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis, « Plans d'urbanisme, les limites de la théorie des opérations complexes », *RFDA*, n° 04, 15 septembre 2017, pp.783-789.
- ERSTEIN Lucienne, « L'approbation du PLU décroche de son élaboration », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités*, n°19, 15 mai 2017, act. 344.
- FEILHES Louis, « Le concept d'opération complexe », *RFDA*, n° 1, 24 février 2020, pp.39-58.
- FROMONT Michel, « Les pouvoirs d'injonction du juge administratif en Allemagne, Italie, Espagne et France », *RFDA*, n°3, 10 mai 2002, pp.551-560.
- GALEMBERT Claire de, « Forcer le droit à parler contre la burqa », *Revue française de science politique* 64, n°4, 4 septembre 2014, pp. 647-668.
- GALLO Carole, « Recherches sur la territorialisation du droit », *Jurisdoctoria*, n°10 2013 (http://www.jurisdoctoria.net/pdf/numero10/aut10_GALLO.pdf.)
- GERBAUX Françoise, « La politique française de la montagne : les difficultés d'un compromis social », *Politiques et Management Public* 3, n° 2, 1985, pp.227-238.
- GROUPE STEPHANOIS DE RECHERCHES CRITIQUES SUR LE DROIT, « Pour une réflexion sur les mutations des formes du droit », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n°9, 1982, pp.5-40
- HALL Peter A, TAYLOR Rosemary C. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique* 47, n°3-4, 1997, pp.469-96.
- HARVEY David, « What Kind of Geography for What Kind of Public Policy? », *Transactions of the Institute of British Geographers*, n°63, 1974, pp.18-24.
- HARVEY David, « Neo-Liberalism as Creative Destruction », *Geografiska Annaler Series B* 88, n° 2, 2006, pp.145-158.
- INSERGUET Jean-François, « L'urbanisme à la campagne ou la difficile conciliation entre néoruraux et exploitants agricoles », *AJDA*, 2010, pp.1385-1389.
- JEANNEAUX Philippe, KIRAT Thierry « Proximité, droit et conflits d'usage, Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? » *Économie et institutions*, n° 6-7, 1 décembre 2005, pp. 221-248.
- JOUVE Denis, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008, atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? » *RDP*, 2014, pp.445-471

- JOYE Jean-François, « L'écriture du PLU de montagne. Fiche 1 - L'encadrement normatif » *Fiche GRIDAUH* 2012 (mise à jour février 2020) (hal-01883987)
- JOYE Jean-François, « Impact sur l'environnement des aménagements touristiques en montagne, l'impératif d'améliorer la procédure « UTN » après l'annulation partielle du décret du 10 mai 2017 », *Construction-Urbanisme*, n°11, 25 novembre 2019, étude 25.
- JUEN Philippe, « L'érosion des principes d'urbanisation issus de la loi Montagne », *Construction - Urbanisme*, n°11, Novembre 2012, étude 10.
- KALUSZYNSKI Martine, « Sous les pavés, le droit, le mouvement « Critique du droit » ou quand le droit retrouve la politique », *Droit et Société* n° 76, n° 3, 2010, pp.523-541.
- KECK Frédéric, « Fiction, folie, fétichisme, Claude Lévi-Strauss entre Comte et La Comédie humaine », *L'Homme, Revue française d'anthropologie*, n° 175-176, 15 octobre 2005, pp.203-218.
- KELSEN Hans, « Qu'est-ce que la théorie pure du droit ? », *Droit et Société*, n° 1, 1992, pp.551-568.
- LASCOUMES Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, pp. 43-71.
- LASCOUMES Pierre, SERVERIN Évelyne « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et Société* volume 9, n° 1 1988, pp.165-187.
- LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit Société*, volume 32, n°1, 1996, pp. 51-73.
- LEVESQUE Robert, « La valeur en procès : expropriation et stratégies judiciaires », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 343, 15 septembre 2014, pp.111-112.
- LOCHAK Danièle, « Le Conseil d'État en politique », *Pouvoirs*, n° 123, 2007, pp.19-32.
- LOCHAK Danièle, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? » *Pouvoirs Droit administratif, Bilan critique*, n° 46, septembre 1988, pp. 43-55.
- MADIOT Yves, « Vers une territorialisation du droit », *RFDA*, 1995, pp.947-960.
- MANESSE Jacques, « La Montagne saisie par le droit », *Pouvoirs locaux : Les années grises de l'or Blanc*, n° 11 1991, pp.70-76.
- MARTIN Julien, « Existe-t-il une limite à la régularisation des autorisations d'urbanisme », *RDP*, 2020, pp.55-68.

- MELLERAY Fabrice, « Précisions sur la neutralisation de certains vices de procédure », *Droit Administratif*, n°3, mars 2012, comm. 22.
- MELOT Romain, « Droits à construire et recours contentieux en région provençale, les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, 2015, pp. 115-124.
- MELOT Romain, PELISSE Jérôme, « Prendre la mesure du droit, enjeux de l'observation statistique pour la sociologie juridique », *Droit et société*, n° 69-70, 20 janvier 2009, pp.331-346.
- MELOT Romain, PAOLI Jean-Christophe, « Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? Conflits autour de la loi littoral en Corse », *Économie rurale, Agricultures, alimentations, territoires*, n° 332, 30 novembre 2012, pp. 60-73.
- MELOT Romain, PHAM Hai-Vu, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses, Une étude du recours à la justice administrative », *Droit et société*, volume 82, n° 3 14 décembre 2012, pp.621-641.
- MIAILLE Michel, « Crise du droit et hégémonie », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 6, 1980, pp. 25-50.
- MIAILLE Michel, « La spécificité de la forme juridique bourgeoise », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n°9, 1982, pp.89-108.
- MIAILLE Michel, « La critique du droit », *Droit et Société* 20, n° 1, 1992, pp. 73-87.
- MICHEL Jacques, « Droit et Idéologie : Eléments d'analyse à partir du jeune Marx », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 1, 1978, pp.3-84.
- MODERNE Franck, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », *RFDA*, n°1, 1996, pp.43-65.
- NAIM-GESBERT Éric, « L'écosystème saisi par le droit », *Revue juridique de l'environnement*, Volume 40, n° 1, 14 août 2015, pp. 5-8.
- NOGUELLOU Rozen, « Instabilité législative, mesures et comparaisons à travers l'exemple du droit de l'urbanisme », *RDP*, 2017, pp.71-82.
- NOGUELLOU Rozen « Le contentieux de l'urbanisme », *AJDA*, 2020, pp.230-233.
- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, Vol.55, n°1, 2005, pp. 7-32.
- PASTOR Jean-Marc, « Validité d'un plan local d'urbanisme reposant sur des objectifs mal définis – Conseil d'Etat 5 mai 2017 », *AJDA*, 2017, p.967.
- PERINET-MARQUET Hugues, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *Recueil Dalloz*, 1991, p.37.

- PERRIN Coline, « Le foncier agricole dans les plans d'urbanisme, le rôle des configurations d'acteurs dans la production locale du droit », *Géocarrefour*, volume 88, n°3, pp.183-194.
- PETITIMBERT Rémy, « La compensation comme instrument de management du vivant, Un point de vue depuis la science politique », *Revue juridique de l'environnement*, volume 42, n° 4, 20 décembre 2017, pp. 659-669.
- PHAM Hai Vu, KIRAT Thierry, « Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif, Le cas de la région Ile-de-France, Land-Use Conflicts and Administrative Law Litigation, The case of the Ile-de-France area », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 5, 2008, pp. 671-700.
- PHILIPPE Jeanneaux, SABAU Clovis, « Conflits environnementaux et décisions juridictionnelles, que nous apprend l'analyse du contentieux judiciaire dans un département français ? » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 n°1, 7 mai 2009.
- POULET Florian, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA*, 2019, pp.1088-1093.
- PRIET François, « La limitation de l'exception d'illégalité du fait des vices entachant la concertation – Conseil d'Etat 5 mai 2017 », *AJDA*, 2017, p.1515.
- PUPPATO David, « Un territoire aux limites de son développement, Le positionnement de l'Etat local sur le respect des grands équilibres en milieu de montagne », in *L'urbanisation de la montagne, observations depuis le versant juridique*, Presses Universitaires Savoie Mont Blanc Chambéry, 2013, pp.295-299.
- RENAUDIE Olivier, « Accès au juge et contentieux de l'urbanisme, la question délicate de la suppression de l'appel », *RDP*, n°1, 2020, pp.5-16.
- RICCI Roland, « Le statut épistémologique des théories juridiques, essai de définition d'une pratique scientifique juridique », *Droit et société*, n° 50, 2002, pp.151-184.
- ROUX Christophe, « Acte administratif - Danthony, cinq ans après », *Droit Administratif*, n°12, décembre 2016, alerte 138.
- SANTONI Laeticia, « Concertation - Les communes craignent l'annulation « trop facile » de leur PLU », *Construction - Urbanisme*, 1 mars 2011.
- SANTONI Laeticia, « Plan local d'urbanisme - Le Conseil d'État continue d'œuvrer pour la sécurisation des documents d'urbanisme - », *Construction - Urbanisme*, 1 février 2015.
- SANTONI Laeticia, « Plan local d'urbanisme - Concertation préalable, la série s'offre une nouvelle saison », *Construction - Urbanisme*, 1 mars 2015.
- SANTONI Laeticia, « Concertation : plus d'effet boomerang », *Construction – Urbanisme*, n°7-8, 2017.

- SEILLER Bertrand, « L'illégalité sans l'annulation », *AJDA*, 2004, pp.963-970.
- SERVERIN Évelyne, « Les recueils d'arrêts de la jurisprudence, Pour une approche informationnelle du système juridique, », *Procès, cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 3, 1979, pp.1-49.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « Précisions sur le pouvoir d'injonction du juge administratif en matière de POS », *RDI*, 2003, pp.588-589.
- SOLER-COUTEAUX Pierre, « Le moyen tiré de l'insuffisante précision des objectifs poursuivis est inopérant à l'encontre de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme », *RDI*, 2017, pp.364-367.
- SPIRE Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n° 69, 2005, pp. 11-37.
- SPIRE Alexis, WEIDENFELD Katia, « Le tribunal administratif, une affaire d'initiés ? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, n° 79, n° 3 2011, pp.689-713.
- STONE SWEET, Alec, « Judicialization and the Construction of Governance », *Comparative Political Studies* 32, n° 2, 1 avril 1999, pp.147-184.
- TROPER Michel, « Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ? » *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°16-La justice, janvier 1981, pp.5-15.
- VANDERMEEREN Roland, « Chronique de jurisprudence du Conseil d'État - Décisions de mai à juillet 2017 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°50, 18 décembre 2017, p.2313.
- VINCENT Jean-Yves, « L'erreur manifeste d'appréciation », *La Revue administrative*, juillet-août 1971, pp.407-421.
- WOODS, Patricia J., HILBINK Lisa, « Comparative Sources of Judicial Empowerment, Ideas and Interests », *Political Research Quarterly* 62, n° 4, 2009, pp.745-752.
- YOLKA Philippe, « Sur l'externalisation en matière administrative », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°17, 30 avril 2012, p. 2130.
- YOLKA Philippe, « Penser le droit administratif autrement ? », *AJDA*, 2019, pp.1622-1624.

Actualités dans les revues juridiques

- « Pas de « danthonysation » pour l'absence d'évaluation des compétences des travailleurs handicapés contractuels », *AJFP*, 2019, p.280.
- « Conséquences de l'irrégularité d'une délibération initiant l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme sur la validité du plan approuvé – Conseil d'Etat 5 mai 2017 – », *Lebon*, 2017.
- « Adoption du PLU, Absence d'incidence de l'illégalité de la délibération prescrivant l'élaboration du plan », *Droit Administratif*, n°7, juillet 2017.
- « Nécrologie, Maxime Letourneur 1906-1980 », *Revue internationale de droit comparé* 33, n°1, 1981, 115-16.

Jurisclassseurs et Synthèses Lexis-Nexis, Répertoires Dalloz

- AUBY Jean-Bernard, « Contentieux administratif, Définitions, Principes, Orientation », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, Fasc. 1001, (24 mai 2017).
- BALAGUER Frédéric, « Montagne - Politique de la montagne », *JurisClasseur Rural*, LexisNexis, Fasc, 1, (23 août 2018).
- DENIZEAU Charlotte, « Plan local d'urbanisme-Contentieux », *JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, Fasc. 513, (31 Décembre 2016).
- GIZARD Marc, « Bois et forêt - Espaces boisés classés », *JurisClasseur Rural*, Fasc. 30, (12 juin 2018).
- INSERGUET Jean-François, « Plan local d'urbanisme - Contenu », *Jurisclasseur, Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1167-10 (27 janvier 2020).
- JOYE Jean-François, « Montagne, Droit et organisation administrative », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1175-10, (25 février 2018).
- JOYE Jean-François, « Montagne, Urbanisme-Foncier », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1175-20, (25 février 2018).
- JOYE Jean-François, « Montagne, Unité touristique nouvelle », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc, 1175-30, (25 février 2018).
- LACHAUME Jean-François, Répertoire du contentieux administratif, *Dalloz*, (Janvier 2015).
- MELLERAY Fabrice, « Recours pour excès de pouvoir, moyens d'annulation », *Répertoire du contentieux administratif*, Dalloz, (Janvier 2007 ; actualisation : Janvier 2019)

- PELLISSIER Gilles (actualisé par LEPLAT Julien), « Synthèse - Contentieux administratif de l'urbanisme », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis (22 avril 2020).
- PELLISSIER Gilles (actualisé par LEPLAT Julien), « Synthèse - Contentieux judiciaire de l'urbanisme », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis (21 avril 2020).
- SOAZIC Marie « Plan local d'urbanisme, Acteurs, procédures », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, Fasc. 1167-20, (26 juillet 2020).
- YOLKA Philippe, « Protection de la montagne », *JurisClasseur Rural*, LexisNexis, Fasc. 3 (20 novembre 2018).

Codes

- Code de l'environnement, Dalloz, 22^{ème} édition, 2019.
- Code de justice administrative, Dalloz, 3^{ème} édition, 2019.
- Code de l'urbanisme, Dalloz, 28^{ème} édition, 2019.
- Code de la montagne, Lexis-Nexis, 2015.

Dictionnaire juridique

- Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

Rapports

- COMMAILLE Jacques et al, *Prendre la mesure de la judiciarisation, un état international des savoirs et des modes de production des savoirs sur la justice*, Rapport final GIP Mission de recherche Droit et justice - convention n° 211.02.23.20, Paris, 2012.
- FIGEAT Dominique, *Rapport au Gouvernement sur la Mobilisation du Foncier en faveur du logement*, Remis en mars 2016. http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2016_03_14_ec_rapport_figeat_dp.pdf [consulté le 28 mars 2019].

- FRANÇOIS Philippe, *Rapport n° 9 1993-1994*, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 6 octobre 1993. https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0009.pdf [consulté le 28 mars 2019].

- FRANÇOIS Philippe, *Rapport n° 189 1993-1994*, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 15 décembre 1993. https://www.senat.fr/rap/1993-1994/i1993_1994_0189.pdf [consulté le 28 mars 2019].

- GIROD Paul, *Rapport n° 16, tome I 1982-1983*, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 octobre 1982.

- GENEVARD Annie, LACLAIS Bernadette « Un acte II de la loi Montagne pour un pacte renouvelé de la Nation avec les territoires de montagne » remis au Gouvernement le 3 septembre 2015, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2015/09/rapport_acte_ii_loi_montagne_21_aout.pdf [consulté le 16 mai 2017]

- HELARY Jean-Louis, « *Mission d'inspection sur les effets de la suppression du coefficient d'occupation des sols COS dans les plans locaux d'urbanisme PLU des secteurs de montagne soumis à forte pression immobilière* », Conseil général de l'environnement et du développement durable CGEDD, Rapport n°010884-01, Décembre 2016.

- RIMBERT Patrick, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi n° 2131, relatif à la solidarité et au renouvellement urbains*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2000, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r2229.asp> [consulté le 28 mars 2019].

- Conseil d'État, Section du rapport et des études, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation française, 1992.

- Cour des Comptes, « *La gestion du domaine skiable en Rhône-Alpes* », in *Rapport public annuel*, 2011 https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/15_gestion_domaine_skiable_rhone_alpes.pdf [consulté le 15 avril 2019].

- Cour des Comptes, « Les stations de ski des Alpes du nord face au réchauffement climatique, une vulnérabilité croissante, le besoin d'un nouveau modèle de développement », in *Rapport public annuel*, 2018, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/14-stations-ski-Alpes-nord-face-rechauffement-climatique-Tome-2.pdf> [consulté le 15 avril 2019].
- Rapport de la commission d'enquête *chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 décembre 1991*, Président M, Hubert HAENEL, Rapporteur M, Jean ARTHUIS, n°400 1991-1992.
- *Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, présenté par le groupe de travail constitué sous la présidence de Philippe Pelletier, avocat, Président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Janvier 2005.
- *Construction et droit au recours, pour un meilleur équilibre*, Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement Remis le 25 avril 2013.
- *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, Rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'Etat, 2017.
- *Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, adopté par l'assemblée nationale par MM, Gérard Larcher, Jean-Marie Girault questions juridiques, et Claude Belot questions financières, http://www.senat.fr/rap/1994-1995/i1994_1995_0133_01.pdf [consulté le 28 mars 2019]

Thèses

- FABLET Gabriel, *Entre performance de l'outil de production et pérennité de l'outil d'aménagement : le dilemme immobilier dans les stations nouvelles d'altitude*, thèse de doctorat en urbanisme (sous la direction de Emmanuelle George-Marcelpoil), Université Grenoble Alpes, 2015.
- GUERIN Jean-Paul, *L'aménagement de la montagne en France, Politiques, discours et production d'espace dans les Alpes du Nord*, Thèse, Gap, Ophrys, 1984.
- LEI Maxime, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, thèse de doctorat en droit public, (sous la direction de Michel Paillet et de Grégory Marchesini), Toulon : Université de Toulon, 2018.
- PIQUEREY Lise, *Golden Snow, Ségrégation et entre-soi dans les stations de sports d'hiver haut de gamme en Autriche, en France et en Suisse*, thèse de doctorat en géographie (sous la direction de Christophe Gauchon et de Lionel Laslaz), Grenoble : Université Grenoble Alpes, 2016.

Articles de journaux

- ANTOINE Aurélien, « Alpes , ces nouveaux projets dans les cartons des stations de ski pour les 15 prochaines années », *Alti Mag*, 19 octobre 2019, <https://www.alti-mag.com/alti-actus/alpes-ces-nouveaux-projets-dans-les-cartons-des-stations-de-ski-pour-les-15-prochaines-annees> [consulté le 1^{er} octobre 2020].
- REVIL Philippe, « Le vieil homme et l'or blanc », *Le Monde*, 18 avril 2001.
- REY Patricia, « Club Med, interview de Xavier le Guillermic, directeur stratégie montagne », *Ecomédia.com* 15 avril 2019 <https://groupe-ecomedia.com/interview-de-xavier-le-guillermic-directeur-strategie-montagne-du-club-med/> [consulté le 1^{er} octobre 2020].
- « L'ancien conseiller technique de M, Chalandon était poursuivi pour diffamation après des révélations sur la catastrophe de Val-D'Isère du 10 février 1970 », *Le Monde*, 14 février 1975,
- « Tarentaise, des habitants lancent un pacte citoyen pour alerter sur le développement de projets touristiques pharaoniques », *Montagnes Magazine*, 14 avril 2019 <https://www.montagnes-magazine.com/actus-tarentaise-habitants-lancent-pacte-citoyen-alerter-developpement-projets-touristiques-pharaoniques> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

- « Club Med à La Clusaz , le maire dit « non » », *Montagnes Magazine*, 29 septembre 2020 <https://www.montagnes-magazine.com/actus-club-med-clusaz-mairie-dit-non> [consulté le 1^{er} octobre 2020].

Discours

- Discours de Vallouise, 23 août 1977, Valéry Giscard d'Estaing, Site internet Vie publique, <http://discours.vie-publique.fr/notices/777010300.html> [consulté le 15 juin 2017].

Atlas

- *IRSTEA* Atlas des stations du massif des Alpes, http://www.observatoire-stations.fr/to_download/atlas_alpes_nov2012_version-web.pdf [consulté le 5 mai 2017].

Bilans d'activité des juridictions

- Bilans d'activité du Conseil d'Etat, <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/bilan-d-activite> [consulté le 10 avril 2019]

- Bilans d'activité du Tribunal administratif de Grenoble , <http://grenoble.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Vie-du-tribunal/Le-tribunal-en-chiffres> [consulté le 10 avril 2019]

Décisions de justice

- Conseil d'Etat

CE, 23 juin 1971, *Sieur Boyet*, n° 75978, recueil Lebon.

CE, 7 décembre 1990, *Commune d'Ampus*, n°110508.

CE, 14 décembre 1992, *Commune de Saint Gervais*, n°115359.

CE, 5 janvier 1994, *Commune de Saint- Sixt*, n°129646.

CE, 7 octobre 1994, *Commune de Chambon-sur-Lignon*, n°97646.

CE, 10 mai 1995, *Commune de Saint-Blaise*, n°149485.

CE, 10 avril 1996, *Commune de Saint Gervais*, n°0116165.

CE, 23 octobre 1996, *Commune de Combloux*, n°159473.
 CE, 9 juillet 1997, *Commune de Megève*, n°123341.
 CE, 22 septembre 1997, *Commune d'Eygliers*, n° 37416.
 CE, 23 mars 1998, *Commune du Thillot*, n° 168475.
 CE, 18 mai 1998, *Commune d'Allozier-la-Caille*, n°163708.
 CE, 10 juin 1998, *Commune de Cipières*, n°168718.
 CE 7 octobre 1998, *Commune d'Osseja*, n°168165.
 CE, 21 juin 1999, *Commune de Sainte-Léocadie*, n°58320.
 CE, 28 juillet 1999, *Commune de Saillagouse*, n° 180467.
 CE, 5 février 2001, *Commune de Saint Gervais*, n° 217798.
 CE, 22 janvier 2003, *Commune de Saint-Ours-les-Roches*, n° 212522.
 CE, 7 mai 2003, *Commune d'Esparron-de-Verdon*, n° 48431.
 CE, 25 juin 2003, *Commune de Saillagouse*, n°233119.
 CE, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, n° 297227.
 CE, 10 février 2010, *Commune de Saint Lunaire*, n° 327149.
 CE, 12 mars 2010, *Lille Métropole* n°312108.
 CE 31 mars 2010, *Cne de Châteauneuf-du-Rhône*, n° 313762.
 CE, 8 oct. 2012, *Commune d'Illats*, n° 338760.
 CE, 30 avril 2014, *Commune de Ramatuelle*, n° 356730.
 CE, 22 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, n°368098.
 CE, 3 novembre 2016, *Commune de Saint-Martin-d'Hères*, n° 387090.
 CE, 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 255886.
 CE, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°388902.
 CE, 26 juin 2019, *France Nature Environnement*, n° 414931.

- **Cours administratives d'appel**

CAA Lyon, 13 juillet 1993, *Commune d'Alex*, n°92LY00898.
 CAA Lyon, 31 décembre 1993, *Commune de Bilieu*, n°94LY00450.
 CAA Lyon 18 février 1997, *Commune de Combloux*, n° 95LY00005, n° 95LY00136.
 CAA Lyon, 11 mars 1997, *Commune de Saint-Gervais*, n°96LY00528.
 CAA Lyon, 10 Juin 1997, *Commune des Contamines-Montjoie*, n°96LY00389 96LY00573
 96LY00823.
 CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°98LY00221.

CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Commune de Montvalezan*, 94LY00847.
CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Commune de Saint-Gervais*, n°97LY01926.
CAA Lyon, 21 décembre 1999, *Commune de Saint Gervais*, n°98LY00227.
CAA Lyon, 15 mai 2001, *Commune de Vers*, n°98LY00928.
CAA Lyon, 10 juillet 2001, *Association des amis de Saint-Gervais*, n°96LY02103.
CAA Lyon, 29 avril 2003, *Préfet de la Drôme*, n° 99LY01345.
CAA Lyon, 12 novembre 2003, *Commune de Doussard*, n° 99LY02932.
CAA Lyon, 29 avril 2003, *Préfet de la Drôme*, n° 99LY01345.
CAA Lyon, 12 novembre 2003, *Commune de Doussard*, n° 99LY02932.
CAA Lyon, 12 novembre 2003, *Commune de Villy-le-Bouveret*, n°98LY02404.
CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 00LY00600.
CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02698.
CAA Lyon 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02699.
CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02697.
CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 00LY01945.
CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Préfet de la Haute-Savoie*, n° 00LY00600.
CAA Lyon, 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02698.
CAA Lyon 18 décembre 2003, *Commune de Saint Gervais*, n° 00LY02699.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Saint-Gervais*, n° 01LY00180.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Préfet de l'Isère*, n°01LY01535.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Bluffy*, n°01LY00840.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°99LY01665.
CAA Lyon, 20 janvier 2004, *Préfet de la Haute-Savoie*, n°00LY00935.
CAA Lyon, 23 mars 2004, *Commune de Huez-en-Oisans*, n° 00LY00071.
CAA Lyon, 27 avril 2004, *Commune de Megève*, n° 03LY01119.
CAA Lyon, 27 avril 2004, *Commune de Megève*, n° 03LY01119.
CAA Lyon, 29 avril 2003, *Commune de Saint Gervais*, n°98LY02181.
CAA Lyon, 29 avril 2003, *Commune des Gets*, n°03LY00017.
CAA Lyon, 8 juillet 2004, *Commune de Cruseilles*, n° 00LY00019.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Préfet de l'Isère*, n° 00LY02595.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Bluffy*, n°01LY00840.
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Saint-Gervais*, n° 01LY00180 .
CAA Lyon, 6 janvier 2004, *Commune de Saint Gervais*, n°01LY02487.
CAA Lyon, 2 février 2010, *Commune de Bourgoin-Jallieu*, n°07LY01929.

CAA Lyon, 27 avril 2010, *Commune de La Buisse*, n°09LY01769.
 CAA Lyon, 22 juin 2010, *Commune de Saint-Hélène-du-Lac*, n°10LY00250.
 CAA Lyon, 29 juin 2010, *Commune du Versoud*, n°09LY02176.
 CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune d'Albertville*, n°10LY02572.
 CAA Lyon, 22 février 2011, *Commune de Chamonix*, n° 8LY00170.
 CAA Lyon, 27 février 2011, *Commune de Saint Gervais*, n°97LY00602, n° 97LY00612.
 CAA Lyon, 4 octobre 2011, *Commune de Saint-Hilaire-de-la-Cote*, n°11LY00889.
 CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°10LY00962.
 CAA Lyon, 25 octobre 2011, *Commune de Villarodin-Bourget*, n°10LY00619.
 CAA Lyon 7 février 2012, *Commune de Saint-Héand*, n°11LY00567.
 CAA Lyon, 19 juin 2012, *Commune de Moirans*, n°10LY01232.
 CAA Lyon, 31 juillet 2012, *Commune de Chamonix*, n° 12LY00091.
 CAA Lyon, 30 octobre 2012, *Commune d'Avressieux*, n°12LY01137.
 CAA Lyon, 14 avril 2014, *Commune de Montvalezan*, n°13LY02912.
 CAA Lyon, 11 mars 2014, *Commune d'Anneyron*, n°13LY01054.
 CAA Lyon, 27 janvier 2015, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°14LY01961.
 CAA Lyon, 1^{er} décembre 2015, *Commune de Manigod* n°14LY01756.
 CAA Lyon, 14 mars 2017, *Commune de Saint-Barthélémy-de-Vals*, n°16LY02516.
 CAA Lyon, 12 mars 2019, *Commune de Saint-Paul-lès-Romans*, n°18LY03405.
 CAA Lyon, 30 avril 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00033.
 CAA Lyon, 19 novembre 2019, *Commune de Val d'Isère*, n° 19LY00031.
 CAA Lyon, 19 décembre 2019, *Commune de Neuvecelle*, n°19LY03216.

- **Tribunal administratif de Grenoble**

TA Grenoble, 23 novembre 2005, n° 0503873.
 TA Grenoble, 25 octobre 2007, *Commune de Chamonix*, n°505912.
 TA Grenoble 2010, 25 février 2010, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n° 0703047.
 TA Grenoble, 25 mai 2010, *Commune de Val d'Isère*, n°0801106.
 TA Grenoble, 4 juin 2010, *Commune de Megève*, n°0800800.
 TA Grenoble 30 juin 2010, *Commune de Morzine*, n°0904899.
 TA Grenoble, 14 octobre 2014, *Commune de Val d'Isère*, n°1203512.
 TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, n°1202555.
 TA Grenoble, 22 avril 2014, *Commune des Allues*, n°1104068.

TA Grenoble, 09 avril 2015, *Fédération générale de l'industrie hôtelière touristique c/ Commune de Chamonix*, n° 1206276.

TA Grenoble, 19 octobre 2017, *Commune de Huez*, n°1600090.

TA Grenoble, 6 novembre 2018, *Commune de Val d'Isère*, n°1701033.

TA Grenoble, 12 juin 2018, *Commune de Courchevel*, n°1701869, 1701876, 1701958, 1704300, 1704383, 1704417, 1704436, 1704487, 1704520, 1704546, 1704576.

TA Grenoble, 27 septembre 2018, *Commune des Deux-Alpes*, n°1607445.

Table des entretiens

Institution et Poste occupé par la entretenue	Dénomination de l'entretien dans la thèse	Date de l'entretien	Lieu	Nombre de personnes présentes
DDT Haute Savoie				
Directeur DDT Haute-Savoie	Entretien DDT Haute-Savoie n°1	06/08/2018	son bureau DDT Haute-Savoie	1
Responsable de la cellule planification DDT Haute-Savoie	Entretien DDT Haute-Savoie n°2	21/02/2018	son bureau DDT Haute Savoie	1
Adjointe au chef de service Aménagement et risque	Entretien DDT Haute-Savoie n°3	25/01/2018	son bureau DDT Haute Savoie	1
Chef du service juridique DDT Haute-Savoie	Entretien DDT Haute-Savoie n°4	14/02/2018	son bureau DDT Haute-Savoie	1
Chargé d'études DDT Haute-Savoie Chamonix et Megève	Entretien DDT Haute-Savoie n°5	16/02/2018	son bureau DDT Haute-Savoie	1
Adjointe à la cellule planification DDT Haute Savoie	Entretien DDT Haute-Savoie n°6	22/06/2018	son bureau DDT Haute-Savoie	1
DDT Isère				
Responsable du Bureau des Affaires Juridiques	Entretien DDT Isère n°1	08/06/2018	son bureau DDT Isère	1
Chargé d'aménagement	Entretien DDT Isère n°2	24/10/2018	dans un café à Grenoble	1
DDT Savoie				
Directeur DDT	Entretien DDT Savoie n°1	18/07/2020	son bureau DDT Savoie	1
Directeur Service planification et aménagement	Entretien DDT Savoie n°2	24/07/2018	son bureau DDT Savoie	1
Chargé mission Tarentaise	Entretien DDT Savoie n°3	23/05/2018	son bureau DDT Savoie	1
Chef unité autorisations et droits des sols	Entretien DDT Savoie n°4	07/06/2020	son bureau DDT Savoie	1
Cabinets d'urbanisme				
Cabinet à Grenoble : urbaniste	Entretien Cabinet d'urbanisme n°1	19/09/2018	Au cabinet d'urbanisme à Grenoble	1

Cabinet à Crolles : urbaniste	Entretien Cabinet d'urbanisme n°2	21/06/2018	Au cabinet d'urbanisme à Crolles	1
Cabinet à Annecy : urbanistes	Entretien Cabinet d'urbanisme n°3	06/11/2018	Au cabinet d'urbanisme à Annecy	3
Avocats				
Cabinet lyonnais : avocat associé	Entretien Avocat n°1	01/08/2018	Au cabinet d'avocat à Lyon	1
Cabinet grenoblois : avocat associé, avocat collaborateur	Entretien Avocat n°2	07/08/2018	Au cabinet d'avocat à Grenoble	2
Juges				
Président de chambre	Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°1	04/10/2018	Au tribunal	1
Président de chambre	Entretien Juge du Tribunal Administratif de Grenoble n°2	08/10/2018	Au tribunal	1
Rapporteur public	Entretien Juge à la Cour Administrative d'Appel de Lyon n°1	20/07/2018	A la Cour	1
Associations				
FRAPNA : chargé de mission juridique	Entretien FRAPNA	05/10/2018	dans mon bureau à la faculté de droit de grenoble	1
Mountain Wilderness : chargé de mission	Entretien Mountain Wilderness	19/07/2018	Bureau de Mountain Wilderness à grenoble	1
ANEM : chargé de mission et chargé de mission	Entretien ANEM	12/03/2018	Bureau de l'ANEM à Paris	2
Communes				
Bourg-Saint-Maurice : Prestataire de service en urbanisme	Entretien Bourg-Saint-Maurice	11/07/2018	à la mairie	2
Chamonix : Chargée de planification territoriale et le Directeur du développement durable du territoire	Entretien Chamonix	26/04/2018	à la mairie	2

de la communauté de commune de la vallée de Chamonix-Mont-Blanc				
Courchevel :le Directeur du service urbanisme et le Chargé de mission urbanisme	Entretien Courchevel	25/04/2018	à la mairie	2
Les Bellevilles : le Directeur urbanisme-foncier et le Directeur des services techniques	Entretien Les Bellevilles	19/06/2018	à la mairie	2
Les-Deux -Alpes : le DGS, le chargé de mission urbanisme, le juriste	Entretien Les-Deux - Alpes	07/11/2018	à la mairie	3
Macôt-la-Plagne : Responsable de l'urbanisme	Entretien Macôt-la-Plagne	03/07/2018	à la mairie	1
Méribel : Responsable du service urbanisme, élection et état civil	Entretien Méribel	18/05/2018	à la mairie	1
Morzine-Avoriaz : Responsable du service de l'urbanisme	Entretien Morzine-Avoriaz	29/06/2018	à la mairie	1
Tignes : Responsable du service urbanisme et Elue municipale adjointe à l'urbanisme.	Entretien Tignes	29/05/2018	à la mairie	2

Index

Les chiffres renvoient aux numéros de pages

A

annulation · 7, 55, 157, 170, 174, 178, 180, 191, 193,
230, 255, 256, 265, 273, 281, 282, 284, 285, 290, 291,
293, 294, 296, 298, 299, 300, 306, 309, 312, 314, 315,
319, 321, 322, 323, 324, 325, 327, 330, 335, 336, 340,
341, 343, 345, 346, 347, 357, 364, 367, 369, 370, 375,
385, 386, 387, 389, 394, 397, 401, 403, 407, 408, 410,
411, 412, 416, 418, 423, 429, 431, 436, 449, 467, 470,
473, 474, 476, 478

annulation du plan local d'urbanisme · 392, 409, 424,
430, 475

annulation partielle · 189, 282, 388, 389, 390, 414, 418,
419, 421

antiformalisme juridique · 25, 30, 38, 454, 455, 456, 484

B

Bourg-Saint-Maurice · 19, 21, 109, 267, 285, 287, 366,
367, 433, 439, 464, 511

C

cabinet d'avocat · 23, 134

cabinet d'urbanisme · 23, 333, 345, 365, 474

Chamonix · 7, 19, 21, 96, 103, 105, 212, 266, 268, 270,
282, 285, 314, 316, 322, 323, 327, 334, 366, 369, 376,
388, 407, 414, 415, 416, 418, 419, 421, 422, 434, 437,
438, 461, 473, 478

Courchevel · 7, 19, 21, 91, 99, 100, 104, 105, 107, 108,
174, 211, 267, 279, 282, 285, 291, 322, 323, 326, 331,
341, 376, 394, 464

D

décision de justice · 16, 26, 29, 114, 121, 125, 148, 149,
162, 339, 355, 362, 363, 385, 400, 413, 420, 454, 468,
469

droit de l'expansion urbaine · 16, 26, 28, 38, 53, 61, 62,
63, 64, 75, 86, 87, 113, 114, 207, 210, 351, 454, 459,
460, 461, 462, 463, 466, 473, 481, 482, 483

E

entrepreneurialisme urbain · 26, 62, 63, 133, 137, 188,
460

épistémologie · 28, 30, 459

erreur de droit · 243, 292, 293, 294, 303, 305, 310, 311,
312, 313, 314, 467

erreur manifeste d'appréciation · 247, 292, 293, 294,
304, 305, 312, 314, 315, 317, 319, 393

externalisation · 134, 270, 333, 335, 342, 480

F

FNE · 383, 439, 467

formalisme juridique · 31, 127, 129

FRAPNA · 20, 23, 287, 301, 302, 341, 376, 377, 380, 381,
382, 383, 447, 475, 478

G

géographie critique · 63, 74, 75, 81, 86, 87, 98, 454, 455

géographie radicale · 75, 81

H

Huez · **7, 19, 21, 103, 110, 111, 212, 221, 266, 269, 270, 282, 283, 285, 300, 314, 316, 317, 323, 327, 335, 341, 343, 345, 365, 366, 376, 382, 407, 473**

I

illégalité externe · **293, 294**
illégalité interne · **285, 293, 294, 309, 334**

J

juridiction administrative · **190**
jurisprudence (définition) · **119, 148**

L

Les Allues · **19, 21, 266, 282, 283, 323, 326, 366, 407, 461, 473**
Les Bellevilles · **19, 21, 282, 283, 285, 366, 461, 512**

M

Macôt-la-Plagne · **211, 267, 286, 464, 512**
Megève · **19, 21, 96, 103, 105, 212, 222, 266, 268, 282, 285, 302, 314, 317, 321, 323, 327, 340, 345, 369, 376, 407**
Méribel · **19, 21, 96, 104, 105, 106, 268, 282, 283, 284, 285, 299, 306, 309, 312, 314, 315, 376, 378, 428, 512**
Mont-de-Lans · **19, 269, 283, 286, 332, 335, 366, 367, 387, 436**
Morzine · **19, 21, 105, 110, 268, 282, 284, 285, 306, 309, 323, 327, 366, 369, 376, 389, 407, 467**
Mountain Wilderness · **20, 23, 287, 376, 380, 381, 382, 477**
moyens d'annulation · **281, 304**

O

opération complexe · **405, 406**
orientations d'aménagement et de programmation · **71, 73, 152, 157, 272, 314, 317**

P

plan de prévention des risques naturels prévisibles · **309, 315**
plan local d'urbanisme · **63, 70, 74**
plan local d'urbanisme intercommunal · **464**
projet d'aménagement et de développement durable · **21, 71, 73, 152, 157, 192, 408, 429**
projet d'aménagement et de développement durable · **161**

R

rapport de présentation · **21, 71, 152, 156, 158, 192, 271, 296, 301, 302, 307, 316, 416, 418, 429, 473**
réflexion épistémologique · **26, 28, 30, 38, 45, 75, 456, 459, 481**

S

Saint-Bon-Tarentaise · **19, 174, 176, 179, 283, 294, 296, 298, 299, 309, 323, 326, 331, 333, 357, 359, 366, 386, 387, 388, 394, 396, 397, 398, 400, 401, 403, 404, 405, 407, 410, 429, 476, 478**
schéma de cohérence territoriale · **70, 155, 474**
station de ski · **15, 16, 26, 62, 92, 102, 105, 106, 109, 125, 126, 127, 132, 133, 136, 137, 194, 210, 255, 256, 257, 263, 266, 269, 277, 279, 320, 353, 355**

T

Tignes · **7, 19, 21, 96, 101, 109, 211, 266, 268, 277, 282, 283, 285, 287, 288, 332, 366, 367, 382, 461, 464, 473, 512**

U

usage stratégique · **124, 255, 363, 377, 384**

V

Val d'Isère · **7, 19, 21, 96, 101, 103, 106, 109, 211, 266, 268, 277, 282, 284, 294, 295, 296, 306, 307, 310, 314, 315, 317, 323, 326, 357, 358, 367, 376, 386, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 407, 409, 426, 428, 429, 430, 431, 461, 464, 467, 478**

Table des matières

Principales abréviations.....	4
Sommaire	6
Introduction	8
I. Le cadre juridique des politiques d'aménagement de la montagne, source de contentieux.....	10
II. Le questionnement de recherche : parcourir le chemin entre la décision de justice et sa transformation en jurisprudence.....	15
III. La sélection des cas : les très grandes stations de ski des Alpes du Nord	18
IV. La démarche de recherche : l'antiformalisme comme grille d'analyse	26
Partie 1 Une démarche juridique antiformaliste pour une requalification du droit de l'urbanisme : un droit au service de l'expansion urbaine	29
<i>Chapitre I Une réflexion épistémologique et théorique sur le droit ancrée dans l'antiformalisme juridique</i>	31
Section 1 La nécessité d'une réflexion épistémologique concernant la science juridique	31
Sous-Section 1 Les paradigmes de la science juridique et leurs oppositions épistémologiques	32
I. Les deux grands paradigmes de la science du droit : les formalistes et les antiformalistes	32
II. Le paradigme technologique et le paradigme antiformaliste : des démarches de recherche incommensurables	34
Sous-Section 2 L'illusion de scientificité des sciences juridiques formalistes	35
I. L'illusion de scientificité dans les sciences juridiques positivistes	35
II. La mise en évidence d'obstacles épistémologiques inhérents à la science formaliste du droit par les juristes critiques	36
Section 2 Une théorie antiformaliste du droit : le droit de l'expansion urbaine comme objet de recherche	39
Sous-Section 1 Une approche antiformaliste du droit entre critique du droit et analyses lascoumiennes	40
I. Le droit comme expression de la période historique et du contexte politique.....	40
A. L'introuvable définition du droit comme objet de recherche pour la science juridique	40
B. La nécessité d'une perpétuelle ré-élaboration du droit comme objet de recherche	44
1) Un objet à construire au regard de la période historique dans laquelle il se situe	45
2) L'Etat comme champ stratégique théâtralisé de production du droit	47
II. Les politiques publiques comme production du droit au sein du champ stratégique.....	50
A. Les politiques publiques comme productrices de normes secondaires d'application, le dialogue de Pierre Lascoumes avec H.L.A Hart	51
B. Les politiques publiques au prisme d'une perspective interactive des normes juridiques, le dialogue de Pierre Lascoumes et d'Evelyne Serverin avec Max Weber	52
Sous-Section 2 La reconstruction d'un objet de recherche juridique : le droit comme forme historique et potentialité d'action.....	55
I. Une définition ancrée dans son contexte historique	55
II. La définition du droit	61
<i>Chapitre II L'expansion urbaine comme paradigme dominant des politiques d'aménagement de la montagne</i>	65
Section 1 Le plan local d'urbanisme comme instrument de l'entrepreneuralisme urbain en montagne	65

Sous-Section 1	Le plan local d'urbanisme et la création d'instruments pour les politiques d'urbanisme décentralisées	65
I.	La décentralisation de la compétence urbanisme comme recomposition du champ stratégique	66
A.	La décentralisation comme champ stratégique d'élaboration du droit de l'expansion urbaine	66
B.	Les politiques d'urbanisme comme expression de la politique dans le champ stratégique	68
II.	Les plans locaux d'urbanisme comme instruments des politiques publiques	70
A.	Les instruments d'action publique créés par le droit	70
B.	Le plan local d'urbanisme comme instrument des politiques locales d'urbanisme	72
Sous-Section 2	Le plan local d'urbanisme ou le projet des entrepreneurs urbains : l'analyse du droit de l'urbanisme entre critique du droit et géographie critique	76
I.	L'urbanisme et la ville à travers la géographie critique de David Harvey	78
II.	L'entrepreneuralisme de l'Etat et des administrations publiques dans la gestion de l'urbanisation	83
A.	L'entrepreneuralisme et la gestion des villes	83
B.	La production juridique relative à l'urbanisme sous l'Etat néolibéral : le droit de l'expansion urbaine	87
Section 2	L'urbanisation des stations de ski : de l'Etat aménageur vers des formes d'actions entrepreneuriales des communes	89
Sous-Section 1	Les politiques d'aménagement en montagne entre Etat aménageur et formes d'actions entrepreneuriales	90
I.	L'urbanisation touristique en montagne comme politique de l'Etat aménageur	90
II.	Les stations de ski comme entrepreneurs urbains	94
Sous-Section 2	Un développement différencié des très grandes stations de ski sur un mode entrepreneurial	99
I.	La construction polémique des stations du Plan neige	100
II.	L'histoire singulière de la construction des très grandes stations de ski en France	105
A.	Les stations nées avant le Plan Neige	107
B.	Les stations nées avec le Plan Neige	110
Chapitre III	<i>De la décision de justice à la fabrication de la jurisprudence en droit administratif : le contentieux de l'urbanisme dans le droit de l'expansion urbaine</i>	116
Section 1	Les décisions de justice comme source controversée de changement politique	116
Sous-Section 1	La judiciarisation et le rôle politique des cours dans les théories antiformalistes	117
I.	La judiciarisation ou l'augmentation du nombre de décisions de justice comme seule certitude	117
II.	Les décisions de justice comme source controversée de changement politique	119
Sous-Section 2	La jurisprudence comme produit des rencontres entre les décisions de justice et les jeux d'acteurs	121
I.	La jurisprudence comme norme juridique fabriquée par les jeux d'acteurs à partir des décisions de justice	121
II.	Les usages idéologiques et stratégiques des décisions de justice comme pratiques façonnant la jurisprudence	124
Section 2	Le juge administratif comme censeur de la libre administration des stations de ski transformées en entrepreneurs urbains	129
Sous-Section 1	Des analyses partielles du rôle politique du juge administratif français	129
I.	Le mythe du juge administratif comme un juge administrateur	129
II.	Un rôle politique du juge administratif partiellement identifié	132
Sous-Section 2	Des politiques d'urbanisme entrepreneuriales en station de ski aux prises avec les décisions de justice	135

- I. Les politiques d'urbanisme des stations de ski comme expression d'une libre administration encadrée
135
- II. Le juge administratif comme censeur de la légalité des politiques d'urbanisme entrepreneuriales des
stations de ski.....138

**Partie 2 Le cadre juridique des plans locaux d'urbanisme : un terrain propice au
développement d'une jurisprudence de plus en plus structurante des politiques
d'aménagement de la montagne..... 142**

*Chapitre I L'irruption du juge administratif dans la production du droit encadrant les plans locaux
d'urbanisme 144*

Section 1 La formation du cadre normatif des plans locaux d'urbanisme comme terreau fertile à l'irruption du
juge 144

Sous-Section 1 Le droit des plans locaux d'urbanisme en montagne comme espace stratégique de la
décentralisation. 145

- I. Un rapport de force entre l'Etat et les communes visible dès la décentralisation des plans d'occupation
des sols146
 - A. Un document décentralisé qui doit prendre en compte les enjeux et intérêts portés par l'Etat146
 - B. Un coût et une technicité qui renforcent le rôle de l'Etat auprès des communes149
- II. L'irruption du juge administratif comme juge de la légalité des compétences décentralisées150

Sous-Section 2 L'irruption du juge administratif dans le cadre normatif des plans locaux d'urbanisme.....151

- I. Le maintien des jurisprudences relatives aux POS après le passage aux PLU154
 - A. Du contenu des plans d'occupation des sols au contenu des plans locaux d'urbanisme154
 - B. Des effets des plans d'occupation des sols aux effets des plans locaux d'urbanisme156
 - C. De la procédure des plans d'occupation des sols à celle des plans locaux d'urbanisme157
- II. L'enrichissement et les précisions du contenu, des effets et de la procédure du plan local d'urbanisme
159
 - A. Le cadre juridique du contenu des plans locaux d'urbanisme159
 - B. Les effets des plans locaux d'urbanisme précisés par la jurisprudence.....163
 - C. Les précisions jurisprudentielles relatives à la procédure164

Section 2 Une production de normes juridiques dépendante du rapport de force entre le juge administratif et le
pouvoir législatif.....166

Sous-Section 1 Les remises en cause du cadre juridique par le juge administratif entraînant des répliques
législatives 166

- I. Naissance et renaissance juridique de la pratique des « STECAL ».....166
- II. La modulation jurisprudentielle et législative des effets du sursis à statuer opposée lors de la rédaction
du plan local d'urbanisme171
- III. Heurs et malheurs de la délibération de prescription du plan local d'urbanisme176

Sous-Section 2 Le droit du contentieux de l'urbanisme comme reflet de la lutte entre le Parlement et le juge
administratif 183

- I. L'identification de la problématique du contentieux de l'urbanisme par des parlementaires et des hauts
fonctionnaires.....184
- II. Un droit du contentieux de l'urbanisme destiné à circonscrire l'influence du juge administratif.....192

*Chapitre II Le juge administratif comme acteur tardif d'un territoire montagnard lentement saisi par le
droit 198*

Section 1	La construction progressive d'une approche juridique globale de l'urbanisme en montagne laissant croire à une égalité des enjeux	198
Sous-Section 1	Un droit né d'une volonté de déssectorisation des politiques de la montagne.....	199
I.	Un droit issu d'une rupture avec la sectorialisation des politiques de la montagne	199
II.	La définition administrative du territoire de montagne comme enserrement de ce territoire par le droit	201
III.	Le nouveau paradigme globalisant des politiques de la montagne à l'origine de la loi montagne de 1985	203
Sous-Section 2	La mystification d'un droit qui semble tourné vers les enjeux multiples des territoires de montagne	205
I.	Les premières dispositions globales et mystificatrices reflétant la prédominance de l'enjeu touristique en montagne	205
A.	La directive de 1977 amorçant la mystification	205
B.	La loi montagne de 1985 : le reflet juridique de la prédominance de l'aménagement sur la protection	208
II.	Une prédominance de l'intérêt économique en montagne conduisant à l'érosion des principes de protection.....	210
III.	Une prédominance de l'économie touristique reflétée dans les plans locaux d'urbanisme des très grandes stations de ski	213
Section 2	L'éclosion d'un cadre jurisprudentiel montagnard comme conséquence de la juridicisation du territoire de montagne	216
Sous-Section 1	Les débuts alpins de l'encadrement jurisprudentiel de la notion de continuité.....	217
I.	La Cour Administrative d'Appel de Lyon en première ligne	218
A.	Le chiffrage de la continuité	220
B.	La continuité suivant la situation de la parcelle par rapport à son environnement	220
C.	La qualification de hameau et de village	225
1)	Le hameau.....	225
2)	Le refus de la qualification de hameau	226
3)	La qualification de village et de bourg	227
D.	La continuité n'entraîne pas la constructibilité.	227
E.	Le caractère traditionnel de l'habitat dispersé ne justifie pas la discontinuité.....	227
II.	Les décisions du Conseil d'Etat comme arbitre du cadre jurisprudentiel de la montagne.....	228
A.	L'obligation de continuité n'interdit pas le développement de l'urbanisation.....	228
B.	La caractérisation de bourg, village, et hameau	230
C.	Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement peuvent être justifiés par le respect des terres agricoles et de l'espace montagnard.....	231
D.	Reconstruction et extension	232
E.	La frontière entre contrôle de la légalité des décisions administratives en matière de POS et du contrôle de leur opportunité.....	233
F.	La précision des liens entre le plan d'occupation des sols et les dispositions de la loi montagne .	233
G.	Les exceptions à la continuité pour les équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées	234
H.	L'office du juge des référés suspension et exceptions à la continuité de l'urbanisation	234
III.	La riposte législative sur la notion de continuité des constructions en montagne.....	235

Sous-Section 2	Les nouvelles questions jurisprudentielles relatives à l'urbanisme en montagne et les riposte législatives de la loi Montagne II.....	243
I.	Une jurisprudence en constant décalage face aux changements législatifs	243
II.	Une jurisprudence qui a précisé le nouveau cadre législatif après 2005	245
A.	Les définitions apportées par le Conseil d'Etat de 2005 à 2016.....	245
B.	Les précisions apportées par la Cour Administrative d'appel de Lyon.....	248
III.	La loi Montagne II comme réaction face à la jurisprudence.....	252
<i>Chapitre III</i>	<i>Le contentieux facteur de transformation des plans locaux d'urbanisme en station de ski</i>	<i>260</i>
Section 1	La vulnérabilité contentieuse des plans locaux d'urbanisme objet d'un jeu d'intérêts et de stratégies d'acteurs	260
Sous-Section 1	Le plan local d'urbanisme en station de ski, support de finalités contradictoires dépendantes des intérêts des acteurs	261
I.	Les acteurs publics en concurrence pour imposer une conception du plan local d'urbanisme.....	261
A.	L'Etat comme superviseur inégal de la légalité de plans locaux d'urbanisme vertueux et soucieux du développement durable	262
1)	Une supervision prise en étau entre des objectifs contradictoires	262
2)	Un Etat local aux politiques hétérogènes selon les départements	267
B.	Des communes ayant fait du plan local d'urbanisme un instrument au service de la politique touristique	270
1)	Une appropriation inégale du plan local d'urbanisme corrélée à la relation nouée avec les services de l'Etat	270
2)	Le plan local d'urbanisme comme instrument des politiques touristiques des communes	271
II.	Un instrument d'action publique reposant en partie sur des acteurs privés conseillant les communes : l'externalisation de la rédaction des plans locaux d'urbanisme.....	274
A.	Les cabinets d'urbanisme entre accompagnement et impulsion des volontés communales.....	275
B.	Les avocats ou l'ambiguïté du cumul des activités de conseil et de contentieux.....	281
Sous-Section 2	De multiples intérêts heurtés par la vulnérabilité juridique des plans locaux d'urbanisme des stations de ski	285
I.	Des communes exposées de manière différente au risque contentieux	285
A.	La pression foncière comme accentuation du risque contentieux pour les communes subissant des annulations.....	286
B.	La disparité des situations des communes n'ayant pas subi d'annulation.....	289
II.	Des failles juridiques révélées par les moyens d'annulation retenus par le juge administratif.....	295
A.	Des vices de légalité externe fatals aux plans locaux d'urbanisme	298
1)	A Val d'Isère, les difficultés posées par les évolutions législatives incessantes.....	298
2)	A Saint-Bon-Tarentaise une procédure qui se heurte aux décisions du Conseil d'Etat.....	300
3)	Aux Allues des difficultés avec les enquêtes publiques et environnementales.....	303
4)	A Huez la règle de trois des illégalités externes.....	304
5)	A Megève une note explicative de synthèse dont le manque n'est pas apprécié de manière similaire par le tribunal administratif et le Conseil d'Etat.....	306
B.	Des failles de légalité interne où l'appréciation de l'opportunité du contenu des plans locaux d'urbanisme par le juge.....	307
1)	La méconnaissance des dispositions légales pour contrôler l'ensemble du plan local d'urbanisme	310
2)	L'erreur de droit comme contrôle étendu du règlement du plan local d'urbanisme	315

3) L'erreur manifeste d'appréciation comme contrôle de la politique d'extension urbaine des communes	316
Section 2 Les transformations du plan local d'urbanisme et des relations entre acteurs dues au contentieux	323
Sous-Section 1 Les risques du délaissement du projet d'urbanisme par les stations de ski en proie à une paralysie juridique	324
I. Un instrument fragilisé par les contentieux	325
A. Une finalité fragilisée	325
B. Une survivance des documents d'urbanisme anciens concurrençant les plans locaux d'urbanisme 329	
II. Une planification amoindrie : le légal avant le projet.....	332
A. Une prévalence de l'activité juridique pour les acteurs publics	332
1) L'obligation pour les services de l'Etat de veiller à la fiabilité juridique des plans locaux d'urbanisme.....	332
2) Une vigilance accrue des communes envers les aspects juridiques.....	335
B. Une externalisation accrue de l'élaboration des stratégies juridiques.....	337
Sous-Section 2 Une crainte envers le juge instrumentalisée pour valoriser l'expertise juridique d'acteurs en concurrence auprès des stations de ski	340
I. Une défiance partagée envers les juges qui crée une incompréhension des annulations	340
A. Des acteurs publics aux intérêts divers mais partageant une défiance envers le juge administratif 340	
B. Des communes défiantes face au juge administratif et à l'Etat central	344
II. La justification de l'externalisation de l'expertise juridique : des urbanistes et avocats construisant la crainte du juge.....	346
A. Une défiance sincère envers le juge administratif et les services de l'Etat	347
B. La construction d'une défiance par les acteurs privés pour appuyer leurs positions	349

Partie 3 Les usages stratégiques de la jurisprudence dans la rédaction et la contestation des plans locaux d'urbanisme : logiques d'acteurs et intérêts politiques 357

<i>Chapitre 1 La fabrique d'une contrainte juridique par les luttes d'intérêts autour de la jurisprudence</i> 358	
Section 1 La construction d'une contrainte légale à partir des décisions du juge	358
Sous-Section 1 La fabrication de la jurisprudence par le juge et la doctrine	359
I. Le juge administratif et ses pratiques	359
II. La doctrine et la constitution de revues spécialisées	363
Sous-Section 2 L'opérationnalisation de l'effectivité de la jurisprudence par les acteurs de l'aménagement	366
I. La faiblesse du capital contentieux détenu par les communes	368
II. La position de force des acteurs maîtrisant le capital contentieux	372
Section 2 Les usages stratégiques de la contrainte légale et de la crainte du juge.....	374
Sous-Section 1 Une crainte entretenue par des pratiques venues des juristes	375
I. Une crainte entretenue par les juges eux-mêmes.....	375
II. Une crainte entretenue par l'Etat et les conseils des communes	376
Sous-Section 2 La judiciarisation comme contestation onéreuse mais payante des politiques d'urbanisme	379
I. Une défense de la propriété privée par des propriétaires crispés autour de la constructibilité des parcelles 381	

II.	Une défense d'intérêts collectifs portés par des associations entre qualité de vie et préoccupations environnementales	384
<i>Chapitre II</i>	<i>Les stratégies de résistance aux décisions du juge comme moyens de faire changer la contrainte juridique</i>	<i>390</i>
Section 1	La contestation formelle devant les tribunaux	390
Sous-Section 1	Des moyens qui permettent de remporter des victoires contentieuses partielles ou totales : le droit est l'arme de la patience	391
I.	Remporter une victoire devant le tribunal administratif.....	391
A.	La victoire totale.....	391
B.	Un succès partiel.....	392
II.	Gagner devant la cour d'appel : le sursis à statuer et l'obtention d'une annulation partielle pour Val d'Isère.....	393
III.	Vers la cassation et au-delà : le revirement de jurisprudence	398
A.	Une jurisprudence à résonnance nationale	398
1)	Une portée juridique reflétant un revirement de jurisprudence.	399
2)	Un revirement de jurisprudence rapidement identifié et diffusé par la doctrine	402
B.	Les conséquences du revirement de jurisprudence pour les acteurs de l'urbanisme	405
1)	Les conséquences sur la succession de plans locaux d'urbanisme à Saint-Bon-Tarentaise.....	405
2)	Les conséquences pour les stratégies juridiques des acteurs du droit de l'urbanisme	408
Sous-Section 2	Des moyens formels qui ne prospèrent pas devant le juge administratif	411
I.	Des annulations de plan local d'urbanisme prononcée à différents degrés de juridiction	411
A.	Devant le tribunal administratif de Grenoble	411
B.	Devant la cour administrative d'appel de Lyon	412
II.	Les échecs de demandes de sursis pour régularisation et de modulation dans le temps des effets des annulations de plan local d'urbanisme.....	412
Section 2	La contestation informelle comme moyen de défense pragmatique.....	417
Sous-Section 1	La non-application d'une décision de justice comme moyen de contestation	417
I.	Chamonix, une non-application ostensible sanctionnée par une injonction	418
II.	Défier sciemment le risque contentieux lors de la rédaction du plan local d'urbanisme	427
Sous-Section 2	Des contacts informels pour infléchir le cadre juridique légal et jurisprudentiel.....	435
I.	La rédaction de la loi montagne II.....	436
A.	La mission d'inspection de 2016 relative au coefficient d'occupation des sols	436
B.	Des acteurs consultés et en concurrence pour donner leur avis sur le projet de loi montagne II	442
1)	Une consultation sur la loi elle-même	442
2)	Une consultation sur la circulaire portant sur la continuité en montagne	449
II.	Des tentatives de faire changer la jurisprudence de manière informelle	453
A.	Un dialogue informel entre les juges administratifs.....	453
B.	Des contacts informels entre fonctionnaires et juges	454
<i>Chapitre III</i>	<i>La jurisprudence comme produit et vecteur de changement des politiques publiques d'urbanisme</i>	<i>459</i>
Section 1	Reconstruction théorique du droit de l'urbanisme : le droit de l'expansion urbaine	459
Sous-Section 1	Reconstruction théorique.....	459
I.	Reconstruction épistémologique : adopter une stratégie de recherche	460
II.	Reconstruction méthodologique : étudier l'urbanisme réglementaire au concret	462

Sous-Section 2	Un objet de recherche à pérenniser	464
I.	Le droit de l'expansion urbaine appliqué aux territoires de montagne.....	465
II.	Les défis posés par les nouveaux documents d'urbanisme en station de ski.....	467
Section 2	Le contentieux comme moment de production de droit et étape dans l'élaboration des politiques d'urbanisme	473
Sous-Section 1	La jurisprudence comme norme juridique de structuration de l'espace géographique et politique	473
I.	La structuration de l'espace géographique par la jurisprudence	473
A.	Le couple juge et observateur pour la fabrication du cadre juridique de l'urbanisme	473
B.	La détermination de la localisation spatiale des projets	475
1)	La détermination de la localisation spatiale des projets urbains.....	476
2)	La détermination des espaces de mise en valeur des projets	477
II.	La structuration de l'espace politique : le contentieux comme étape des politiques d'urbanisme	479
Sous-Section 2	Le capital contentieux pour conduire les politiques d'urbanisme et penser les effets des	jurisprudences 482
I.	Maîtriser les procédures devant le juge : la maîtrise du capital procédural.....	482
II.	Maîtriser l'application des décisions : la production de normes secondaires jurisprudentielles	484
Conclusion finale	.....	489
Bibliographie	.....	492
Table des entretiens	.....	518
Index	.....	521
Table des matières	.....	524
Résumé de la thèse	.....	533

Résumé de la thèse

Les plans locaux d'urbanisme sont des documents rédigés par les communes en vue d'élaborer leurs politiques d'urbanisme. Pour les communes accueillant des stations de ski, ces politiques sont tournées vers le développement économique. Ce développement se heurte parfois aux recours contentieux déposés contre le plan local d'urbanisme devant le juge administratif. Cette thèse vise à comprendre comment les décisions du juge administratif ont orienté la rédaction de plans locaux d'urbanisme de 2000 à 2017. Mais aussi comment ce processus de rédaction modèle cette jurisprudence. Ainsi, dans ce travail la jurisprudence n'est pas envisagée ici comme la décision du juge seule, c'est aussi l'ensemble des interprétations et applications qu'elle reçoit et qui la façonnent. Pour ce travail, les douze plus grandes communes support de station de ski dans les Alpes du Nord ont été sélectionnées. Elles se situent dans le ressort du même tribunal administratif, celui de Grenoble. Il s'agit donc de comprendre à la fois comment ce contentieux oriente la rédaction des plans locaux d'urbanisme, mais aussi comment est fabriquée la jurisprudence dans les interactions entre acteurs juridiques et politiques. L'approche juridique proposée est une approche antiformaliste, qui s'intéresse aux usages stratégiques du droit et au droit en action. Elle permet un regard critique sur le droit de l'urbanisme, qui est ici requalifié de droit de l'expansion urbaine. Elle permet aussi de regarder les politiques d'urbanisme des stations de ski comme relevant d'un entrepreneurialisme urbain. Le plan local d'urbanisme est envisagé ici comme le projet des communes mues en entrepreneurs urbains. La conduite de ces politiques d'urbanisme, dans un contexte de forte judiciarisation, nécessite la détention d'un capital contentieux (capacité à maîtriser le contentieux devant le juge et de modeler la contrainte jurisprudentielle) qui conditionne les usages stratégiques qu'une commune est capable de déployer.