

**Economie
& Institutions**

Économie et institutions

6-7 | 2005

Proximité et institutions : nouveaux éclairages

Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ?

Philippe Jeanneaux et Thierry Kirat



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/959>

DOI : 10.4000/ei.959

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 221-248

ISSN : 1775-2329

Référence électronique

Philippe Jeanneaux et Thierry Kirat, « Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? », *Économie et institutions* [En ligne], 6-7 | 2005, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ei/959> ; DOI : 10.4000/ei.959

Revue Économie et institutions

Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ?

Philippe JEANNEAUX¹ Thierry KIRAT²

Les dynamiques territoriales ne vont pas sans poser la question de la recomposition des usages des territoires. En effet, elles peuvent être considérées comme des processus continus de création de déséquilibres qui se situent à la croisée de plusieurs types de préférences pour les usages du foncier, des paysages et des ressources territoriales : des préférences pour la fonction "cadre de vie" portées par les résidents, des préférences pour la fonction productive pour les entreprises agricoles, industrielles ou de services, certaines collectivités territoriales, les aménageurs, ou des préférences pour la conservation exprimées par des mouvements de protection de l'environnement. Les phénomènes de périurbanisation ou d'implantation de néo-ruraux dans des espaces autrefois dédiés à l'activité agricole, de multiplication à la périphérie des villes de plates-formes industrielles consommatrices d'espace destinées à traiter extra-muros les demandes de l'espace urbain (approvisionnement en biens marchands, traitement des déchets (stations de traitement des eaux, centres de traitement des déchets ou de stockage d'énergie...), de développements des infrastructures linéaires de transport, de montée en puissance des demandes de réservation d'espace au nom de la protection des espèces et des milieux (zones naturelles protégées, corridors écologiques...), sont autant d'exemples de ces recompositions des usages des territoires. En effet, la spécialisation fonctionnelle des espaces laisse de plus en plus la place à la superposition des usages, suscitant ainsi des proximités conflictuelles dans des espaces complexes. Or, comme des géographes l'ont souligné, ces proximités conflictuelles peuvent jouer un rôle dans la construction des territoires : ils peuvent constituer de véritables catalyseurs de l'émergence d'identités territoriales (Melé, 2004; Lecourt et Baudelle, 2004).

Le présent article prendra acte de ces réflexions, mais se placera sur un autre plan : celui de la part des institutions juridiques dans les conflits induits par les dynamiques territoriales génératrices de déséquilibres. En effet, dans une perspective dynamique et historique, les transformations des fonctions des

¹ ENITA - Département "Territoire et Société", Site de Marmilhat, 63 370 LEMPDES, jeanneaux@enitac.fr

² CNRS -IRIS, Université de Paris-Dauphine, Place du Maréchal de Lattre de Tassigny, 75776 Paris cedex 16, thierry.kirat@dauphine.fr

espaces et de leurs modes sont liées aux changements institutionnels en général, juridiques en particulier. Les tensions entre usages concurrents des espaces ne sont pas réglées par le marché (selon la théorie des droits de propriété) ou la taxation des externalités (selon la théorie du bien-être) : elles suscitent des changements juridiques qui, à leur tour, exercent des effets sur les trajectoires territoriales. Cette causalité réciproque et dynamique entre les territoires et le droit est la question à laquelle nous nous attachons ici. Il s'agira de théoriser la relation dynamique en droit et économie (1.) avant de développer deux questions : d'abord celle de l'apport des sources juridiques (du contentieux porté devant les tribunaux) à la caractérisation des types de conflits suscités par les dynamiques territoriales (2.), puis celle des enseignements théoriques que des recherches consacrées aux demandes formées devant les tribunaux permettent de dégager (3.).

1. Le droit et le développement des territoires

La présente section s'intéresse aux liens entre droit et dynamique économique sur un plan théorique et analytique. Il conviendra de nous situer par rapport à la littérature consacrée à l'évaluation économique du droit, dont on soulignera qu'elle ne s'attache pas à la question des dynamiques territoriales en tant que telles. En effet, qu'il s'agisse du courant Law and Economics (Cooter et Ullen, 2003 ; Posner, 1986) ou de celui de la New Comparative Economics (Djankov et al., 2003), les niveaux d'analyse retenus ne sont pas situés dans un cadre spatialisé. Néanmoins, il conviendra d'en analyser les enseignements pour la prise en considération des variables juridiques dans l'analyse économique. Nous verrons ainsi que la question que ces courants pose est celle de l'impact économique des règles de droit : sont-elle efficaces en termes microéconomiques (1.1.) ou compatibles avec la croissance et les performances macroéconomiques (1.2.) ? Nous poserons ensuite le cadre d'analyse retenu dans cet article (1.3.).

1.1. Les problématiques microéconomiques

Les travaux menés dans le cadre du courant Law and Economics sont incontournables pour qui s'intéresse à l'impact économique du droit. On pressent en effet que les règles juridiques portant sur les opérations d'implantation d'activités ou de création d'aménagements ou d'infrastructures, ont des conséquences économiques. Il convient alors de définir des critères d'évaluation de ces impacts.

En la matière, le recours à l'analyse microéconomique du droit se heurte à de sérieuses difficultés, qui tiennent en particulier à

la vision du droit que la méthode de la Law and Economics véhicule et à la perspective temporelle.

S'agissant de la vision du droit, les analyses économiques s'attachent en effet moins à une approche de la mise en œuvre des règles qu'à une définition des fonctions que ces règles sont réputées servir ; ces fonctions sont l'objet de l'évaluation de l'efficacité économique des règles, entendue en termes allocatifs. En effet, les règles de droit sont réputées être analysables en tant que support de la maximisation du bien-être : la thèse du père fondateur du courant Law and Economics, Richard Posner (1986), est à cet égard que dans un monde sans coûts de transaction, les conflits entre voisins, ou entre cocontractants, ou encore entre producteurs de produits défectueux et consommateurs, pourraient être réglés par des procédures de marché. Ces dernières fonctionneraient dans le cadre défini par Ronald Coase, selon des procédures d'arrangements privés ayant la vertu d'aboutir à des allocations des droits maximisant l'utilité de chacun, Pareto-supérieures (Coase, 1960). La définition d'une situation hypothétique de coûts de transaction nuls sert alors à étalonner l'activité réelle des tribunaux appelés à régler des conflits. La thèse de Posner (1986) est alors que les tribunaux de common law des Etats-Unis sont des institutions productrices d'allocations efficaces des droits dans la mesure où les juges s'emploieraient à mimer les solutions que le marché aurait pu générer s'il avait été en état de fonctionner. Dans ce cadre d'analyse, qui par ailleurs est relativement muet sur le droit public, les questions que posent les conflits d'usage sont formulées dans deux termes : interindividuels et privatifs d'une part, et critique de la réglementation administrative a priori des usages des sols (par le zoning) d'autre part.

Dans le premier cas de figure, les conflits entre usagers de l'espace dotés de préférences différentes sont considérés comme mettant en jeu des agents égaux, usant légitimement de leurs droits de propriété, et dotés de prétentions également admissibles : les fonctions d'utilité ou de profit en conflit sont celles d'agents placés sur un pied d'égalité. Les externalités étant réciproques et symétriques, la solution doit découler des axiomes de la théorie microéconomique c'est-à-dire être Pareto-supérieure ou conforme au critère de Kaldor-Hicks via la compensation possible du perdant. Dans ce contexte "à la Coase", on démontre par exemple que les conflits entre un particulier résident et une entreprise polluante sont réglables par la compensation monétaire des nuisances réalisée dans un cadre de négociation bilatérale ou par un tribunal mimant le marché. Mais cette position symétrique n'est pas toujours observable: on doit prendre en compte le fait qu'une allocation efficace s'accompagne de la persistance de la réception d'effets dommageables. C'est plus particulièrement dans les "conflits dans

l'utilisation des ressources" (Ogus et Faure, 2002) que cette situation s'observe. En effet, le principe d'efficacité signifie ici que celui qui peut réduire le conflit à moindre coût doit être responsable des dommages ou doit accepter le risque du dommage. Le cas des troubles de voisinage est topique : un tel trouble exprime une rupture d'équilibre entre fonds voisins, dans la terminologie des juristes. Pour les économistes du droit standards, il n'y a pas de solution a priori aux troubles de voisinage : il faut tenir compte des caractéristiques de l'espace. Le principe général est que le conflit entre voisins – quel qu'il soit – doit être réglé en faisant porter la responsabilité des nuisances à celui qui peut restaurer l'équilibre antérieur à moindre coût ; toutefois, dans l'hypothèse d'un conflit généré par l'installation d'un résident dans un environnement industriel pré-existant, le nouvel arrivant doit subir les coûts des nuisances : il "vient à la nuisance" et a déjà internalisé les externalités via la faible valeur de marché du foncier sis en environnement industriel (Wittman, 1980).

Dans le deuxième cas de figure – celui de la réglementation administrative des usages des sols (par les règles et documents d'urbanisme par exemple) – l'objet des travaux des économistes du droit standards est de comparer l'efficacité des solutions institutionnelles alternatives : soit la réglementation a priori des usages, soit la régulation a posteriori par les tribunaux. La question des régulations ex ante ou ex post a généré une grande masse d'analyses (Kaplow et Shavell, 1996 ; Polinski, 1983), qui tendent à soutenir que la réglementation ex ante a un coût plus important que la régulation ex post et exigerait, pour être efficace, que l'administration dispose d'informations sur les coûts et les gains des utilisations des sols à laquelle elle ne peut accéder. Les agents sont mieux à même d'en juger, c'est-à-dire de générer des usages efficaces, que l'administration.

Enfin, la perspective temporelle de l'analyse économique du droit est statique : elle n'offre pas une vision de la dynamique complexe des problèmes de droits que les changements des territoires et de leurs usages posent. Considérant que toute règle de droit et tout conflit se dissout dans les catégories économiques de l'utilité, des coûts, des préférences, des externalités, de l'efficacité allocative, l'analyse économique du droit standard offre finalement peu de ressources pour appréhender ces dynamiques complexes.

1.2. Les problématiques centrées sur le rapport droit-développement

Depuis l'effacement du courant juridique américain Law and Development des années soixante-dix qui visait à implanter dans les pays en développement des institutions juridiques modernes

réputées être une condition de la croissance et du développement (Messick, 1999), l'étude de la contribution du droit aux performances macroéconomiques et à la croissance tend à revenir sur le devant de la scène depuis les années quatre vingt dix, sous l'impulsion de plusieurs économistes de Harvard (notamment Rafaele La Porta et Andrei Shleifer).

Les problématiques de la contribution du droit au développement sont plurielles. On peut en recenser au moins trois orientations.

La première est explorée par les économistes néo-institutionnalistes qui s'interrogent sur les modalités de protection des droits et de leur "enforcement". L'hypothèse de base est celle de North (1990) : la croissance dépend de la garantie des droits de propriété, dans la mesure où l'accroissement du produit est conditionné par la sécurité, pour les investisseurs, de l'appropriation du profit de l'investissement et, pour les parties à l'échange, de la sécurité de l'exécution des contrats. Cela suppose des droits de propriété certains, un droit des obligations assurant la confiance dans les transactions, et un dispositif d'"enforcement" du droit, formel ou informel selon les cas et les auteurs (Davis et Trebilcock, 1999).

La deuxième orientation est celle de l'étude de la rule of law, c'est-à-dire de l'Etat de droit, dans la croissance. Certains macroéconomistes, comme Robert Barro, et des organisations privées de défense des libertés (comme Freedom House), se sont employés à mesurer l'impact du règne de l'Etat de droit sur les performances macroéconomiques, définies classiquement par le niveau du produit national et du revenu par tête. Barro, par exemple, établit l'existence d'une relation statistiquement significative entre taux de croissance et Etat de droit, caractérisé par les variables retenues dans l'International Country Risk Guide : prévalence du droit et de l'ordre, efficacité de l'administration, étendue de la corruption des fonctionnaires, respect de la propriété privée par le gouvernement, etc. (Barro, 1997).

La troisième est celle de systèmes juridiques et judiciaires plus précisément définis (Djankov et al ; 2003, programme Doing Business de la Banque Mondiale). Dans cette orientation, il est question de caractériser en détail la complexité procédurale des systèmes juridiques issus de la common law ou du droit romano-germanique et de procéder à des comparaisons internationales. Il découle de ces travaux que les systèmes de common law ont une aptitude à assurer la croissance (dans les pays riches) et la sortie de la pauvreté (dans les pays en développement) plus élevée que les systèmes de droit civil.

Ces orientations offrent peu de prise à une déclinaison à un niveau territorial plus fin que le niveau national. La problématique

néo-institutionnaliste de la garantie des droits de propriété et des contrats est la plus éloignée des préoccupations du présent article, dans la mesure où la contribution du droit à la croissance dans les travaux macroéconomiques, même s'ils ne sont pas opératoires à un niveau territorial dans un Etat unitaire comme la France, permettent de mettre le doigt sur une question importante : le rapport entre le droit et les performances économiques. En effet, et on le verra dans la suite de cet article, les dynamiques territoriales mettent en tension des forces en faveur du développement (par la production, les revenus, l'emploi, les ressources fiscales) et des forces en faveur de la patrimonialisation des espaces pensés comme cadre de vie résidentiel ou comme ensemble d'écosystèmes naturels. Ces tensions ou conflits s'inscrivent dans un Etat de droit qui définit des droits substantiels et offre des ressources pour les actions en justice au titre de la contestation d'orientations données aux territoires des communes, des communautés de commune, des départements, voire des régions. La mesure des performances territoriales resterait à construire, mais en tout état de cause la prise en considération de ce qui se passe devant les tribunaux administratifs est révélatrice de ces conflits et des orientations qu'ils donnent aux évolutions territoriales. De ce point de vue, un passage par les apports des spécialistes des "land-use conflicts" peut être fécond.

1.3. Droit, conflits et territoires

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que la prise en considération du droit dans l'étude de ce que les anglo-américains appellent "land-use conflicts" est davantage présente dans les recherches en géographie que dans les autres sciences sociales (économie, sociologie et science politique). Or, les territoires sont au cœur de la géographie sociale qui est en position de définir les variables institutionnelles et économiques qui importent pour comprendre les dynamiques territoriales. A cet égard, Platt (1996) souligne que le problème fondamental du géographe est de comprendre, empiriquement, comme le foncier est utilisé, en conséquence de quels processus, et quels problèmes d'externalités les occupations du foncier posent ; mais le géographe est tenu d'aller plus loin : il doit comprendre quelles externalités sont corrigées et d'autres légalement imposées. Il rencontre alors des questions politiques et juridiques et ne peut pas faire l'économie de comprendre le jeu du droit, qui traite de "*comment* des usages souhaitables du foncier peuvent être réalisés, et *qui* a l'autorité de décider entre des usages concurrents" (Platt, 1996, p. 29).

Dans ce cadre, les conflits d'usage des espaces peuvent être considérés comme mettant en relation des agents qui soit revendiquent la mise en œuvre de droits certains, soit expriment la

demande de reconnaissance de droits présumés. A cet égard, Duke (2004) propose d'analyser les conflits d'usage du foncier en distinguant entre trois niveaux de droits :

- des droits présumés (*presumptive rights*) par les parties en conflit qui, à défaut de droits certains, ont des intérêts contradictoires (par exemple, en matière d'aménagements, des défenseurs de la nature opposés à une opération d'urbanisme sur une zone humide),
- des droits revendiqués en justice (*appellate rights*), dont l'allocation est soumise au juge,
- des droits formalisés (*fully formalized rights*), c'est-à-dire dont le contenu et l'allocation sont certains.

La position défendue par Duke est que la conflictualité sur les usages du foncier est bornée par les droits formalisés : l'existence des conflits est alors intimement liée à l'incertitude des droits mis en jeu. Elle s'achève dès lors que les droits sont formalisés et certains. La grille d'analyse proposée par Duke est séduisante en ce qu'elle pose clairement le rapport intime existant entre les conflits, les intérêts et les préjudices qu'ils expriment et l'allocation des droits.

Cependant, il est difficile d'intégrer dans cette grille les conflits qui mettent en jeu des droits procéduraux, c'est-à-dire des droits d'action en justice visant non pas les droits substantiels de la partie adverse mais la régularité et la légalité de la procédure par laquelle les projets de modification des usages des espaces sont conduits.

Il importe en effet de faire une distinction (importante pour la compréhension du fonctionnement procédural de la saisine d'un tribunal), entre droit subjectif et droit d'action (Serverin, 2000). Le premier définit substantiellement le contenu du droit alloué à son titulaire, alors que le deuxième attribue la capacité à se faire entendre par un tribunal, même à défaut de droit substantiel. La revendication d'un droit subjectif n'est pas conditionnée par l'existence d'un préjudice : le propriétaire d'une parcelle inexploitée et inutilisée peut revendiquer l'expulsion de ses occupants même si leur occupation du lot ne lui cause aucun préjudice matériel. Le droit d'action est le cadre de la saisine de la justice et peut être exercé par des acteurs qui ne détiennent pas de droit subjectif ou, dans le langage de la théorie économique, de « droit de propriété ». C'est le cas, par exemple, des associations de protection de l'environnement dont l'intérêt à agir est jugé au regard de l'objet défini dans leurs statuts, et non au regard de leur droits subjectifs à la sauvegarde de la faune, de la flore, ou de la biodiversité.³

³ Ajoutons à cela que le droit d'agir ne se limite pas au seul enjeu pour les requérants au droit de saisine d'un tribunal. Plus largement, le

Notre propos se situe dans ce cadre général : il prend acte du fait que le développement est déséquilibré et implique des ruptures dans la dynamique territoriale. Or, ces ruptures ne prennent pas place dans un vide institutionnel, mais dans des contextes juridiques par lesquels sont établies des allocations de droits substantiels et de droits procéduraux. Les premiers disent en substance "qui a le droit de faire quoi" et "qui subit des externalités légales", alors que les deuxièmes donnent des droits d'action. L'activation de ces droits est une source d'information sur les déséquilibres du développement régional. L'approche qui sera présentée n'est pas une approche normative dans la mesure où nous ne considérons pas que le juge a la charge de régler des litiges en faisant comme si (as if) il était préoccupé par la définition d'attributions efficaces des droits. Notre propos n'est pas de discuter l'efficacité du comportement du juge ou le contenu des jugements en termes d'interprétation du droit législatif ou réglementaire. Dans les développements qui suivent, nous considérons que l'analyse des requêtes devant les tribunaux permet de matérialiser les registres de la contestation et leurs effets supposés sur la décision de sacrifier ou de privilégier un usage.

2. Le contentieux : une source d'observation de la conflictualité dans les territoires

Dans le système institutionnel français, rares sont les situations de développement local dont la concrétisation échappe à l'intervention de la puissance publique, qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des services extérieurs de l'Etat ou de l'administration centrale. L'intervention publique est plus ou moins directement liée au processus de développement, mais elle est toujours présente. On peut tenter d'en établir une typologie, qui suit une échelle de réglementation croissante :

- le développement de l'attractivité du territoire communal pour des populations susceptibles de s'y installer suppose la réalisation d'opérations d'aménagement et de viabilisation de parcelles susceptibles d'accueillir des maisons ou immeubles d'habitation, ainsi que la délivrance d'un permis de construire par le maire ;
- l'implantation d'une entreprise industrielle ou commerciale ordinaire est a minima dépendante des règles d'urbanisme et suppose, de ce fait, une décision de la collectivité locale du territoire concerné : l'octroi d'un permis de construire ou d'un certificat d'urbanisme positif, le cas échéant une délibération du conseil

marchandage sur les droits litigieux concerne le droit de participation des citoyens à la décision publique en matière d'environnement qui est un droit indissociable des droits de l'Homme, mis en exergue aux échelles internationale, européenne ou nationale (Prieur, 1988).

municipal permettant de réviser le plan d'occupation des sols – désormais plan local d'urbanisme – de manière à rendre possible l'implantation de l'entreprise ;

- l'implantation ou l'extension d'une entreprise industrielle ou agricole soumise à une réglementation spéciale (installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi du 19 juillet 1976⁴ et du décret de 1977, installations relevant de la directive SEVESO) présuppose une autorisation administrative, généralement de la compétence du préfet, et la conduite préalable d'une étude d'impact environnemental ;

- la création ou l'extension d'ouvrages ou d'infrastructures de transport terrestre (ponts, routes, autoroutes, voies de chemin de fer), aérien ou de production ou de transport d'énergie (centrales électriques, barrages, lignes haute tension) relèvent d'un régime de réglementation qui en font des opérations d'utilité publique, qui présupposent (le cas échéant) la mise en œuvre de procédures d'expropriation, la conduite d'une enquête publique, une déclaration d'utilité publique et l'intervention de l'administration au nom de l'intérêt général.

La défense des intérêts des parties concernées par certaines des dimensions des décisions publiques du développement territorial s'appuie sur la saisine et la contestation des instruments juridiques qui sont à l'évidence les leviers de l'action politique locale. Nous verrons dans un premier temps en quoi l'activité des tribunaux constitue un matériau empirique (2.1.), avant de présenter des résultats atteints dans le département du Puy de Dôme (2.2.) et dans une comparaison de sept autres départements en termes de profils contentieux (2.3.).

2.1. L'activité des tribunaux comme matériau empirique

Si l'on admet que les conflits d'usage sont une question institutionnelle, l'enjeu de l'observation empirique de la conflictualité dans différents territoires est de saisir les référents juridiques, les logiques d'action et les résultats du recours aux tribunaux pour les acteurs des conflits. Ainsi, les décisions de justice contiennent un certain nombre de données qualitatives qui expriment les caractéristiques des conflits d'usage dans des territoires déterminés.

En effet, les décisions de justice sont issues de recours soit contentieux, soit de légalité pour les juridictions administratives suprêmes (le Conseil d'Etat) réalisés par des acteurs identifiables dans des domaines également identifiables, au regard de règles de

⁴ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

droit mentionnées dans le texte des décisions qui exposent les bases juridiques de la demande adressée au tribunal.

Ainsi, le contenu en information des décisions de justice est certes juridique, mais il comporte aussi des éléments non juridiques tels que :

- le lieu de déroulement du conflit, identifié soit par le lieu de résidence des parties, soit par une information donnée dans le texte de l'arrêt ;
- le type de requérant (particulier, exploitant agricole, entreprise industrielle, commerçant ou entreprise de service, préfet, ministre, association de chasse ou de pêche, comité de défense, association de protection de l'environnement) ;
- le type de défendeur (la partie adverse) ou, pour le contentieux administratif, l'autorité administrative concernée par le recours (préfet, collectivité locale, commission d'aménagement foncier, etc.) ;
- l'objet du conflit : occupation des sols (plans d'occupation des sols, aménagements du foncier au regard de la qualification juridique du foncier : ZAC, ZNIEFF, etc.) ; autorisation de modification des usages (par la délivrance de permis de construire, d'autorisations d'exploiter, etc.) ;
- l'impact avéré ou possible de la modification de l'usage : nuisances sonores ou olfactives, pollution de l'air, du sol ou des eaux, dégradation du cadre de vie, perte de valeur du foncier bâti ou non bâti, atteintes à la faune ou à la flore, etc. ;
- les usages qui se confrontent : par exemple, une autorisation d'exploiter accordée à une usine de traitement des déchets exprime un usage industriel qui se heurte à l'usage résidentiel des particuliers riverains du projet ;
- les parties lésées ou, inversement, avantagée à l'issue du jugement rendu par la juridiction concernée ;
- les textes législatifs ou réglementaires qui s'avèrent centraux dans la demande adressée au tribunal.

Un certain nombre de travaux consacrés aux conflits d'usage dans plusieurs départements français ont été réalisés à partir du recueil exhaustif et de l'exploitation de séries d'arrêts et de jugements⁵. Nous en présentons maintenant les principaux résultats.

⁵ P. Jeanneaux sur l'activité du tribunal administratif de Clermont-Ferrand (Jeanneaux, 2005) ; Kirat et Lefranc sur sept départements avec les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat (Kirat et Lefranc, 2004) ; Melot sur la Haute Corse (Melot, 2005). Précisons que l'échelle départementale a été choisie parce qu'elle est une entité cohérente à plusieurs niveaux et constitue l'échelon territorial de référence de plusieurs acteurs :

- à l'échelon administratif : les autorités administratives sont présentes et agissent au niveau départemental ; la plupart des actions des acteurs

2.2. L'analyse du contentieux devant un tribunal administratif : le cas du Puy de Dôme

Le Puy de Dôme, comme de nombreux départements français, est marqué par le développement de ce l'on peut qualifier d'"économie résidentielle". La tendance lourde de métropolisation et de périurbanisation engagée depuis quarante ans se poursuit, mais à un rythme beaucoup plus faible, autour de la métropole clermontoise. Le Puy-de-Dôme, avec 604 266 habitants au dernier recensement (RGP 1999), est le département le plus peuplé (46,2 % de la population auvergnate) et le plus contrasté d'Auvergne. C'est un département à l'image de beaucoup d'autres avec un étalement urbain évocateur d'un essor de la fonction résidentielle. Le Puy-de-Dôme s'organise en effet autour de la métropole régionale Clermont-Ferrand (43 % des habitants du département vivent dans l'agglomération clermontoise) et, plus précisément, le long d'un axe très peuplé nord-sud qui suit les autoroutes A71 et A75. L'emploi est également concentré sur cet axe grâce à la présence de multiples industries et du tertiaire. L'industrie, secteur majeur de l'activité économique départementale, s'écarte de la moyenne nationale avec plus de 23 % des actifs (contre 18 % pour la France). Par conséquent, la population du Puy-de-Dôme travaille et habite essentiellement sur cet axe, ce qui entraîne une forte pression humaine pour l'usage des ressources du territoire, conséquence logique du mouvement d'étalement urbain et résidentiel à l'œuvre. De plus, l'agriculture est encore très présente et puissante sur toute la campagne. Si la stratégie de différenciation par la qualité est engagée sur les productions végétales et sur quelques productions fromagères, les élevages laitiers et allaitants restent encore très marqués par une logique de production quantitative dont la réussite repose encore sur l'amélioration des conditions de production notamment par la restructuration foncière. Avec plus de la moitié des nuitées (6,13 millions en 2002) (SPOT Auvergne 2002) de la région Auvergne, le Puy de Dôme confirme sa forte fréquentation touristique. Les paysages originaux et variés font du département un lieu de villégiature. Enfin, la forte dotation en sites naturels et

publics en charge de la réglementation des usages (préfet, services déconcentrés de l'Etat) se déroulent à ce niveau.

- à l'échelon juridictionnel : les institutions de l'ordre judiciaire stricto sensu (tribunal d'instance et de grande instance) sont départementales ; celles de l'ordre administratif (tribunal administratif) suivent aussi le découpage départemental, même si elles concernent plusieurs départements.

- à l'échelon privé ou para-public : les associations de protection de l'environnement ont généralement un cadre d'action départemental (voire régional), de même que les chambres d'agriculture ou les associations de pêche ou de chasse.

patrimoniaux remarquables (ZNIEFF, Natura 2000, deux PNR) ne fait qu'exacerber les concurrences pour leur usage.

L'exploitation des décisions du tribunal administratif de Clermont-Ferrand sur une période de cinq ans, a permis de recenser 416 conflits d'usage dans le département à partir de 554 jugements, ce qui correspond à près de 11% des affaires du Puy de Dôme traitées par ce tribunal.⁶

L'analyse des confrontations des usages sur la base de l'analyse fonctionnelle des espaces ruraux de Perrier-Cornet (2002) nous indique que les usagers du cadre de vie (récréatifs et résidentiels) sont les plus concernés comme récepteurs d'effets externes négatifs (58% des cas) et s'affrontent aux usagers productifs (1/3 des cas), aux protecteurs des milieux naturels et des ressources vitales (1/3 des cas), ou encore aux usagers du cadre de vie (1/3 des cas). Par ailleurs, 30% des conflits concernent des usagers productifs qui contestent d'autres usagers principalement dans les affaires de remembrement. Enfin, les protecteurs de la nature ne sont concernés que par 45 situations dans lesquelles ils mettent en cause d'autres usagers au nom de la conservation de la nature.

Toutes requêtes confondues, on constate par ailleurs que les activités productives (agriculture, extraction de ressources naturelles, stockage de déchets, production d'énergie, industrie) sont les plus mises en cause (40% des cas).

L'usage résidentiel est le plus défendu (1 cas sur 2) et s'oppose :

- aux règles portées essentiellement par le préfet sur la conservation des espaces naturels ou sur la prévention des risques naturels ou technologiques qui entravent les projets de construction de maisons ;
- aux activités agricoles ou industrielles à l'origine de nuisances olfactives ;
- aux autres usages résidentiels, notamment les projets de constructions de maisons autorisés par les maires et qui dégradent le cadre de vie des résidents par la seule proximité possible d'un voisin futur ou par la perte de jouissance de lumière et de paysage.

Le tribunal administratif est un espace d'expression et de régulation des conflits au travers duquel sont contestées les décisions des autorités publiques locales (le préfet : 170 cas et les maires des communes : 228 cas) par des requérants individuels

⁶ Les décisions ont été recueillies à partir des jugements n'ayant porté que sur le contentieux mettant en jeu l'usage de ressources localisées auprès du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Les jugements ont été essentiellement recensés avec le concours du greffier, à partir de six postes de la nomenclature des juridictions administratives : agriculture, environnement, expropriation, domaine-voirie, police et urbanisme-aménagement. L'information a été enregistrée sous le logiciel Sphinx qui a ensuite permis de réaliser des traitements de statistique descriptive.

ayant un statut de particuliers et d'entreprises (72% des requérants). Un peu moins d'un quart des requêtes sont portées par des organisations collectives locales ou plus généralistes de protection de la nature et de l'environnement. Enfin, dans 10 % des conflits, c'est une autorité publique qui requiert : soit le préfet conteste l'attribution d'un permis de construire par un maire en zone non constructible, soit un maire demande au juge des référés la possibilité d'exproprier un occupant du domaine public communal.

2.3. Les enseignements de l'analyse comparée des profils contentieux de sept départements

Une analyse comparée des conflits d'usage dans plusieurs départements a été réalisée en utilisant, non pas les décisions de tribunaux administratifs comme dans le cas du Puy-de-Dôme, mais les arrêts de niveaux de juridiction supérieures de l'ordre administratif (Cours administratives d'appel et Conseil d'Etat) et judiciaire (Cour de cassation). Les décisions en texte intégral ont été recueillies sur le site internet de l'éditeur juridique LAMY (lamyline⁷) qui publie l'intégralité des produits des cours administratives d'appel et du conseil d'Etat. Près de 600 décisions concernant les départements de l'Ain, de l'Ardèche, de la Corse du Sud, de la Haute Corse, de l'Isère, de la Loire-Atlantique et de la Seine-Maritime ont été recueillies, qui se répartissent de la manière suivante⁸ :

	Ain	Ardèche	Corse du sud	Haute Corse	Loire-Atlantique	Isère	Seine-Maritime
Juridictions administratives	39	39	16	17	84	84	76
Juridictions judiciaires	46	23	8	15	25	65	27
Total	85	62	24	32	109	149	103

⁷ <http://www.lamylinereflex.fr/>

⁸ Le codage des décisions après définition des variables pertinentes pour la caractérisation des conflits d'usage a permis d'intégrer ces données dans un tableau excel puis, pour trois départements (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime) sous 4D, de manière à réaliser un traitement de statistiques descriptives. Le corpus de décisions en texte intégral de tous les départements a par ailleurs fait l'objet d'une analyse lexicale automatique (avec le logiciel ALCESTE) par département.

2.3.1. L'activité contentieuse par objet

Les analyses de statistique descriptive réalisées ont en particulier permis de mesurer l'activité contentieuse par objet :

1. les projets d'infrastructures impliquant une enquête ou une déclaration d'utilité publique, qui renvoient aux conflits liés à des opérations ayant une dimension d'utilité publique (construction ou agrandissement d'infrastructures de transport terrestre, aérien ou maritime ou d'infrastructures de production ou de transport d'énergie : barrage hydraulique, ligne haute-tension, etc.) ;
2. les règles d'urbanisme et d'occupation des sols, qui concernent des conflits relatifs : aux plans d'occupation des sols, aux aménagements fonciers et aux permis de construire ou autres documents d'urbanisme ;
3. les activités réglementées, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la loi de juillet 1976. Plus généralement, sont concernées toutes les activités supposant une autorisation administrative d'exploiter ou de rejets ;
4. l'environnement, pris dans trois composantes: les nuisances olfactives ou sonores, la pollution de l'air, de l'eau ou du sol et la dégradation du milieu naturel touchant la faune ou la flore sauvages;
5. la chasse, qui renvoie à la délimitation des territoires des associations communales de chasse, aux dates d'ouverture de la chasse et aux espèces concernées ;
6. d'autres objets de conflits tels que l'expropriation pour cause d'utilité publique, les restrictions d'accès à des parcelles ou propriétés, la valeur du foncier bâti ou non bâti, les troubles ordinaires de voisinage, etc.

2.3.2. Les profils contentieux

L'analyse lexicale des décisions de justice dans sept départements par la réalisation d'une classification hiérarchique et d'une analyse des correspondances met en évidence des profils contentieux à partir de deux dimensions :

- les grands domaines de conflictualité,
- les acteurs dominants et leurs logiques d'action, qui révèlent des attitudes collectives vis-à-vis de l'Etat et de l'Administration.

La comparaison des départements fait apparaître des groupes relativement proches :

Les deux départements comportant une façade maritime, des activités industrielles-portuaires et des zones humides (la Loire-Atlantique et la Seine-Maritime) se différencient nettement des autres, mais aussi entre eux. Leurs points communs résident aussi bien dans la prédominance des conflits portés devant les juridictions administratives par rapport au contentieux judiciaire et dans la

structure polaire des conflits d'usage aigus qui s'y déroulent : ces conflits se polarisent sur les questions d'environnement (faune, flore et chasse) et les projets mettant en jeu l'action de l'administration. Les différences résident dans le fait que la Loire-Atlantique est dominée par les conflits d'aménagements et d'urbanisme, alors que la Seine-Maritime est marquée par le poids important des risques industriels et des activités réglementées. On peut souligner la plus forte présence des actions de comités de défense de riverains en Loire-Atlantique, alors que dans les deux cas le comportement des communes est orienté vers la défense de la qualité de vie.

Les trois départements rhônalpins (l'Ain, l'Ardèche et l'Isère) présentent des caractéristiques communes : la principale réside dans des attitudes collectives d'hostilité vis-à-vis de projets d'aménagements, d'infrastructures, d'activités réglementées et même de la réglementation de la chasse, soit un ensemble de domaines impliquant l'action de l'administration. L'environnement, le cadre de vie et la jouissance de la propriété sont les principaux domaines de conflictualité. Les trois départements se caractérisent en effet par la défense tous azimuts des intérêts ruraux, écologiques et du cadre de vie, qui donnent l'image de zones en quête d'une certaine sanctuarisation des qualités rurales, écologiques et résidentielles. Des variantes de ces traits communs peuvent cependant être trouvées : les traits distinctifs de l'Isère résident d'une part dans une conflictualité liée aux pressions foncières et, d'autre part, à des attitudes plus différenciées des communes. En effet, alors qu'en Ardèche et dans l'Ain les communes manifestent une hostilité vis-à-vis de tout projet susceptible d'affecter la qualité de vie (qu'il s'agisse d'opérations d'aménagements ou d'implantation d'activités économiques), le paysage en Isère est plus nuancé. On y note en effet des communes orientées dans des actions de développement local, par l'accueil d'activités, l'extension des zones constructibles ou des aménagements touristiques en zone de montagne.

Les deux départements corses se différencient clairement des autres sous un double aspect : d'une part, la prédominance des conflits entre des projets d'urbanisme et de construction relayés par les communes et la préservation des paysages ; d'autre part, par l'expression des valeurs collectives accordées à la jouissance de la propriété contre toutes les limites qu'aussi bien des particuliers que les services de l'Etat peuvent véhiculer.

En conclusion à cette brève présentation, nous pouvons considérer que le repérage de profils de la conflictualité départementale montre que le contentieux est un "poste d'observation" de la logique de développement départemental et surtout met en évidence le rôle du contentieux sur l'orientation du développement ou, ce qui revient au même, du "non-développement" de territoires qui expriment une préférence collective pour la

sanctuarisation du cadre de vie (comme l'Ardèche et l'Ain) ou la jouissance de la propriété privée résidentielle (comme les deux départements de la Corse).

3. Choix publics, externalités et droit administratif français : éléments de théorisation du problème

Les actions de particuliers ou de comités de défense devant les juridictions administratives en contestation de modifications de l'allocation des sols (sous la forme d'opérations aménagements et d'urbanisme ou d'implantation d'infrastructures et d'activités industrielles ou agricoles) peuvent être entendues comme l'expression d'intérêts qui aspirent à être symétriques et égaux à ceux des porteurs de projets liés à une logique de développement : elles sont le signe d'intérêts résidentiels ou de préservation mis en jeu par les intérêts des maîtres d'ouvrage publics, des collectivités locales ou de l'administration. Nous allons nous attacher à ces questions en précisant d'abord si la thèse théorique de la réciprocité et de la symétrie des droits en concurrence est vérifiée empiriquement (3.1.) ; nous centrerons alors notre propos sur le problème de l'équité dans l'exposition aux nuisances (3.2.) puis sur la nature des demandes adressées au tribunal (3.3.).

3.1. Coase et la thèse de la réciprocité et de la symétrie des droits

Alors que l'analyse économique des nuisances, dans la filiation de Coase, se situe dans le domaine du droit privé et porte sur des usages incompatibles de droits de propriété par des agents privés, nous devons faire le constat que les externalités négatives du développement mettent en jeu l'action de la puissance publique et, à ce titre, des relations entre des personnes privées et des personnes publiques dans le cadre du droit administratif. De plus, même dans certains types de conflits entre personnes privées, la présence de la puissance publique se manifeste par le fait, par exemple, qu'un permis de construire a été délivré et que l'édification d'un immeuble induit des nuisances pour un tiers (réduction de l'exposition au soleil, obstruction de la vue sur un paysage, etc.). En tout état de cause, comme les conflits d'usage mettent en jeu des confrontations de préférences entre usages des espaces, les situations de nuisances touchant des personnes privées ne peuvent pas être entendues comme de tels conflits lorsqu'il s'agit de troubles de voisinage dans un cadre individuel. De ce fait, les tensions et conflits entre usages que les dynamiques de développement suscitent sont toujours marqués par des antagonismes qui se révèlent dans la sphère du contentieux porté devant les juridictions administratives.

Il importe, à ce stade, d'introduire une distinction entre les personnes publiques présentes dans les processus de développement. Nous distinguons ici entre les personnes publiques de compétence locale, issues du vote, et les personnes publiques de compétence locale ou nationale qui appartiennent à la sphère de l'administration. En d'autres termes, il nous faut traiter séparément les collectivités locales et les services de l'Etat.

En effet, les deux types interviennent de manière spécifique dans le cadre des processus de développement :

- les collectivités locales, pour l'essentiel les communes, sont compétentes dans le domaine des règles d'urbanisme et, à ce titre, interviennent soit dans la promotion de dynamiques de développement économique, soit dans celle du cadre de vie sur le territoire de la commune ; les maires et les conseils municipaux interviennent dans le domaine des permis de construire et dans la réglementation de certaines activités, par exemple dans la circulation de camions sur le territoire de la commune. Issues du vote, les collectivités locales sont le délégataire des préférences manifestées par les électeurs quant à la destinée du territoire de la commune ;
- les services de l'Etat, qu'il s'agisse des services déconcentrés, du préfet ou de l'administration centrale, agissent en considération de l'intérêt général et sont, à ce titre, les opérateurs de la gestion des intérêts privés face à l'intérêt public. Mais ils sont aussi quelque chose de plus, notamment en ce qui concerne l'administration préfectorale : les garants de la légalité des actes des collectivités territoriales et des établissements publics. Les services de l'Etat sont le plus souvent simultanément présents sur deux registres d'action, ce qui invite à en rendre l'analyse circonstanciée et mesurée : une logique d'effacement des intérêts privés face à l'intérêt général, par exemple en considérant que les inconvénients d'une infrastructure routière pour les riverains ne sont pas de nature à enlever à l'opération son caractère d'utilité publique ; une logique de contrôle des actes des collectivités locales au nom de la réglementation touchant le domaine concerné, par exemple lorsqu'un préfet demande au juge administratif l'annulation d'un permis de construire accordé par un maire sur une zone d'intérêt écologique ou paysager.

Si l'on s'en tient pour l'instant aux seules opérations administratives mettant en jeu les services de l'Etat, on ne peut manquer d'être confronté à la question de l'intérêt public et des intérêts privés, c'est-à-dire à celle du rapport entre efficacité et équité: les opérations de développement local – activités réglementées et infrastructures d'utilité publique – mettent fréquemment en jeu des intérêts économiques collectifs et les intérêts des populations exposées aux nuisances qu'elles ne manqueront pas de susciter.

Cette question peut être située par rapport au phénomène du "nimbysme"⁹ dont on peut penser qu'il ne se manifeste que lorsque les intérêts privés se heurtent à l'intérêt public. En effet, dans un cadre inter-individuel coasien, le marchandage aboutit à un équilibre où aucun intérêt n'est sacrifié à l'intérêt public. Or, dans des situations de conflits mettant en jeu la puissance publique comme dépositaire de la définition de l'intérêt collectif, la symétrie des positions à la Coase n'est plus de mise. Ces situations s'inscrivent alors dans le cadre de la théorie du bien-être : la maximisation par l'Etat d'une fonction de bien-être social conduit à légitimer des pertes d'utilité si elles ont pour effet de concourir à l'utilité sociale. Si, dans ce schéma classique, on ajoute les phénomènes de voice de la part des acteurs lésés, on rencontre nécessairement la question du NIMBY. Cette dernière peut être considérée comme révélant, en quelque sorte, un renversement de la logique de l'injonction : le voice exprime la demande du respect du principe d'équité ou de l'évitement de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Dès lors, n'assistons-nous pas à un glissement d'une logique de l'injonction exercée par les autorités publiques qui expropriaient sans avoir de compte à rendre, à une logique de responsabilité et de compensation sous la pression des citoyens ? or il s'avère que la compensation n'est pas monétaire, mais s'exprime en terme de droit d'injonction des citoyens à l'endroit de l'Etat à renoncer à un projet, à le délocaliser ou à prévoir des aménagements.

3.2. Les objectifs de développement, entre utilité publique et nuisances locales

La question qui se pose maintenant est de savoir s'il existe des possibilités effectives de conciliation de l'efficacité et de l'équité (intérêt public vs. nuisances locales). Avant d'étudier ces possibilités, un point théorique s'impose.

La version économique de l'intérêt public qui constitue la religion des services de l'Etat peut être trouvée dans les méthodes de calcul économique public utilisées dans les choix de création ou d'extension d'ouvrages et d'infrastructures d'utilité publique.

Le calcul économique public repose sur des principes utilitaristes : il consiste à évaluer les projets publics sous l'angle de leur utilité collective, en confrontant la somme des utilités individuelles qui peuvent être tirées du projet à ses coûts sociaux, c'est-à-dire aux coûts supportés par les « perdants ». La logique

⁹ Terme synonyme d'égoïsme, utilisé péjorativement par les aménageurs pour qualifier l'attitude des riverains opposés à un projet d'aménagement et qui défendent leur jardin (*Not In My BackYard garden NIMBY*).

fondamentale du calcul économique public est celle de l'efficacité sociale du projet, entendue en terme de surplus collectif.

Le fait qu'une infrastructure publique crée des perdants renvoie au problème complexe de la compensation des pertes de bien-être subies par certains agents ; les ingénieurs-économistes résolvent ce problème en invoquant le fameux critère Kaldor-Hicks, selon lequel l'existence d'une possibilité, potentielle, de compensation des perdants par les gains du projet, conforte l'efficacité du projet (Kirat et Levratto, 2004). Ce principe se résume en fait à poser :

- que l'on peut dissocier les problèmes de production et de redistribution ou, ce qui revient à peu près au même, que les diverses formes d'utilité sont monnayables ; dans ce cadre, on est conduit à considérer que si l'équité exige que les utilisateurs de l'infrastructure doivent en internaliser une partie du coût social, il convient de faire payer l'utilisateur de manière à assurer des transferts redistributifs globaux, par exemple en faveur du développement des transports collectifs mis à disposition des populations exposées aux nuisances (Baumstarck, 2004 ; Boiteux, 2001 ; Kirat et Levratto, 2004 ; Souche, 2002) ;
- qu'il existe une division du travail entre l'évaluation économique, qui dit si un projet est économiquement efficace du point de vue de l'utilité sociale, et la décision politique, qui définit l'importance de la perte d'équité que la Nation consent à assumer en contrepartie de l'efficacité sociale ou inversement, combien d'efficacité doit être sacrifiée à la recherche de l'équité (Giblin, 2003).

Ainsi, depuis les premiers critères d'aide à la décision proposés par Jules Dupuit jusqu'aux notions plus sophistiquées privilégiées de nos jours (comme la « valeur du temps »), la réalisation effective de la compensation, ainsi que son niveau et ses modalités sont renvoyés à l'extérieur du calcul économique public et des considérations d'efficacité (Kirat et Levratto, 2004). Quelle que soit sa forme, l'équité est absente du calcul économique public, même si cette problématique est désormais bien présente dans les réflexions qui se font jour, depuis une dizaine d'année, au sein du Commissariat au Plan et du Conseil général des Ponts et Chaussées (Bernard, 2003 ; Giblin, 2003).

En contrepoint du calcul économique, on peut s'interroger sur le fait de savoir si le droit administratif français comporte des dispositifs permettant de concilier l'intérêt public et les intérêts privés affectés par la réalisation d'ouvrages et d'infrastructures. Un état des lieux conduit à des conclusions mitigées, tant le droit français discrimine entre types de projets et entre moyens

substantiels et procéduraux ouverts aux parties lésées (Kirat et Levratto, 2004). En dehors de quelques catégories limitativement définies¹⁰, aucun dispositif juridique ne fait peser sur les maîtres d'ouvrage l'obligation de contribuer sous une forme financière à la compensation des dommages causés par la réalisation ou l'exploitation de l'infrastructure. Cependant, le Code de l'environnement fait désormais peser sur l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant (relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire) l'obligation de réaliser une évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres documents de planification qu'ils adoptent (art. 122-4 c. env., inséré par ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et correspondant à la transposition dans le droit français de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation et à l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement).

Ces documents, qui n'autorisent ou ne prescrivent pas directement les travaux ou projets, doivent induire une évaluation environnementale qui fait l'objet d'un rapport qui "identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement" et "présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut avoir sur l'environnement"; il "expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu." (art. 122-6 c. env.).

En définitive, le droit administratif français donne moins de consistance au principe d'égalité devant les charges publiques qu'il ne définit des procédures de réalisation des ouvrages et

¹⁰ Il s'agit : des agriculteurs qui bénéficient de l'obligation imposée aux maîtres d'ouvrage de remédier à la modification de la structure des exploitations par une participation financière aux opérations de remembrement (art. L. 123-24 du Code rural, décret n°92-1283 du 12 déc. 1992) ; des riverains d'infrastructures aéroportuaires bénéficiant de l'obligation imposée aux exploitants des aéroports de contribuer financièrement aux travaux d'insonorisation des riverains placés dans le territoire du plan de gêne sonore prévu à l'article L571-15 du code de l'environnement (art. L571-14 du Code de l'environnement (loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003, art. 1609 *quater* vicies A du Code général des impôts) ; les riverains de points noirs des réseaux routier et ferroviaires nationaux qui peuvent bénéficier de subventions pour les travaux nécessaires à l'isolation acoustique, à hauteur de 80% à 100% selon les cas (décret du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement n°2002-867 du 3 mai 2002)

aménagement d'utilité publique et des possibilités d'adresser des demandes au juge administratif.

3.3. Les demandes adressées par les victimes au juge administratif¹¹

Si l'on dresse un inventaire des moyens qui, dans l'absolu, sont susceptibles de corriger les externalités négatives des projets de développement, quatre modalités apparaissent :

- la compensation monétaire des externalités
- la prévention ex ante de projets
- les injonctions à la cessation des nuisances
- les mesures de compensation environnementale

3.3.1. La compensation monétaire des externalités

Alors qu'elle constitue le principe fondamental de l'analyse économique, nous constatons à travers l'analyse du contentieux administratif qu'elle constitue un moyen très peu activé par les justiciables. Ce comportement s'explique sans doute par la spécificité des juridictions administratives dont le fondement est de permettre aux requérants de demander l'annulation d'une décision prise par une administration ou par le préfet ou par un maire dans le cadre du contentieux de légalité. Toutefois, les requêtes de plein contentieux qui visent à obtenir une compensation monétaire en demandant que soit engagée la responsabilité de l'autorité responsable d'un préjudice sont possibles, mais sont peu nombreuses. Par ailleurs, nous avons pu également constater ce fait dans le contentieux judiciaire, où la très grande majorité des actions possessoires sont associées davantage à des demandes de cessation des atteintes à la propriété et à sa jouissance qu'à des demandes de réparation monétaire. Les cas constatés dans le contentieux administratif au sein des départements étudiés, dans lesquels une demande d'indemnisation est formée se répartissent en deux catégories :

- des demandes de particuliers, plus nombreuses dans certains départements (Isère) que dans d'autres (Loire-Atlantique et Seine-Maritime), formées devant le juge judiciaire au titre de la contestation du quantum d'indemnisation accordé par l'administration dans une série de mesures d'expropriation pour

¹¹ notre exposé se concentrant essentiellement sur le contentieux devant les juridictions administratives françaises, nous sommes conscients que les stratégies d'activation des juridictions européennes échappent à l'analyse et peuvent expliquer qu'un certain nombre d'affaires ayant trait à la conservation de la nature ne se retrouvent pas dans le matériel empirique mobilisé.

cause d'utilité publique. Ces requêtes étant de la compétence du juge judiciaire, elles ne relèvent donc pas du contentieux administratif que nous considérons ici,

- des demandes formées par des entreprises ou des organisations dont l'exploitation est affectée par des mesures prises par l'administration ou par une collectivité locale. C'est le cas, par exemple, lorsque des travaux d'aménagement d'une rivière par les services de l'Etat affectent les conditions d'exploitation d'une entreprise piscicole¹² ou lorsqu'une rupture des conditions d'exploitation d'une entreprise agricole est apparue suite à une opération de remembrement rural¹³, ou encore quand une fédération départementale pour la pêche et la protection du milieu aquatique demande devant le tribunal administratif à ce qu'une commune soit condamnée à réparer le préjudice qui a été causé sur la faune par la pollution d'un ruisseau.¹⁴

3.3.2. Les actions dirigées vers la contestation ex ante de projets

Il s'agit là du registre de demandes à l'évidence le plus important, qu'il s'agisse des particuliers, des comités de défense d'intérêts locaux, des maires ou des associations de protection de l'environnement. Ce type d'action concerne plus d'un tiers des conflits d'usage portés devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, mais seulement un tiers de ce type de demande trouve un écho positif pour les contestataires. On peut en donner par ailleurs quelques illustrations choisies à partir du cas du département de l'Isère :

- les actions de particuliers visant les servitudes d'utilité publique liées à des lignes de transport de l'électricité en Isère¹⁵,
- l'action des associations de protection de l'environnement concernant la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de la section Grenoble-col du Fau de l'A-51¹⁶,
- les actions de comités de défense d'intérêts locaux dirigées contre la création d'une décharge contrôlée de déchets industriels¹⁷,

¹² par ex. *Ministre de l'environnement/Michallon*, CE, 11 juil. 1986

¹³ par ex : *Cuzin*, CAA Lyon, 18 mars 1999

¹⁴ par ex. : TA Clermont, 16 juil.1999, *Féd.pêche* : Req. 981412.

¹⁵ *Fragnot*, CE, 18 avr. 1984 ; *Tomaszewski*, CE, 22 juin 1987

¹⁶ *FRAPNA et autres*, CE, 10 nov. 1995

¹⁷ *Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie*, CAA Lyon, 7 déc. 1999

l'implantation d'une porcherie¹⁸ ou l'extension de l'aéroport de Lyon-Satolas¹⁹,

- les actions de communes ou de leurs groupements contre un centre d'enfouissement technique de sulfate de calcium²⁰ ou l'exploitation d'une carrière.²¹

On peut noter que, dans quelques cas, les actions de prévention de projets de construction ou d'urbanisme sont le fait du préfet de l'Isère, par exemple lorsqu'il demande au tribunal administratif d'annuler un permis de construire accordé dans une zone inondable.²²

3.3.3. Les actions injonctives dirigées vers la cessation des nuisances

L'injonction à la cessation des nuisances est une prérogative de la puissance publique, plus précisément du préfet. Dans les départements étudiés, on constate que les actions typiques des injonctions formulées par l'autorité publique visant directement les auteurs de nuisances sont formulées par le préfet, qui adresse à des entreprises des mesures de dépollution ou de remise en état de sites d'exploitation. Les agents privés n'ont pas accès directement à la demande d'injonctions, mais ils disposent de moyens de droit indirects, portant sur la légalité des décisions ou actes administratifs en vertu desquels l'activité nuisible s'exerce (décision d'expropriation, autorisation d'exploiter, etc.).

Dans le cas du département du Puy-de-Dôme, il s'avère que sur les 416 conflits recensés, 386 concernent une demande d'abandon de l'activité formulée par des particuliers ou des entreprises, soit par anticipation (126 cas), soit postérieurement à la conduite de l'activité (260 cas). Le succès de ces demandes est relativement faible, compte tenu qu'un tiers des demandes par anticipation et un quart des demandes de cessation d'activités existantes trouvent une issue favorable.

3.3.4. Les mesures de compensation environnementale

Elles sont un élément important des directives communautaires relatives à l'environnement (directive Habitat). Or,

¹⁸ *Association pour la défense de l'environnement de Verna et des communes voisines*, CAA Lyon, 25 nov. 1997

¹⁹ *Association contre l'extension et les nuisance de l'aéroport de Lyon-Satolas*, CE, 21 mars 2001

²⁰ *Commune de Morestel et syndicat des eaux de Morestel-Passins*, CAA Lyon, 27 fév. 2001

²¹ *Commune de Saint-Guillaume*, CE, 16 oct. 2002.

²² *S.A. Blanc*, CE, 29 juin 2001.

les associations de protection de l'environnement n'usent pas de ce moyen dans leurs actions devant les juridictions administratives. Cela n'est en rien étonnant d'une part parce que les associations de protection de l'environnement sont de fait spécialisées dans le contentieux de légalité de la réglementation de la pratique de la chasse et interviennent assez peu, en Isère comme ailleurs, dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement, des infrastructures publiques ou des installations classées ; et d'autre part parce que les recours en plein contentieux (rares) ne font pas l'objet de demandes de compensation environnementale (en nature) mais de demandes de dédommagements monétaires.

Il nous faut aussi signaler que l'observation du contentieux ne permet pas de saisir les éventuels processus hors des tribunaux par lesquels les parties intéressées interviennent, auprès du maître d'ouvrage pour modifier les qualités techniques des infrastructures et aménagements. Une série de questions se posent, qui pourraient susciter des travaux futurs : quels sont les leviers d'action des acteurs privés (riverains) sur la conception technique de réduction des nuisances ? qui assume le coût de la qualité environnementale ? Les différences socio-culturelles des populations et de leurs capacités de mobilisation ne posent-elles pas à nouveau un problème d'équité ?

Enfin, si l'analyse des jugements donne accès à des informations précises sur les parties en conflit, les lieux, les dates, l'intérêt à agir, les moyens de droits et la décision du juge, dans certaines situations la négociation qui se joue avant le jugement avec l'échange des mémoires des parties peut aboutir à l'abandon de la requête. Le marchandage organisé avant le jugement a-t-il profité au requérant, ou renonce-t-il parce qu'il se rend compte que sa requête n'est pas fondée ou n'a aucune chance d'aboutir ?

Conclusion

En guise de conclusion, deux éléments issus de l'observation du contentieux nous paraissent devoir retenir l'attention :

- une thématique importante est peu présente de la scène du contentieux administratif : la gestion des pollutions et, par voie de conséquence, de la prise en charge de certains impératifs de développement durable. Tout se passe comme si la durabilité n'avait pas de porte-parole, compte tenu que les associations de protections de l'environnement sont de fait spécialisées dans le contentieux liés à la chasse et à la protection de la faune sauvage, et que le langage de la protection de l'environnement parlé par les comités de défense de riverains concernés par des projets d'aménagements, d'infrastructures ou d'installations classées, est avant tout un revêtement environnementaliste d'intérêts résidentiels locaux. Nous

n'omettons pas toutefois que les conflits liés aux pollutions puissent faire l'objet d'un contentieux judiciaire dans les juridictions de premier degré, que nous n'avons pas pu repérer ;

- l'observation de la structure du contentieux et les comparaisons entre départements laissent à penser que des différenciations importantes des trajectoires spatiales et économiques des territoires sont à l'œuvre. En effet, nous pouvons constater que certains départements (comme l'Ardèche, le Puy de Dôme, l'Ain et l'Isère) s'orientent vers une prédominance de ce que nous appelons une économie résidentielle, exprimée par des formes de sanctuarisation d'espaces dont l'attribut principal est la qualité du cadre vie. Cette catégorie de territoires se différencie nettement des départements orientés dans une trajectoire de développement économique où se combinent des fonctionnalités antagoniques et où des conflits d'usage importants s'expriment. C'est clairement le cas avec la Seine-Maritime et la Loire-Atlantique. Ainsi, nous formulons l'hypothèse que si, à l'échelle micro, des phénomènes d'interpénétration et de juxtaposition des fonctionnalités existent avec plus ou moins d'intensité dans tous les territoires, ils s'inscrivent dans une dynamique spatiale d'ensemble marquée par des différenciations et des spécialisations spécifiques.

- Enfin, par tradition, le décideur public et ses services techniques ont été focalisés par la réalisation d'aménagements au nom de l'efficacité économique et ont souvent ignoré les questions d'équité. Les autorités publiques centrales ou locales qui finalement pouvait réaliser sans contrainte leur propre programme de développement ou plus précisément d'aménagement du territoire (national ou local) voient leurs ambitions contraintes par la montée des oppositions de riverains des futures d'infrastructures et autres installations sources de nuisances. La contestation environnementale notamment en dénonçant la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques modifie cette trajectoire toute tracée au nom d'objectifs (nouveaux) en termes de cadre de vie, ou de préservation de la nature. Il apparaît dans de nombreuses situations polémogènes que les effets de la contestation se traduisent en terme d'impacts physiques (délocalisation, modification ou abandon du projet ou de l'activité nuisible), qui laissent imaginer de possible recomposition des espaces notamment en termes de ségrégation fonctionnelle des territoires.

Références

- Baumstrack L. (2004), "La construction de valeurs socio-économiques environnementales : l'économiste dans la posture du passeur", *Journées de l'AFSE Economie et aide à la décision publique*, Rennes, 18-19 mai, 22 p.
- Barro R. (1997), "Rule of Law, Democracy, and Economic Development" in *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press.
- Bernard A. (2004), "Repenser le calcul économique public", *Journées de l'AFSE Economie et aide à la décision publique*, Rennes, 18-19 mai.
- Boiteux M. (2001), *Transport : choix des investissements et coût des nuisances*, Rapports du Commissariat Général du Plan, juin.
- Coase R. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.
- Cooter R. et T. Ulen (2000), *Law and Economics*, Addison Wesley Longman, 3rd ed.
- Davis A. et M. Trebilcock (1999), "What Role Do Institutions Play in Economic Development?", *IMF Conference on Second Generation Reforms*, 8-9 nov.
- Djankov S., E. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes A. Shleifer (2003), "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics*, n° 31, pp. 595-619.
- Duke J. M. (2004), "Institutions and Land-Use Conflicts: Harm, Dispute Processing, and Transactions", *Journal of Economic Issues*, vol. XXXVIII n°1, March, pp. 227-252.
- Giblin J-P. (2004), "Faut-il un élargissement des modes d'évaluation des investissements publics ?", *Journées de l'AFSE Economie et aide à la décision publique*, Rennes, 18-19 mai.
- INSEE Auvergne (2004), *Tableaux économiques de l'Auvergne*, Edition 2003/2004, 219 p.
- INSEE Rhône-Alpes (2004), *Tableaux de l'économie Rhône-Alpes*, Edition 2001/2002, 202 p.
- Jeanneaux P. (2004), "Economie de la décision publique et conflits d'usages dans les espaces ruraux et périurbains", Communication aux *IV^e journées de la proximité*, Marseille, 17-18 juin, 26p.
- Jeanneaux P. (2005), "Analyse économique des conflits d'usages : une approche par le contentieux administratif", *Ecole chercheur INRA Sciences juridiques : quelles contributions aux problématiques de l'INRA ?*, Paris, 17-19 janvier.
- Kaplow L. and S. Shavell (1996), "Property Rules versus Liability Rules: An Economic Analysis", *Harvard Law Review* (109), 713-790.
- Kirat T. et C. Lefranc (2004), "Les profils départementaux des conflits d'usage des espaces ruraux : une analyse empirique du contentieux dans sept départements français.", Communication aux *IV^e journées de la proximité*, Marseille, 17-18 juin, 24p.

- Kirat T. et N. Levratto (2004), "Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale. Le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures", *Journées d'étude Conflits d'usage et de voisinage*, Paris, 11-12 octobre.
- Kirat T. et A. Torre (dir.) (2004), *Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux*, programme Environnement, Vie, Sociétés du C.N.R.S., Décembre (243 p. + annexes).
- Lecourt A. et G. Baudelle (2004), "Conflits d'aménagement et proximité sociale : une réévaluation", *IV^e journées de la proximité*, Marseille, 17-18 juin, 16 p.
- Melé P. (2004), "Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ?", colloque *Espace et sociétés aujourd'hui : la géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action*, Rennes, 21-22 octobre, 12 p.
- Melot R. (2005), "Les référents juridiques comme objet d'analyse empirique. L'exemple des conflits d'usage des espaces", *Ecole chercheur de l'INRA Sciences juridiques : quelles contributions aux problématiques de l'INRA ?*, Paris, 17-19 janvier.
- Messick R.E. (1999), "Judicial Reform and Economic Development", *World Bank Research Observer*, 14 (1), pp. 117-136.
- Ogus A. et M. Fauré (2002), *Economie du droit : le cas français*, Paris, Editions Panthéon-Assas, coll. Droit comparé.
- Perrier-Cornet P. (dir.), (2002), *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube/DATAR, 279 p.
- Platt R.H. (1996), *Land Use and Society : Geography, Law, and Public Policy*, Island Press.
- Polinski A. M (1983). *An introduction to Law and Economics*. Boston, Little Brown.
- Posner R.A. (1986), *Economic Analysis of Law*, Little-Brown, 3rd Ed.
- Prieur M. (1988), "Le droit de l'environnement et les citoyens : la participation." *R.J.E.* (4) pp.397-417.
- Serverin E. (2000), "Agir selon les règles dans la sociologie de Max Weber", dans E. Serverin et A. Berthoud (éds.) *La production des normes entre Etat et société civile*, Paris, L'Harmattan, pp. 209-305.
- Souche S. (2002), *Economie du bien-être et liberté : le cas du péage urbain et de son acceptabilité*, thèse, Université Lumière-Lyon 2.
- SPOT Auvergne (2003), *Les chiffres clés Auvergne sur l'année touristique 2002*, 32 p. <http://www.spot-auvergne.asso.fr/datas/spot/PresObs/PresObs.htm> - date de consultation : 10 décembre 2004
- Wittman D. A. (1980), "First Come, First Served: An Economic Analysis of 'Coming to the Nuisance'", *Journal of Legal Studies* (9), pp. 557-568.