

**LABORATOIRE D'ECONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES DE  
RENNES  
(LESSOR)**

**TERRITOIRES ET POUVOIR LOCAL  
(TPL)**

**4 PLACE SAINT-MELAINE, 35000 RENNES**

***LES POLITIQUES LOCALES  
D'ENVIRONNEMENT***

*Rapport de fin d'étude d'une  
recherche financée par le Ministère  
de l'Environnement.*

*Septembre 1995*

*Subvention 92084*

## INTRODUCTION

Comment concilier le droit de l'environnement supposé être l'expression de la volonté générale au niveau du territoire national global et les multiples intérêts voisins invoqués par les élus locaux soucieux à juste titre de développer les micro-territoires (communaux, cantonaux...) dont ils ont la charge ? L'affrontement entre des légitimités également fondées (la loi expression de la volonté générale, l'intérêt local comme forme territorialisée d'intérêt général) peut être prioritairement observée dans les mécanismes du " recours " devant le juge administratif. En réalité, il va sans dire que les motivations des acteurs qui s'engagent sur la voie du contentieux sont extrêmement diverses ; comme sont par ailleurs diverses les logiques qui président à la production des normes juridiques à partir desquelles seront rendues les décisions. Notre objectif est donc, au-delà des apparences que construisent des notions comme " volonté générale " (du législateur) ou " intérêt général " (qui seul est censé motiver les acteurs), de montrer comment s'articulent, se répondent, s'opposent, les stratégies des divers intervenants dans le champ de l'environnement. Sera en particulier évalué au coeur de ces stratégies, l'usage de la règle de droit. Comment les acteurs s'informent-ils de celle-ci ? Comment l'utilisent-ils, l'invoquent-ils ? S'autorisent-ils à la critiquer ? Est-elle (et si oui, pour qui ?) une ressource d'action ou bien une contrainte ?

Pour conduire cette recherche, nous avons effectué le choix d'une démarche tout à la fois locale, comparative, et centrée sur le paradigme des politiques publiques :

- locale parce que soucieux d'empirisme. Plus préoccupés de décrire et analyser les effets sociaux d'un régime juridique que sa cohérence interne, nous avons délaissé la réflexion de type philologique pour l'observation sociologique. Notre choix de privilégier le terrain, les relations sociales réelles qui s'organisent autour du droit de l'environnement, nous a donc conduit à adopter une démarche localisée ; ce qui ne signifie pas nécessairement locale : le droit en question est d'origine étatique, et les logiques qui permettent de rendre compte des agissements des acteurs ne sont pas forcément strictement locales (on pense aux maires cumulant les mandats, aux associations régionales, etc...). Il reste que

notre point de départ est constitué d'"affaires" ayant une forte tonalité communale. Les dossiers traités sont d'abord communaux.

- comparée parce que, du fait de ce qui vient d'être dit, le risque était évident de sombrer dans l'anecdote ; ou, pour dire les choses plus rigoureusement, de ne pas bien distinguer dans chacun des dossiers étudiés ce qui fait sa spécificité ("locale") et ce qui, au-delà de celle-ci, mérite d'être modélisé. Comment modéliser par exemple sur la stratégie des élus, sinon en comparant diverses stratégies pour essayer de dégager quelques "invariants". Ce souci comparatif nous a conduit à, tout à la fois, nous intéresser à plusieurs types de dossiers (protection du littoral, traitement des déchets, protection de l'eau) et à observer la configuration de certains d'entre eux sur deux sites différents : la Bretagne et la Martinique. Les comparaisons restent rudimentaires : elles devaient toutefois nous permettre d'échapper aux travers les plus dommageables de l'étude de cas.

- démarche centrée sur le paradigme des politiques publiques enfin, parce que celui-ci semble avoir administré la preuve de son opérationnalité, mais aussi parce que cette fécondité n'a généré, bien au contraire, aucune rigidité. Adaptable parce que ouvert à la pluridisciplinarité, ce paradigme paraît approprié à l'observation des réactions auxquelles donne lieu la mise en place d'un système législatif. Dès lors, il importe d'analyser les comportements des élus face aux contraintes liées au respect de l'environnement (Première partie). Il convient également d'y associer dans une démarche dynamique la mobilisation des associations notamment par une utilisation stratégique du droit (Deuxième partie). En réalité les politiques de l'environnement ne peuvent être pensées comme un programme unilatéral et linéaire. On doit plutôt les considérer comme l'organisation d'une offre juridique à laquelle différents acteurs et en particulier le juge administratif viennent donner vie (Troisième partie).

## I ÈRE PARTIE

# **LES ELUS FACE AUX PROBLEMES D'ENVIRONNEMENT**

**CHAPITRE I : Des représentations concurrentes :**  
**Le social contre la nature ou les défenseurs du territoire contre les "étrangers"**

**CHAPITRE II : Du passage en force à la négociation :**  
**Les réponses stratégiques de l'élu**  
A - L'affaire Sapod-Audic  
B - L'affaire Dandy

**CHAPITRE III : Les ressorts de la décision :**  
**Entre logique d'entreprise et politique de communication**  
A - Une usine d'incinération à Briec ?  
B - La décharge de La "Grève des Courses" à Saint-Brieuc : ou comment s'en débarrasser ?

C'est un lieu commun d'affirmer aujourd'hui que la protection du milieu "naturel" constitue, en cette fin de siècle, un défi majeur. Au-delà de ce mot d'ordre oecuménique, nombreux sont pourtant les conflits générés par l'émergence de ce nouveau "problème social" : querelles d'experts, querelles politiques, querelles au sein de l'opinion publique... Le "champ" de l'environnement est de fait occupé par une multitude d'acteurs aux intérêts rarement compatibles. Citons d'abord les acteurs politiques, peu maîtres en ce domaine de ce que les politistes appellent l'agenda : dès lors en effet que les problèmes d'environnement sont étiquetés comme "problèmes" appelant un traitement énergique et global, les décideurs supposés ultimes se savent attendus sur ce terrain. Sommés d'agir dans un contexte de dramatisation, ils deviennent en quelque sorte des "acteurs obligés" dont la légitimité risquerait de s'effriter si les "problèmes" perduraient. On serait tenté de leur opposer ce second acteur qu'est l'opinion publique : mais force est de constater que celle-ci, de fait, n'existe que par la vigilance de ceux qui, s'en réclamant, ont intérêt à la faire exister : médias, partis politiques, etc... Cela ne signifie pas que les citoyens n'aient ici aucun poids : simplement, ceux-ci ne sont authentiquement acteurs (dans ce secteur comme dans d'autres) que s'ils s'organisent pour prendre la parole et agir : c'est donc moins l'opinion publique en tant que telle qui doit être évoquée que, par exemple, les associations qui agissent au quotidien pour faire respecter la législation sur l'environnement, pour contrer les projets menaçant le littoral ou polluant les eaux, etc... Ajoutons que, derrière le même mot d'association, se profilent des groupes d'acteurs extrêmement divers, depuis l'association locale qui se crée le temps d'un conflit autour d'un projet d'aménagement jusqu'aux grosses associations jouissant d'une notoriété et d'une légitimité régionale et dialoguant avec les pouvoirs publics.

On aurait tort de limiter la distribution des rôles aux politiques et aux associations. Ce serait oublier l'extraordinaire mutation qu'a connu le champ de l'environnement ces dernières années<sup>1</sup>. Ce serait, par exemple, faire peu de cas des authentiques bureaucraties qui, selon une logique d'enchevêtrement parfois peu rationnelle, disposent aujourd'hui de ressources importantes pour agir dans le sens de la protection de l'environnement. Formellement liées aux instances de décision politiques (Ministère de l'Environnement, Collectivités locales...), ces bureaucraties, dans ce secteur comme ailleurs, ont naturellement su générer leur propre logique d'action, sinon leur inertie. On se tromperait en les considérant

<sup>1</sup> Voir LASCOUMES (P.), *L'éco-pouvoir, La Découverte, 1994*

comme les simples "bras armés" des politiques : ce serait faire l'hypothèse (fragile) d'une volonté politique univoque. En réalité, on assiste plus souvent à une mise en forme politique des actions décidées par les experts de l'administration qu'à une fidèle exécution par les administrations de "décisions" produites en haut-lieu. La vigueur des arguments techniques, et donc le pouvoir des experts, sont si forts en ce domaine qu'il faut a priori se garder de souscrire à "l'illusion politique".

D'autres acteurs mériteraient d'être cités. Insistons plutôt, à titre indicatif, sur la faible autonomie de ce champ (ou, pour user du vocabulaire des politiques publiques) de ce secteur. L'action en faveur de l'environnement, en pratique, est souvent action contre d'autres actions : on pense bien sûr d'abord aux projets d'aménagement qui trouvent leur justification dans une logique de développement local. Les contradictions - bien connues - entre politiques sectorielles sur un même territoire, dont le rapport ci-après donnera de multiples illustrations, obligent à mettre aussi l'accent sur les acteurs le plus souvent mis en cause par les défenseurs de l'environnement : ainsi certains industriels, " convoqués " dans ce champ, alors qu'a priori il entendent se cantonner dans l'univers économique et ne rendre de comptes que conformément à la hiérarchie des valeurs qui préside dans celui-ci. Les politiques, en particulier les élus locaux, parce qu'ils ont en charge un territoire multi-sectoriel, sont les mieux placés pour ressentir douloureusement ces conflits entre secteurs. Confrontés à des situations ainsi " codées ", qu'elles apparaissent comme génératrices de choix cornéliens (créations d'emplois, protection de l'environnement), sommés d'arbitres entre des publics, des groupes de pression, des opinions publiques parfois elles-mêmes partagées, ils tentent de régler ces conflits de rôle au mieux : dénégarion du problème (ce projet d'aménagement n'est pas polluant), dépassement du problème (la protection de l'environnement est source d'emplois), ou simple choix (nous avons renoncé à ce projet qui menaçait notre environnement).

Le chapitre ci-après se veut une exploration empirique de la façon dont les élus locaux répondent à la demande sociale qui leur est adressée dans ce secteur. Nous distinguerons trois types de dossier, particulièrement significatifs dans le contexte breton : la protection du littoral, le traitement des déchets, la qualité de l'eau. A chaque fois, deux sites ont été étudiés dans une perspective comparative. Ce n'est pas suffisant, sans doute, pour construire des modèles globalisants : ça l'est pour s'extraire du localisme étroit auquel succombent parfois les recherches empiriques. Chaque site a été étudié au moyen de deux approches : d'une part la lecture de la presse locale pour prendre la mesure de la

situation localement définie comme "conflictuelle" ; d'autre part et surtout une série d'entretiens avec les acteurs engagés dans celui-ci.

Ce choix de méthode n'est pas neutre. Il appelle immédiatement un certain nombre de remarques :

- Etudier exclusivement des configurations locales socialement définies comme "conflictuelles" constitue un choix réducteur, ne serait-ce que parce que toutes les communes ne connaissent pas de tels conflits. Une situation ne dégénère en conflit que si certaines conditions, forcément particulières, sont réunies. Il est clair autrement dit que les sites étudiés sont statistiquement atypiques : le conflit semble l'exception et le consensus la règle. Pourquoi, alors, étudier en priorité les situations conflictuelles ? Parce que le conflit révèle, mieux que le consensus, les logiques d'action, les constructions d'intérêts. Concrètement, le conflit donne lieu à prise de parole, quand le consensus se satisfait du silence. Ces remarques s'appliquent également aux communes martiniquaises de Schoelcher, Robert et du Marin concernées au moment de l'enquête par des problèmes de pollution des eaux et plus généralement de dégradations de l'environnement. La similitude des réactions des édiles de ces trois communes avec celles des élus bretons nous a amené à privilégier la démonstration thématique à la comparaison géographique qui présentait peu d'intérêt dans cette partie. Lorsque les acteurs " vident leur sac ", ils révèlent tout à la fois des logiques de position, des représentations, des intérêts, qu'ils ont, en conjoncture ordinaire, intérêt à taire. Nous formulons donc l'hypothèse que le conflit met à nu les relations entre acteurs davantage qu'il ne bouleverse celles-ci. Ce disant, nous ne sous-estimons pas pour autant la logique propre du conflit, qui peut aussi induire des repositionnements d'acteurs inédits.

- La technique de l'entretien permet d'abord d'accéder aux représentations que développent les acteurs eux-mêmes sur le conflit dans lequel ils sont engagés. Ces représentations, ni vraies ni fausses mais réelles, nous importent d'abord en ce qu'elles constituent des justifications des stratégies menées - insistons toutefois sur le fait que les points de vue ainsi saisis sont largement rétrospectifs. Le décalage, variable d'un site à l'autre mais jamais négligeable, entre moment du conflit et moment de l'entretien, oblige à considérer les témoignages recueillis comme particulièrement situés. En clair, l'histoire du conflit est toujours racontée par des narrateurs qui en connaissent la fin, et qui ont donc tendance à reconsidérer leur point de vue eu égard à l'aboutissement réel du conflit : d'un côté la frustration des vaincus, de l'autre la fermeté des vainqueurs...

## CHAPITRE I : DES REPRESENTATIONS CONCURRENTES : LE SOCIAL CONTRE LA NATURE OU LES DEFENSEURS DU TERRITOIRE CONTRE LES "ETRANGERS"

Nous avons ici travaillé à partir de trois entretiens menés avec des maires mis en cause pour des projets d'aménagement jugés menaçants pour le littoral et plus généralement la qualité des eaux. A la Martinique il s'agissait de la construction d'un port de plaisance dans la commune du Marin. En Bretagne il s'agissait de deux projets de fermes aquacoles. A Ploubazlanec, l'objectif était de regrouper sur le site de Cornec l'ensemble de l'activité de mareyage existant sur la commune et d'offrir des infrastructures susceptibles de drainer d'autres mareyeurs vers la commune. A Moëlan-sur-Mer, un projet de turboterie, piloté par la famille Gourvennec, prévoyait la construction de plus de 120 bassins sur la frange littorale, au lieu-dit Malachappe. Ces deux affaires ont successivement créé dans ces communes une effervescence parmi la population, divisée entre les "pro" et les anti-projets. Une partie de ces derniers était respectivement regroupée au sein de l'association "Environnement et Patrimoine" à Ploubazlanec et dans le "Comité de défense des sites" de Moëlan-sur-Mer.

Même si l'initiative du projet relevait de la commune dans un cas et d'un acteur privé dans l'autre, on observe que les maires ont soutenu activement ces projets, assimilés immédiatement à des créations d'emplois. Pour autant, les projets n'ont, ni l'un ni l'autre, abouti. Le commissaire-enquêteur a "donné" un avis défavorable au projet de Ploubazlanec ; le Conseil d'Etat, suite à la requête de la municipalité a confirmé cette décision en s'appuyant sur l'existence de zones aquacoles prévues à cet effet dans le POS communal.

A Moëlan, le projet a été stoppé en amont. En effet, on se trouvait en présence d'un site inscrit. Mais, en dépit d'une réelle protection juridique du site, il est à retenir que le projet a entraîné une vive réaction du Conservatoire du littoral, lequel a, par son action d'acquisition progressive des terrains convoités, contribué à protéger d'autant plus le site de Malachappe.

Les entretiens réalisés après coup avec les élus, au cours desquels ceux-ci laissent évidemment transparaître leur amertume, peuvent être considérés comme révélateurs d'une certaine façon de percevoir la défense de l'environnement lorsque l'on a en charge le développement économique, forme contemporaine indiscutée de l'intérêt général. Il ne s'agit évidemment pas de dire que tous les élus locaux perçoivent le droit de l'environnement, les associations de défense de l'environnement, dans les termes aussi sévères que ceux utilisés par les deux

maires rencontrés. Notre objectif est de mettre en relation une structuration réciproque des rôles fréquente mais tout de même originale et un ensemble de perceptions, de représentations. Pour dire les choses plus simplement, il est clair que c'est parce qu'il y a conflit avec des associations de défense de l'environnement que les élus parlent comme ils le font de la défense de l'environnement. Les opinions recueillies sont le produit d'une situation précise (le conflit), il serait hâtif et restrictif d'en faire les matrices globales du rapport à l'environnement des élus en général.

Produits de situations particulières plus que d'élus particuliers, ces opinions se structurent autour d'un certain nombre de lieux communs, de stéréotypes, stratégiquement agencés pour fournir aux élus une "défense" politiquement pertinente. Ces défenses sont "portables" sur la place publique, elles constituent des agencements recevables pour l'opinion publique. Elles ont certes été recueillies lors d'entretiens à caractère quasi-privé, mais les arguments alors utilisés se retrouvent dans les propos publics des intéressés ; *mezza voce* sans doute, mais la structure de l'argumentaire reste la même. Il n'est pas sans intérêt de constater, de ce point de vue, l'homologie structurale des deux témoignages, homologie confirmée par un troisième document, résultant cette fois-ci non plus d'un entretien, mais bel et bien publié. Il s'agit d'un entretien accordé par le maire de Carnac, Ch. Bonnet, au "Quotidien du Maire"<sup>2</sup>, concernant la loi littoral. Le fait qu'il utilise des arguments proches de ceux de nos deux élus "en situation" prouve qu'on est bien en présence d'un stock d'argumentaires politiquement mobilisable dans lequel les élus mis en cause dans le secteur de l'environnement peuvent puiser pour garder la face contre leurs adversaires.

Prévisibles, les réactions des politiques s'organisent autour de deux idées: d'une part leur volonté de relativiser les problèmes d'environnement par référence aux problèmes d'emploi ; d'autre part leur souci de démontrer que leurs adversaires n'ont pas le monopole du droit à parler au nom de l'environnement, ce qui les conduit à distinguer plusieurs façons de défendre celui-ci. Aux façons de faire dogmatiques, bureaucratiques, idéologiques, ils opposent l'action vraie, celle qu'ils mènent au nom du bon sens et du réalisme.

Animés du souci de faire toujours prévaloir l'intérêt général, les maires définissent d'abord celui-ci par référence aux problèmes d'emploi. Il leur est ainsi possible sinon de nier les problèmes d'environnement, au moins de les remettre à leur place. Ces problèmes sont certes graves, mais ils ne remettent pas en cause la survie-même de la collectivité, comme le fait, via la dépopulation et le chômage,

<sup>2</sup>Quotidien du Maire 04.12.1991

la raréfaction des activités économiques. Opposant implicitement, à la manière de certains sociologues, valeurs matérialistes et valeurs post-matérialistes, ils affirment clairement que les premières précèdent les secondes. L'art politique consistant à se mobiliser sur l'essentiel, il est donc normal que l'arbitrage soit rendu en faveur de l'emploi, fût-ce tendanciuellement aux dépens de l'environnement. Suggérant qu'il sera bien temps de parler d'environnement lorsque la survie-même de la commune sera garantie, ils érigent l'emploi en argument définitif et en source intarissable de légitimation.

Les réactions consécutives à l'échec des projets sont de ce point de vue significatives. "C'est dramatique, estime le maire de Ploubaznec. Quelle autre activité pourra t-on trouver en remplacement ? L'aquaculture représente un potentiel de développement, et en plus les ostréiculteurs et mareyeurs du coin avaient exprimé un besoin. Du coup, comme ils ont besoin d'exercer leur métier, ils vont aller s'installer en Charente ou ailleurs". Même perception chez son collègue de Moëlan : "Ce projet était générateur de créations d'emplois, environ une vingtaine qui auraient pu être accessibles pour des jeunes de la commune, car il faut être jeune pour remplir ce genre d'emploi, c'est difficile".

Les deux réflexions mettent en avant le risque de déclin de la commune suite à l'échec des projets aquacoles. Dans les deux cas, le départ des forces vives de celle-ci (travailleurs de la mer ou jeunes) symbolise une mort lente. En perdant ses actifs, une petite commune se condamne.

Les élus, on le voit, en posant ainsi les termes du débat, s'adossent à une vision dramatisée de l'intérêt général. Ce n'est pas le bien-être des habitants de la commune qui est en jeu, ni sa "beauté", ni sa "propreté", mais bien son existence même. "On souhaite malgré tout rester 'Plouba' et y conserver un minimum d'activités", déclare avec amertume l'un des deux maires. "Rester plouba" : l'expression signifie bien l'intensité de l'enjeu.

Ce faisant, les élus sont obligés d'opposer de façon dramatique valeurs matérialistes et valeurs post-matérialistes : le combat pour l'emploi induit nécessairement des sacrifices en terme d'environnement, et la défense de celui-ci ne peut se faire qu'au détriment de l'économie locale. Plus qu'incompatibles, ces deux registres sont rigoureusement inverses. Toute avancée réalisée sur un front équivaut à un recul sur l'autre.

La position des élus ne s'épuise malgré tout pas dans ce premier schéma. En même temps en effet qu'ils opposent l'économie et l'environnement, les maires acceptent de se situer sur ce seul dernier terrain, et s'efforcent de démontrer que même en matière d'environnement ils n'ont de leçon à recevoir de personne. Ceci les amène à distinguer deux façons de défendre l'environnement, la bonne et la

mauvaise. Acceptant ici de jouer sur le terrain de l'adversaire, ils entendent faire la preuve de leur bonne volonté et de leur efficacité, ce qui leur permet d'entrevoir l'idéal d'un monde où économie et environnement cesseraient d'être incompatibles

Ce n'est donc pas la défense de l'environnement en tant que telle que les élus vont prendre pour cible, mais une certaine conception de celle-ci, repérable à deux niveaux : d'une part dans les dérives du droit lui-même, d'autre part dans l'attitude des associations contre qui localement, ils ont dû guerroyer.

Les élus critiquent les lois : "C'est sûr que les lois doivent être respectées, on est soumis comme les autres à l'application de la loi. La notion de site remarquable a force de loi mais elle est trop contraignante. Maintenant, c'est impossible d'exécuter n'importe quel projet à proximité de la mer, même l'installation d'un club de plongée, de planche à voile est désormais impossible. Toute l'activité doit être recentrée vers les terres... Maintenant la côte va devenir un boulet, or avant on pouvait espérer la modifier, en tirer parti".

Machine de guerre contre les activités liées à la mer, la loi littoral est jugée excessive car exclusivement répressive. De son côté, le maire de Moëlan, (divers droite) émet un avis convergent : "la loi littoral a été votée à l'unanimité, mais avec la nouvelle majorité (élue en 1993), elle sera beaucoup plus libérale. Nous y travaillons afin que les activités liées à la mer ne soient pas entravées. Cette loi a été votée à un moment où l'on voyait une montée en puissance de l'écologie, c'était un esprit fou-fou où les excès se sont multipliés". La lecture ici faite de la loi est fondamentalement profane : compte moins la référence à la volonté générale que le rappel du rapport des conditions sociales et politiques de son élaboration. L'universalité de la loi est doublement battue en brèche, d'un côté par l'innovation du climat idéologique et politique dont elle porte la trace (c'est une loi de circonstance), de l'autre par le rappel du rapport de force politique qu'en explique tout à la fois la production et l'application. Le texte, historiquement et politiquement situé, est froidement analysé et critiqué. Il va trop loin dans la mesure où il "entrave" l'activité économique.

Les élus reprochent à l'appareil juridique de réduire l'autonomie des communes pire, de provoquer parfois l'irresponsabilité et des comportements illégaux. L'inquiétude point, de la part de supposés décideurs, d'être réduits à un rôle formel : "Bientôt, déclare Ch. Bonnet, il n'y aura plus dans leurs budgets que fêtes et cérémonies, charges sociales et personnel". Le maire de la commune du Marin considère, lui, que "la loi littoral est mauvaise. Je ne dis pas qu'elle peut être adaptée ou qu'elle est plus ou moins bonne. J'affirme qu'elle est mauvaise pour la Martinique. Elle empêche tout. Elle prohibe sans tenir compte des réalités économiques du pays, du développement" précise-t-il. Et d'avancer plusieurs

illustrations qui seraient à ses yeux significatives de l'inefficacité de l'appareil juridique. "Par exemple, vous mettez quatre ans pour intruire un permis de construire. Je suis obligé de passer sous les fourches caudines de toutes les directives, lois, décrets, avis... Vous devez obtenir l'avis de la commission des sites. Lorsque tout est prêt, je signe le permis. On m'annonce alors que le permis est en complète contradiction avec la loi littoral. Dès que les collectivités veulent entamer une action quelconque c'est non. Cependant les pêcheurs n'ont pas de problèmes alors qu'ils sont en contradiction complète avec la loi. Mais on ne dit rien. Par exemple, aux Trois ilets, un permis de construire a été délivré à l'hôtel Impératrice. Il y a eu toute une contestation de la part d'association et autre. Un pêcheur s'installe sur les cinquante pas géométriques et y construit une porcherie puis un blocus en ciment. On empêche Monsieur Délépine (maire de la commune de Robert) de construire une minoterie alors que c'est synonyme de création d'emplois supplémentaires. L'argument que l'usine polluerait est vain car les déchets, si il y en a, vont servir à nourrir les poissons... Le maire de St Luce est un ami. Cependant, il délivre un permis de construire à Fabre (hôtelier et un des principaux exportateur de banane) qui a construit un hôtel dans la mangrove. Personne ne trouve rien à dire..." Plaidant sa cause, il ajoute : "Par contre, je veux créer de l'emploi en construisant un port de plaisance car la navigation est le devenir du Marin. Une manifestation est organisée par l'Assaupamar (Association de Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais)". Dans un commentaire plus général sur le système juridique, le sénateur Maire conclut que "la loi littoral a encouragé l'irresponsabilité. On est obligé avec toutes les interdictions exigées en principe de passer par les voies de l'inégalité". Ces regrets n'ont pourtant rien de corporatiste, tant il est clair qu'au travers du pouvoir du maire, c'est la capacité globale d'un territoire à choisir lui-même son destin qui serait remise en cause. Privé de l'usage de leur espace, les habitants de la commune se verraient confisquer un droit qu'ils tiennent de la nature et de l'histoire.

On arrive ici à une dénonciation de législateur et plus généralement de l'appareil d'Etat, insensible aux spécificités locales, très sensible en revanche aux caprices de l'opinion publique et de l'air du temps idéologique. Très logiquement, les maires en viennent à dénoncer toutes les autorités étatiques, parisiennes et lointaines, renouant ainsi avec une thématique centrale du discours des élus locaux depuis toujours. Ceci ressort clairement des réflexions de Christian Bonnet : le sénateur-maire s'en prend surtout aux "textes d'application de la loi (littoral) (qui) entravent très précisément le développement. (...) Il y a une distorsion entre la loi, telle qu'elle a été votée, et les textes d'application qui émanent de plumes administratives fortement influencées par les associations les

plus maximalistes de l'environnement". Et plus loin : "Quand on réunit vingt-sept préfets face à cinq ministres, il n'y en a pas un qui ouvre la bouche. Ils ne veulent pas poser une question qui risque de nuire à leur carrière. D'ailleurs, on ne peut rien décider dans ces grandes réunions". "C'est une affaire trop compliquée pour être jugée de Paris". Le propos tourne à la dénonciation de la bureaucratie jacobine : "Aujourd'hui, pour vivre heureux, vivons cachés et mettons-nous à l'écart de toutes ces pesanteurs administratives insupportables qui finissent par rendre fous les gens les plus calmes". La thèse de "l'influence" se précise : les hauts-fonctionnaires, égarés loin de l'intérêt général, sont prisonniers des intégristes de l'environnement. Le maire de Ploubazlanec succombe à la théorie du complot : "le projet, dit-il, a également échoué en raison de l'attitude du commissaire-enquêteur, une personne qui avait des relations... Les opposants au projet aussi avaient des relations...". A un autre niveau, il remarque : "Les gens de la Commission Nationale des sites ne connaissaient même pas la commune ; quelle exagération !"

Le discours critique des élus se polarise donc sur leurs adversaires immédiats, les associations de défense de l'environnement. C'est à ce niveau que l'opposition entre la bonne et la mauvaise façon de défendre l'environnement s'exprime le plus nettement. Autant la critique de la loi, émanant d'un élu, ne pouvait se formuler que de façon nuancée, autant la critique des militants associatifs permet à la rhétorique de se déployer conformément à des modèles classiques supposément efficaces : opposition entre "Nous" et "Eux", entre ceux qui parlent et ceux qui agissent, entre ceux qui connaissent la réalité locale et ceux qui restent prisonniers d'une utopie, entre bon sens et idéologie, etc...

Alors même qu'elles regroupent de fait des habitants de la commune, les associations de défense de l'environnement sont dénoncées comme extérieures à celle-ci. "Ils viennent de l'extérieur et ils voudraient aimer le pays plus que nous, s'insurge le maire de Ploubazlanec. ils ne sont pas intégrés dans la vie locale". Son collègue de Moëlan réagit pareillement : "Le projet a capoté à cause d'une pression disproportionnée à la réalité. J'ai été déçu et désarçonné par l'attitude du comité de défense. Ils étaient animés par une peur morbide, irraisonnée, de la pollution. Pourtant les bans d'élevage ne sont rien de plus que des aquariums". La description des militants associatifs se fait alors très sévères : "Ce sont des bavards, ils s'écoutent parler". Ou encore : "Ils s'opposent d'une manière systématique... Avec eux la concertation n'est pas possible, on a pourtant tenté mais eux ne le veulent pas. Les gens sont trop égoïstes pour faire des concessions. Nous, ce n'est pas pareil, on a proposé plusieurs sites, on a pris en compte les différentes remarques qui nous ont été faites. La concertation, pour

eux, ça sonne creux... La SEPNB aussi est systématiquement contre. Je suis très heureux de l'échec des écolos aux dernières élections législatives. Je rejette les écolos, car c'est de l'égoïsme, c'est pas sain". Ch Bonnet, pour sa part, dénonce "les maniaques de l'environnement qui tirent sur tout ce qui bouge".

L'esprit de système habite les militants associatifs au point de les rendre ennemis du bon sens. Inaptes à la discussion et au compromis, ils se placent d'eux-mêmes hors du débat démocratique. "Tout ça a laissé des traces", regrette le maire de Ploubazlanec. "Pour certains de mes conseillers, la coupure est irrémédiable. ils ne veulent plus entendre parler de ces gens-là, c'est fini". A l'occasion, les maires vont clairement distinguer entre bons et mauvais opposants, bons et mauvais écologistes. "A la grande déception des écolos du coin, ironise l'un deux, Brice Lalonde n'était pas opposé au projet". Son collègue de Moëlan fait état du dialogue, un vrai dialogue, celui-là, qu'il eut avec les pêcheurs de la commune à propos de ce projet : "Ils sont intervenus parce qu'ils craignaient la concurrence de cette production, la crise de la pêche étant ce qu'elle est ... J'ai été plus sensible à cet argument qu'à ceux du comité de défense. Je garde le contact avec les pêcheurs, j'habite dans un quartier populaire...".

Face à ces dérives, les élus rappellent qu'ils sont eux aussi mais à leur manière, des défenseurs de l'environnement : "Nous aussi on aime la côte. Si nos parents n'avaient pas fait attention, la côte ne serait pas dans cet état". "L'aquaculture est une activité naturelle"... Les risques de mitage du paysage, un garage par-ci par-la, sont pourtant bien plus dangereux que (notre projet). Nous, en matière d'environnement, on a fait du reboisement, du fleurissement, de l'entretien des sentiers côtiers, et la mise en valeur du patrimoine". Même défense à Moëlan : "Ce n'est jamais simple de régler les problèmes de la nature. En fait, j'étais un écologiste avant l'heure. Nous ne sommes pas là pour casser le paysage". Et dans les propos du maire de Carnac "Je suis passionnément attaché à la préservation de l'environnement". Face au "bavardage" des écologistes, le maire de Moëlan préfère insister sur ce qu'il fait concrètement. "Je manque de temps pour faire de l'information", reconnaît-il.

Dernier registre distinctif: les élus insistent sur leur légitimité politique et sur le caractère démocratique de leur action, faisant par là-même ressortir la dimension corporatiste de l'action des militants associatifs. "J'ai soumis l'affaire à la commission d'urbanisme plénière" rappelle le maire de Moëlan. "Toute l'équipe (municipale), à l'unanimité, était d'accord pour ce projet"; renchérit son collègue. Et les élus de rappeler qu'à la différence des militants, eux agissent sous le regard des citoyens. "Eux ils n'ont pas d'obligations, mais nous on sera jugés". Les militants agissent dans l'irresponsabilité la plus totale, quand les élus se

doivent de toujours rendre compte de ce qu'ils font. Se profile ainsi une très prévisible opposition entre intérêt général et intérêt particulier égoïste. L'un des maires nous distribue, de façon très suggestive, un éditorial de Ouest-France intitulé : "La tyrannie des minorités". Ce faisant, il renvoie, comme ses collègues, les problèmes d'environnement soulevés par leurs adversaires à l'égoïsme étroit de ceux-ci. "On voit les excès de l'écologie de proximité, déplore Ch Bonnet. Des voisins attaquent ce qui les gêne".

La commune, groupe authentique consacré par l'histoire, est ainsi menacée sur deux fronts. D'un côté l'Etat, jacobin, unificateur, impose une législation abstraite et aveugle, de l'autre les micro-réseaux de citoyens s'organisent et divisent la commune en essayant de faire prévaloir des intérêts catégoriels. Les deux adversaires sont d'autant plus redoutables qu'ils font alliance pour menacer la commune. C'est, par exemple la thématique des relations parisiennes dont sont crédités les adversaires locaux du projet ; de même insistera-t-on sur leur origine extra-communale, et sur le caractère importé de l'idéologie qui les anime.

Les exemples qui viennent d'être décrits prouvent que l'antagonisme entre élus aménageurs et associations environnementalistes se déploie bien au-delà de la seule opposition entre logique économique (défense de l'emploi) et logique écologique (défense du littoral). Les différents acteurs cherchent en effet à "coder" cet antagonisme dans des termes qui leur soient favorables. Ainsi lorsque les élus superposent à l'opposition entre ces deux logiques l'opposition, selon eux plus décisive, entre défenseurs de la commune et "étrangers", ils mobilisent une grille de lecture (eux/nous) d'autant plus efficace politiquement qu'elle est rudimentaire. En qualifiant de "naturelle" l'aquaculture, en érigeant cette activité au rang d'élément constitutif de la culture locale, voire de l'identité locale, ils contribuent à faire percevoir les tracasseries administratives contrariant leur projet comme autant de procédures artificielles et imposées depuis un lieu de pouvoir ex-centré. Les élus ont beau jeu de faire valoir que les emplois créés concerneront en priorité les jeunes. L'entrave mise aux aménagements aquacoles est alors considérée comme la privation d'un droit historique élémentaire : le droit de vivre de la mer, le droit d'occuper le littoral, le droit pour la population d'une commune littorale de gérer au mieux de son intérêt sa relation avec la nature. Conçu comme une authentique expropriation, le contrôle exercé sur le projet d'aménagement est en outre d'autant moins bien accepté qu'il émane d'associations composées de résidents récents, supposés peu intégrés et n'ayant guère de légitimité à intervenir dans le dialogue millénaire entre la population de souche et l'océan. Certes, ces acteurs associatifs ont leur mot à dire : mais il

semble clair que dans l'esprit des élus, la relation qui les lie à l'élément naturel (loisirs, tourisme) n'a pas la même légitimité que la relation "naturelle" que nouent les travailleurs de la mer avec celle-ci. Ce codage symbolique du conflit renvoie à des usages sociaux différents du littoral (travail/loisir, exploitation/consommation) et, au-delà, à des rapports à la nature, sinon au monde, différents. Si les élus prennent le risque, au moins à l'occasion d'entretiens semi-directifs, de coder en ces termes le conflit, c'est probablement qu'ils présentent le parti qu'ils peuvent, dans le conflit lui-même, tirer d'une telle vision des choses. A la nature invoquée par les écologistes, ils opposent l'histoire immobile, donc quasi-naturalisée, de leur droit à vivre de la mer.

Les militants associatifs, de leur côté, tentent d'imposer une autre lecture du conflit. Moins insensibles qu'on le dit parfois à l'argument économique, ils acceptent de comparer les coûts de l'aménagement (d'un point de vue écologique) et les profits que l'on pourra retirer de celui-ci (en créations d'emploi). C'est la seule disproportion entre les uns et les autres qui motive leur rejet du projet. On voit ici à quel point est grand leur souci (tactique) de ne pas apparaître comme les défenseurs trop particuliers d'un seul intérêt menacé. En intégrant la logique économique à leur raisonnement, fût-ce pour lui conférer une place modeste, ils se posent en arbitres aptes à confronter des logiques hétérogènes. En cela, évidemment, ils concurrencent le maire dans sa prétention à dire l'intérêt général. C'est même, au terme d'un étonnant retournement, le dernier qui est implicitement renvoyé du côté inhospitalier de l'intérêt particulier, intérêt électoral en l'espèce puisque, comme chacun sait, les créations d'emplois sont toujours électoralement payantes.

C'est encore sur le terrain politique que les associations transportent le conflit lorsqu'elles reprochent à l' élu son autoritarisme. Le combat pour la démocratie locale est, avant tout un combat pour le respect de procédures de concertations. Facile à mener, parce que les projets d'aménagement induisent presque toujours une concentration du pouvoir décisionnel, ce combat permet de désamorcer l'argument des élus selon lequel la culture locale serait menacée par des quasi-étrangers. Car les associations ont ici beau jeu de surenchérir dans le localisme, pour reprocher aux élus de ne pas consulter les habitants de la commune. Au localisme des élus, fondé sur la célébration d'une culture aquacole naturalisée, les associations opposent un localisme ancré dans le présent et axé sur les droits des citoyens locaux à donner leur avis.

Les témoignages, y compris rétrospectifs, des acteurs, montrent à quel point le combat mené se joue sur les mots : il est avant tout lutte pour la définition sociale de la situation. Au travers des mots et des représentations, se

jouent tout à la fois la perception par l'opinion publique du conflit et, à plus court terme encore, la définition juridique de la situation. Selon qu'un espace est ou non considéré comme "remarquable", le destin judiciaire probable du dossier n'est évidemment pas le même. De même, à un autre niveau, selon que le projet d'aménagement est perçu comme l'actualisation d'un droit historique à vivre de la mer ou comme une atteinte (décidée autoritairement) à l'environnement, la mobilisation pourra ou non aboutir.

Les attitudes que l'on vient de décrire et de commenter sont très semblables : cela tient bien sûr d'abord à l'identité des situations objectives qui produisent ces attitudes. A chaque fois, l'élu, mis en cause sur un projet économique polluant doit se défendre. De telles stratégies de défense se rencontrent fréquemment, on est néanmoins en droit de s'interroger sur une autre spécificité commune aux trois élus bretons : aucun en effet n'est de gauche. Le maire de Ploubazlanec se dit "centriste", celui de Moëlan "plutôt de droite". Seul Ch Bonnet affiche clairement son étiquette. Cela suffit-il à formuler l'hypothèse selon laquelle les registres défensifs utilisés seraient plus fréquemment déployés à droite qu'à gauche? En l'absence de données autres, contentons-nous ici de remarquer que certains des arguments invoqués se situent plutôt de ce côté du balancier politique : ainsi la dénonciation de l'Etat, de la bureaucratie, ainsi encore la critique de l'intégrisme écologique. En revanche, des arguments comme la critique du jacobinisme parisien, le localisme, la priorité accordée à l'emploi, appartiennent aujourd'hui au fonds commun dans lequel viennent puiser tous ceux qui à droite comme à gauche exercent le métier politique. Face à "l'adversité" les réponses de l'élu sont très variables et peuvent aller de la volonté de passer en force à celle de négocier.

## CHAPITRE II : DU PASSAGE EN FORCE A LA NEGOCIATION : LES REPNSES STRATEGIQUES DE L'ELU

Deux dossiers seront ici examinés, dans l'ordre chronologique car le retentissement du premier explique pour partie le déroulement du second. Comme précédemment, l'attitude des élus est pour l'essentiel défensive : il s'agit en effet ici encore pour eux de mener à bien des projets d'aménagements industriels jugés polluants par des associations écologistes. Le problème ne porte toutefois plus sur la protection du littoral mais sur les risques de pollution des eaux. Le débat ne se polarisera donc pas sur la loi littoral, mais sur les expertises techniques sollicitées pour montrer la nuisance, et sur les équipements prévus pour réduire celle-ci. Présentons d'abord "l'affaire" de la SAPOD-AUDIC qui mit en effervescence la commune de Theix à partir de 1989. Nous verrons ensuite comment le précédent invita le maire de Pontivy, confronté à un problème de même ordre, à adopter une attitude très prudente.

### A - L'AFFAIRE SAPOD-AUDIC

Le maire de Theix se trouve, c'est le point de départ, sollicité par un industriel local qui souhaite construire une unité d'abattage de volailles. Le choix de l'entrepreneur se porte sur cette commune pour la plus grande joie de son premier magistrat, par ailleurs conseiller général et régional de droite. Les "écologistes du pays Vannetais" se mobilisent, arguant du caractère très polluant de cette industrie ; leur combat trouve un écho favorable à la Préfecture. Le Préfet, en effet, malgré les hésitations de ses directions, elles-mêmes très partagées sur la valeur du projet, rend un arbitrage défavorable à l'industriel et à l' élu. Tirant argument de la faiblesse de l'étude d'impact, il n'autorisera pas la mise en service de l'entreprise.

Le maire a beau jeu de dénoncer la collusion objective entre les militants écologistes et l'autorité préfectorale. Il considère que ce dossier est "politique". Il nie toute validité scientifique aux critères retenus pour justifier l'interdiction de mise en service de l'usine et ironise sur le caractère très polluant de l'entreprise occupant aujourd'hui les locaux laissés vacants par la SAPOD. "C'est un problème politique déclare t-il d'emblée lors de l'entretien. Je ne vous parlerai pas d'environnement car ce n'est pas un problème d'environnement". Succombant aux facilités de la théorie du complot, il explique sa défaite par l'influence néfaste des socialistes, en particulier le maire de Lorient, à qui la décision du Préfet profite :

"Le Drian était bien placé à l'époque" rappelle t-il. "Tout ça pour qu'il profite de l'installation de l'usine à Hennebont où les difficultés liées à l'environnement étaient (pourtant) les mêmes". De même est mis en accusation le Ministre de l'Environnement : "Brice Lalonde lors de sa visite à Vannes a dit aux militants écologues qu'il leur donnerait des ficelles pour casser les élus". La connivence entre écologistes et socialistes est perceptible au niveau gouvernemental comme au niveau local : le maire de Theix reproche aux écologistes d'être moins vigilants à l'égard des problèmes de pollution existant en rade de Lorient : "la mer socialiste sent meilleur", ironise t-il. Le Préfet, lui-même a "roulé pour la gauche", car "on assiste à une soviétisation de l'administration". Le maire de Theix n'accorde aucune confiance aux pseudo-experts des services administratifs qui ont conclu au caractère très polluant de l'activité contestée. De même, il refuse de s'incliner devant le droit de l'environnement, "la juridicité à outrance étant un des débordements les plus fréquents". Ce droit est trop exigeant, "il implique la notion de développement zéro", autant dire le renoncement de la part des élus à leur mission fondamentale. L'intérêt local, qui n'est rien d'autre qu'un intérêt général localisé, donc concret et réel, se trouve selon lui perdu de vue. Le refus du Préfet n'est pas conforme à l'intérêt local, car c'est l'avenir du département qui est ainsi menacé.

L'alliance nouée, contre l' élu, entre autorité préfectorale, partis politiques de gauche, et écologistes, explique que le combat ait été inégal. Le maire rappelle pourtant deux données qui lui semble essentielles, et qui ont été perdues de vue au cours de la polémique : d'abord le caractère primordial, ici encore, du développement économique, ensuite le souci qui a toujours été de préserver l'environnement. On rencontre un argumentaire déjà évoqué au chapitre précédent. Cette homologie n'exclut pourtant pas, comme on va le voir, les nuances.

Dans un courrier (public) à un responsable des "écologistes du pays Vannetais", par ailleurs conseiller municipal de Vannes, le maire évoque la priorité du dossier emploi. "Comment, écrit-il, pourrait-il en être autrement devant une augmentation prévue de population du Pays de Vannes de plus de 25 % d'ici à l'an 2000. Traduit en emplois nécessaires à absorber ce surplus, cela fait 10 000 postes. Dans quel secteur d'activité les trouver ? Où les créer ? (...). L'agro-alimentaire restera un secteur où les plus-values à dégager existent. Cela se traduira aussi par des filières de production à mettre en place pour pallier au (sic !) délicat problème de la désertification rurale. Cela se traduira encore par la possibilité d'emplois dans des postes adaptés à une main d'oeuvre que souvent l'on retrouve sur les trop longues listes des demandeurs d'emplois". On retrouve

ici une conception très rigide de l'antagonisme entre développement économique et protection de l'environnement. Choisir l'un de ces deux secteurs, c'est nécessairement sacrifier l'autre. La question n'est pas de savoir s'il faut ou non protéger l'environnement : elle consiste à se demander, et les choses sont ici plus complexes, s'il vaut mieux sacrifier l'emploi ou l'environnement. En pratique, le maire entend plaider pour un juste milieu. "Bien entendu, poursuit-il, il faut et il faudra toujours adapter les conditions de (production à) l'environnement. Les solutions techniques efficaces ne font pas défaut (...). Je continuerai à travailler à l'amélioration de la qualité de l'environnement (du pays de Vannes) en prenant en compte son développement".

Dans un autre courrier adressé au même destinataire, le maire de Theix insiste sur la force du lien qui unit sa fonction et le souci du développement économique, ce dernier apparaissant comme la forme concrète et contemporaine de l'intérêt local : "De votre point de vue, écrit-il au responsable écologiste, il n'est aujourd'hui plus possible d'envisager aucune création d'industrie polluante même avec une station d'épuration performante, ni de poursuivre l'urbanisation de la commune, et vraisemblablement des secteurs environnants dans l'état actuel du milieu. Vous comprendrez que l' élu que je suis, et ce point de vue me semble partagé par plusieurs de mes collègues du pays de Vannes, ne peut admettre dans l'état des techniques actuelles que tous les développements à la fois du secteur industriel et de l'urbanisation doivent être bloqués aujourd'hui dans le pays de Vannes".

Le rôle même d' élu est ici présenté comme incompatible avec la défense de l'environnement, parce qu'associé à l'historicité du territoire, donc à son développement. L'écologie, idéologie de la conservation, suppose un auto-désaisissement du politique, ce dernier acceptant de renoncer à tout progrès. On voit ici à quel point la critique de l'écologie s'adosse à l'assimilation du maire au développement économique. Acteur de l'histoire par excellence, le décideur politique est le premier touché par les idéologies qui entourent celle-ci de soupçon. Il n'est alors pas surprenant que, dans son combat, le maire reçoive l'appui a priori imprévisible des communistes locaux. Sous le titre : "le pays de Vannes a besoin d'entreprises agro-alimentaires", celui-ci dénonce "une mauvaise polémique nuisible pour le pays de Vannes", et se prononce en faveur de l'ouverture de la SAPOD à Theix. Formulant l'espoir que les moyens techniques puissent permettre de réduire l'antagonisme entre défense de l'environnement et création d'emplois, ils comptent sur cette implantation pour renforcer le secteur secondaire dans une région déséquilibrée en faveur du tertiaire.

Le maire reprend cette thématique lors de l'entretien : "Si les gens, dit-il, n'avaient pas agi sur l'environnement au début du siècle, les écolos ne pourraient pas aujourd'hui défendre le bocage". S'opère ici un renversement du concept de nature. Ce que les écologistes désignent par ce nom n'est en fait que le produit historique d'actions humaines passées. Il n'y a donc aucune raison de nourrir à l'égard de ces produits d'attachement fétichiste. A l'inverse, est naturelle la disposition humaine à travailler l'environnement. Le progrès, le développement, sont naturels car universels.

Sur cette base, l'élu construit un second argument, consistant à opposer sa manière à lui de faire de l'écologie à celle de ses bouillants adversaires. Car une fois remise à sa place, la défense de l'environnement redevient la cause noble qu'elle a toujours été, et ce bien avant que les écologistes ne se l'approprient. Evoquant le débat public autour de la SAPOD, le maire de Theix déclare : "Tout ça, c'est bon pour faire de la littérature. Moi j'agis concrètement pour l'environnement". Il rappelle des données "concrètes" : la commune dispose de 15 kilomètres de littoral classé, de 93 % de son territoire en zone naturelle, elle est dotée d'une station d'épuration performante... Depuis les années 70, le POS a été maintenu, à quelques modifications près. La vraie défense de l'environnement n'est-elle pas là ? "Je suis déjà intervenu maintes fois, écrit-il, sur le problème des effluents des stations d'épuration, mais aussi de bien d'autres sources de pollution, et ai apporté des solutions dont bénéficie l'ensemble du pays de Vannes". Au passage, il rend hommage au Conseil général, dont l'action en ce domaine est pareillement positive et concrète<sup>3</sup>.

Ce qui sépare fondamentalement l'action de l'élu de la conception des écologistes tient dans la manière de promouvoir l'environnement. Le maire précise qu'il a mené ces initiatives "sans tapage médiatique". Il affirme croire davantage au dialogue constructif qu'à la polémique jetée en place publique. Ainsi répond-il par courrier à la lettre d'un écologiste tout en émettant un regret : "J'aurais préféré, écrit-il, un dialogue direct avec vous". Dans une lettre ultérieure adressée au même interlocuteur, il regrette la dérive publique d'un débat qui, selon lui, ne peut être mené sérieusement qu'entre spécialistes : "J'avais cru, possible, écrit-il, après les débats difficiles pour les uns et les autres qui se sont déroulés courant 1989 et début 1990, de prendre un contact direct et informel avec vous afin d'étudier les solutions d'avenir à mettre en oeuvre sur la commune de Theix. Je constate que vous voulez donner dès à présent un caractère public à cette concertation que je souhaitais, et reprendre une polémique qui s'était

<sup>3</sup>Le débat se structure conformément aux clivages politiques. Maire de Theix et Conseil Général d'un côté, ville de Lorient et gouvernement socialiste de l'autre.

momentanément interrompue. En effet, vous avez cru utile d'une part de donner connaissance à la presse du courrier que vous m'adressez... et d'autre part de déclarer sur les radios locales que le projet que je vous ai soumis avait un caractère "fantaisiste". Ce n'est pas la forme que j'envisageais pour la concertation que je vous proposais". S'opposent ici deux conceptions de la démocratie : les écologistes tentent de saisir les médias locaux pour donner aux débats municipaux une dimension publique : chacun peut ainsi se faire son idée et intervenir s'il le souhaite, tous peuvent participer au processus décisionnel, car l'avenir de la commune engage et intéresse chacun. Pour le maire au contraire, plus proche de l'idée de démocratie représentative que de la démocratie directe, l'élection vaut obligation faite aux responsables choisis d'effectuer les bons arbitrages. Le caractère éminemment technique du dossier SAPOD ne fait que renforcer cette conviction. Les débats d'experts ne gagnent pas à être soumis à l'opinion publique. Le maire s'en prend au passage à la presse, accusée d'avoir manqué d'objectivité et d'avoir alimenté la polémique. Ceci n'exclut pas, toujours selon le maire, les contacts avec la population lors de réunions publiques. Mais ceux-ci doivent s'effectuer sans intermédiaire, car il n'est, localement, personne en dehors des élus qui puisse prétendre représenter l'opinion publique. Les associations de défense de l'environnement sont jugées peu représentatives, elles n'ont donc pas à intervenir dans le dialogue entre le maire, son conseil, et les citoyens. Tel leader associatif est "manipulé", "il a une bonne place à Paris"... Ces associations sont en particulier fragilisées par le décalage qui existe entre les propos qu'elles tiennent et les actes réels de leurs membres. "Ceux qui prônent le développement de l'intérieur des terres n'ont qu'à aller y habiter ! Mais non, ils habitent tous au bord du golfe". Dans le même registre, il dénonce la logique "marchande" de la SEPNEB, plus préoccupée d'organiser des journées découvertes que de protéger les sites. Dans sa prétention à incarner l'intérêt général, l'association écologiste est malmenée car ramenée au rang disqualifiant de groupe de pression (économique et idéologique).

## **B - L'AFFAIRE DANDY**

Face à une configuration d'intérêts presque semblable, le maire ici concerné ne va pas adopter la même stratégie. Au lieu de tenter le passage en force, ce qui l'aurait à coup sûr conduit à l'échec comme son collègue de Theix, le maire de Pontivy va tenter de composer avec des interlocuteurs qu'il sait maintenant très bien armés. L'affaire précédente eut suffisamment de retentissement pour que la réputation du Préfet du Morbihan dissuade les élus de

prendre des risques inutiles. Elle leur servira en quelque sorte de leçon à tous. On peut dire la même chose pour les industriels, pourtant habitués à voir les pouvoirs publics redoubler de prévenance pour les accueillir. La publicité donnée à l'affaire SAPOD aura pour effet, en conséquence, d'achever de persuader les élus qu'il vaut mieux jouer la concertation en amont plutôt que de risquer de voir la situation dégénérer en conflit, conflit dans lequel ils ont tout à perdre. D'où l'insistance désormais mise sur le respect des procédures.

L'expression "faire jurisprudence" mériterait ici d'être utilisée y compris pour rendre compte du poids accordé à la décision du Préfet. Le retentissement dans la presse locale de l'affaire "SAPOD-AUDIC" fut tel que la décision, qui aurait pu ne servir de leçon qu'aux intéressés immédiats, suffit à infléchir des comportements repérables à l'échelle du département tout entier. La configuration du jeu avait considérablement changé, objectivement et dans l'esprit des élus locaux. A une configuration au pire aléatoire mais tout de même maîtrisée pour l'essentiel sur la base de l'hypothèse selon laquelle les pouvoirs publics sont forcément favorables à un projet créateur d'emplois, se substitue une configuration tristement prévisible, au mieux très aléatoire. Le pire n'est pas exclu, sans être certain il est probable. Le travail de l'élu se déplace, du fait de l'ouverture d'un second "front" : il faut non seulement convaincre les acteurs économiques d'investir localement, mais en même temps il faut défendre le projet auprès des services déconcentrés de l'Etat et auprès de l'opinion publique. Les alliés d'hier ne sont plus aussi sûrs, l'argument que constitue l'invocation des créations d'emplois souffre désormais la réplique. La structure du "jeu" s'est considérablement compliquée. On peut distinguer au moins quatre joueurs : l'élu, l'industriel, les défenseurs locaux de l'environnement, et l'administration préfectorale. L'alliance entre élus, opinion publique, et Préfet, a volé en éclats. Pour autant, l'élu n'est pas nécessairement en position dominée. Il tire son épingle du jeu, tout à la fois du fait de ses ressources propres (la légitimité politique) et du fait de l'isolement dans lequel sont tenus ses adversaires-partenaires (conflit entre industriel et écologistes, refus du Préfet de se rapprocher ostensiblement d'un autre joueur...). L'élu local peut aussi se prévaloir d'une position centrale ou incontournable dans le jeu ainsi défini. Pontivy n'est pas un village, il connaît donc personnellement le Préfet comme il connaît "ses" industriels et "ses" adversaires politiques.

La stratégie de l'élu est tout en prudence. Il recherche le consensus, plaidant pour une vision réconciliée de l'environnement et de l'économie. "L'affaire de la SAPOD qui était apparue au grand jour peu de temps avant a accéléré la prise de conscience de l'équipe municipale à l'égard des problèmes

d'environnement". Dans l'esprit du maire, il était hors de question d'entamer une partie de bras de fer avec les services de l'Etat qui à ce moment semblaient particulièrement attachés au respect des normes relatives à la protection de l'environnement. Il est clair pour les élus que la réussite du projet était conditionné par leur capacité à prévenir toute dérive conflictuelle du jeu. Ayant tout à perdre, de leur point de vue, d'un rapport de force Préfet et écologistes contre industriels et élus (le droit de l'environnement ayant le dernier mot sur la nécessité politique du développement), les responsables politiques locaux tentent de favoriser le dialogue, et paufinent leur dossier pour ne pas susciter l'ire préfectorale. Le souci de soigner le "dossier" est affiché d'emblée, ainsi que la volonté de dialoguer de la façon la plus ouverte qui soit. Une telle bonne volonté trahit évidemment la faiblesse de la position des élus, prêts à tout pour faire aboutir le dossier, et conscients que son succès est entre les mains de leurs adversaires objectifs, préfet et écologistes. Il n'est alors pas étonnant d'entendre et de voir les élus afficher leur souci de promouvoir l'environnement. Il ne s'agit plus pour eux d'opposer leur façon de le faire à celle de leurs adversaires, ce qui précipiterait le conflit ; mais bien de faire acte d'allégeance vis-à-vis des logiques d'action et des valeurs du partenaire-adversaire. Symbolique, la décision de créer à la mairie un service "environnement" en 1992 s'inscrit en point d'orgue d'une stratégie qui vise avant tout à désamorcer les antagonismes objectifs entre acteurs et entre logiques d'action ; de même, les élus acceptent la définition de l'environnement imposée par les écologistes et suivent ceux-ci lorsqu'ils mettent l'accent sur la propreté du "Blavet", la rivière locale. Le maire ne cherche pas à opposer une conception de l'environnement à une autre, il fait sienne cette hiérarchisation des problèmes d'environnement posés localement. Selon le secrétaire général de la commune de Pontivy de l'époque, le maire comprend très rapidement que la composante "environnement" du dossier d'implantation de l'usine risque de se révéler plus difficile à gérer que prévu. Anticipant sur la décision du Préfet qu'il cherche à prévenir, il contacte l'industriel concerné pour lui faire partager ses craintes. "Initialement, se souvient le Secrétaire général, l'industriel concerné ne semblait pas davantage prêt à respecter scrupuleusement les normes de pollution que Mme Audic. En revanche, le maire qui avait perçu les dangers d'une telle attitude qui n'aurait pas manqué d'agacer la Préfecture dont les avis devenaient de plus en plus catégoriques, avait très clairement pris position en faveur du strict respect des normes de rejets autorisés". On voit au passage que la force stratégique du maire tient moins à l'étendue de ses ressources de pouvoir (en termes de compétences, il sait que le Préfet aura le dernier mot) qu'à sa capacité à prévoir l'attitude de ses "adversaires". Il peut,

mieux que l'industriel, anticiper l'opinion du Préfet, et donc, contribuer à l'infléchir. Cette opinion a pour elle l'autorité de l'Etat, mais, pour cette raison, obéit nécessairement à des logiques prévisibles auxquelles on peut répliquer par anticipation. Née d'une complicité objective, d'un intérêt commun en tous cas à ce que le projet aboutisse, la relation entre l'élu et l'industriel va se tendre dès que le maire cherchera à imposer à son allié les logiques d'action qui sont celles de l'adversaire, ici le Préfet. Adoptant en cela la conduite typique du médiateur, il fait sienne la rationalité de l'adversaire pour l'imposer à ses alliés, invitant au moins ce dernier à faire preuve de vigilance, à "mettre un peu d'eau dans son vin". Le maire de Pontivy se souvient avoir essayé de démontrer à l'industriel le caractère incontournable du respect de l'environnement, "qui est aujourd'hui la seule façon de réussir pour un industriel". Ce faisant, il invite son partenaire à, comme lui l'a fait, intégrer à sa logique d'action une valeur au respect de laquelle il est de toute façon condamné d'obéir. Préférant se situer sur le terrain du respect des valeurs que sur celui du respect des rapports de force, il transforme une obéissance par anticipation en acte souverain. C'est sans doute, de son point de vue, le meilleur moyen de disposer favorablement le Préfet et de faire aboutir le dossier. C'est aussi, de façon plus directement politique, le meilleur moyen d'avoir l'opinion publique, supposément attachée à la défense de l'environnement, de son côté. Il s'agit encore d'éviter que le conflit, s'il surgit malgré tout, ne se structure autour de l'opposition entre développement et défense de l'environnement. L'anticipation stratégique réalisée par le maire, qui entrevoit ce que pourrait être l'opinion du Préfet, est ici d'autant plus payante qu'elle n'apparaît justement pas comme une anticipation stratégique, mais au contraire comme le produit d'une très souveraine prise de position par référence à des valeurs. On obéit au droit de l'environnement parce que l'on croit aux valeurs auxquelles est adossé ce droit, et non par crainte d'une sanction.

Le dialogue entre le maire et l'industriel va porter sur l'étude d'impact nécessaire à l'aboutissement du projet. Une première étude avait été réalisée à la va-vite par un cabinet d'architectes, à l'initiative de l'industriel. Le maire va tenter d'obtenir de son partenaire qu'il accepte une seconde étude, et va chercher à lui imposer pour ce faire son propre expert, le cabinet-conseil chargé par ailleurs de réaliser le plan d'assainissement de la ville. Cette pression de l'élu sur l'industriel n'a de chance d'aboutir, et n'aboutira effectivement, que parce que le projet était un projet d'agrandissement d'un établissement déjà existant. Ceci entraîne deux conséquences également favorables à l'élu : d'une part la relation personnelle qui le lie à l'industrielle est ancienne, elle préexiste au dossier dont il est ici question. D'autre part, l'industriel ne peut guère faire jouer la concurrence entre

collectivités. Le chantage à l'emploi, qui permet à certains industriels de bénéficier de conditions très favorables pour réaliser une implantation d'entreprise en laissant les communes surenchérir pour emporter le marché, n'a pas lieu d'être ici. Le maire sait que l'entreprise, installée sur le territoire de sa commune, ne peut s'étendre ailleurs que sur ce même territoire. Il sait donc son partenaire condamné à s'entendre avec lui, il est donc en position de force. L'élu se souvient par exemple d'avoir essayé de convaincre l'industriel qu'il était de son intérêt bien compris de bénéficier d'un environnement de qualité. Ici encore, on refuse un raisonnement cynique mené du seul point de vue des exigences bureaucratiques pour que le dossier "passe" auprès du Préfet. "Actuellement, déclare le maire, les industries agro-alimentaires ont besoin d'une eau de qualité. Tout le paradoxe se trouve au niveau de l'industriel ; d'une part pour éviter qu'il ne le dégrade à terme, il doit se soumettre à des contraintes très strictes". Objectivement, il n'y aurait donc pas contradiction entre défense de l'environnement et développement des activités économiques. C'est le rôle du maire de faire prendre aux industriels conscience de leur intérêt réel à défendre l'environnement, y compris du strict point de vue de la rentabilité économique. Peu importe que l'industriel ait ou non été convaincu par ce discours : seul compte son consentement à cette seconde expertise. Il est évidemment plus que probable que c'est la crainte du jugement préfectoral qui explique en dernière analyse ce revirement, le maire insistant sur le fait que le cabinet qui a sa préférence connaît particulièrement "les textes et les ficelles administratives". L'élu construit selon le même principe de prudence par anticipation sa relation avec les écologistes. Il cherche avant tout, là encore, à manifester sa bonne volonté en profitant d'une opportunité : l'un des responsables associatifs auxquels il est confronté, militant et permanent d'"Eaux et Rivières" se trouve être un ancien membre du personnel municipal. Le maire va donc le solliciter pour l'ériger en médiateur entre municipalité et lobbies écologistes. Il s'agit tout à la fois de prévenir d'éventuels conflits entre ces deux acteurs et d'associer au projet une personne compétente en matière d'environnement, capable donc d'aider à la réalisation du dossier destiné au Préfet. Prudence bureaucratique et prudence politique, une nouvelle fois, interfèrent. "Très rapidement, se souvient le secrétaire général, le dossier a été pris en main par une équipe regroupant l'industriel, le maire, les services de la mairie, et les écologistes qui semblaient les plus ouverts à la concertation". Cette stratégie ne connaîtra pas le succès escompté, car seule une partie de la mouvance écologiste accepte d'être ainsi intégrée au processus de concertation. Le résultat de cette partition tient pour l'essentiel dans la constitution tant redoutée par le maire d'un groupe d'adversaires

au projet. La gestion du conflit ne peut se faire, de la part de l'élus, que dans les mêmes termes qu'à Theix. Il en arrive fort logiquement à classer les associations de défense de l'environnement "en deux catégories : les responsables et les irresponsables qui défendent des intérêts personnels et avec lesquelles toute discussion est impossible". A partir de là, le jeu se structure de façon très classique sur la base d'une opposition rigide entre partisans et adversaires du projet. L'enjeu de cette compétition autour du droit à parler au nom de l'intérêt général est la décision du Préfet, encore extérieur, à ce stade-là, au conflit.

Dans le même temps donc, le maire multiplie les contacts avec les services départementaux de l'Etat, affichant là-encore sa bonne volonté. Prêt à faire ce qu'il faut pour faire passer le dossier, l'élus est clairement demandeurs de conseils, voire de recettes, pour gérer au mieux le dossier. La relation, à ce niveau aussi, va se dégrader rapidement. "On a joué cartes sur table avec la Préfecture, mais celle-ci déteste jouer les conseils et préfère le rôle de gendarme". Les services de l'Etat se montrent moins coopératifs que prévu. Selon le secrétaire général, "la DDE s'est ici montrée très prudente, voire réticente, à livrer des informations. Elle avait reçu ordre de ne rien dire". L'élus et son équipe sont déstabilisés par cette posture, car ils ont le sentiment d'être insuffisamment armés pour monter seuls un dossier recevable. Joue ici indépendamment même de leur complexité objective, le sentiment éprouvé par les responsables de la commune selon lequel les normes et procédures en matière d'environnement ne peuvent être maîtrisées que par des spécialistes. La dimension technique du dossier contribue à déssaisir les élus de leur maîtrise du dossier. Ne pouvant que solliciter des experts, ils deviennent rapidement spectateurs d'un débat très technique entre spécialistes. La légitimité politique tourne à vide face à la légitimité scientifique.

Le maire a finalement échoué parce qu'il n'a pas pu prévenir la substitution au consensus politique et bureaucratique qu'il souhaitait d'un débat technique conflictuel. Symbole de l'unité dans le premier cas, il occupait alors une position centrale de médiateur ; dans le second au contraire, il apparaît hors-jeu du fait de son absence de compétence technique. Pris entre deux jeux, il ne peut plus que s'en remettre à la sagesse du Préfet qui, lui au contraire, domine la partie à ce stade.

## CHAPITRE III

### LES RESSORTS DE LA DECISION : ENTRE LOGIQUE D'ENTREPRISE ET POLITIQUE DE COMMUNICATION

Un sondage récent auprès des élus montre qu'ils accordent à ce problème une grande importance : la question des déchets fait partie de celles qui leur causent le plus de souci, alors même que, toujours selon cette enquête, elle n'en cause guère au citoyen, apparemment moins conscient de la difficulté que rencontrent nos sociétés à se débarrasser de tout ce qui les encombre après usage. A la différence des problèmes évoqués dans les chapitres précédents, la question des déchets se pose pour tous les maires, urbains et ruraux, centraux ou périphériques... Au-delà de la simple question du "ramassage" des ordures ménagères, tous ont à placer les détritiques collectés. Pris en tenaille entre une opinion publique qui tolère de plus en plus mal les décharges sauvages à ciel ouvert et la nécessité technique de gérer un volume croissant de déchets, ils se doivent de prendre l'initiative pour ne pas laisser se ternir leur image.

Deux dossiers ont particulièrement fait problème dans l'ouest ces dernières années. A Quimper (Finistère) comme à Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), tout le monde s'accorde sur la nécessité, l'urgence même, de solutions nouvelles. On parle d'usine de retraitement, de Centre Technique d'Enfouissement (CTE). Mais qui à l'échelle d'agglomérations s'étendant sur plusieurs communes, acceptera d'accueillir un tel équipement ? Ici les deux configurations diffèrent: à Quimper, il se trouve un élu, le maire de Briec, pour se déclarer intéressé par un tel projet. Aussitôt, on le verra, un comité de défense se crée pour remettre en cause son opportunité. S'ouvre alors un vaste débat. A Saint-Brieuc, si tous dénoncent la décharge de "la Grève des Courses", et si tous en appellent à des solutions urgentes, le dossier traîne et les divers acteurs se renvoient la balle.

#### **A - UNE USINE D'INCINERATION A BRIEC ?**

Il est clair pour tous, à la fin des années 80, que la décharge de Kerjequel est en voie de saturation. Depuis longtemps les riverains faisaient pression pour obtenir des améliorations substantielles ; ils se plaignaient des nuisances provoquées. La ville de Quimper multiplia dans un premier temps les tentatives pour améliorer le système (en réalisant par exemple des bassins de décantation) : le coût de l'exploitation de la décharge fut ainsi multiplié par trois, sans que le problème soit convenablement réglé. Le consensus s'établit sur l'urgence et l'acuité du problème au sein du SIDEPEG (Syndicat intercommunal des déchets

du pays de Quimper) qui regroupe les communes concernées par ce problème. Consensus encore sur l'idée de construire une usine d'incinération qui viendrait efficacement se substituer à la décharge existante. Vues depuis la Préfecture du Finistère, les choses semblent bien s'engager. "Il n'y a pas d'autre solution" juge le directeur du Service Environnement. A ce stade est alors posée la question essentielle : celle du choix du lieu d'implantation de l'usine en question. La logique "NIMBY" ("Not in my back yard") joue à plein, les élus veillant à préserver leur territoire comme le feraient des particuliers attachés à leurs jardins. Le calcul de chacun est clairement rationnel : si tous ont intérêt à l'existence de l'usine, chacun a intérêt à ce qu'elle s'installe chez le voisin. Cette logique olsonienne vaut d'autant plus que les élus considèrent l'usine comme indésirable : elle est le prix à payer pour régler le problème, mais elle est elle-même polluante (certes moins que la décharge), et les élus craignent qu'un tel équipement n'indispose d'autres industriels candidats à l'installation. Bref, si tous entrevoient les bénéfices de l'opération, aucun élu ne souhaite se sacrifier personnellement et prendre à sa charge les coûts de celle-ci.

La solution ne pourrait-elle pas venir du maire de Quimper ? Celui-ci semble en effet plus disposé que ses collègues à échapper aux logiques précédentes. En tant que maire de la ville-centre, il est le plus intéressé à l'avancement du dossier. En tant que leader au sein de la structure intercommunale, il est le mieux à même de raisonner du point de vue de l'agglomération tout entière, quitte à abandonner pour ce faire un positionnement étroitement communal. Que les élus des petites communes cherchent à préserver leur position, qu'elles perçoivent le syndicat comme un espace de compétition au sein duquel la rivalité entre voisins se poursuit, c'est finalement peu surprenant. Mais comment expliquer que le maire de Quimper ait lui aussi joué ce jeu individualiste ? L'explication est politique. Nouvel élu, B. Poignant s'était engagé lors de la campagne électorale à ne pas construire d'usine d'incinération sur la commune. On voit au passage comment le contexte électoral favorise le repli sur l'intérêt strictement communal. Le face-à-face, consacré par l'élection, entre maire et citoyens de la commune, impose à celui-ci de penser ses stratégies par référence à ce seul public. Il n'est donc pas, à ce moment, en position de force pour imposer, au terme par exemple d'un travail de pédagogie active, la nécessité d'une vision globale du problème.

On peut alors prévoir, à partir de là, que le dossier n'avancera guère. Tel ne fut pourtant pas le cas. L'un des élus, le maire de Briec, se porta "candidat" à l'accueil de l'usine d'incinération. Faut-il croire qu'il s'agit de sa part d'un sacrifice, au nom de l'intérêt supérieur de la région quimpéroise ? Bien au

contraire. Son argumentaire laisse à l'inverse entrevoir un calcul de rationalité non moins strictement "égoïste" (c'est-à-dire fondé sur le seul intérêt de sa commune) que celui des ses collègues. Le paradoxe est alors le suivant : comment, à partir d'une configuration où les joueurs sont à peu près en positions identiques et donc interchangeables (à l'exclusion bien sûr, mais on en a déjà parlé, du maire de Quimper), expliquer que l'un d'entre eux fasse un choix stratégique différent de celui de tous les autres. La clé de ce paradoxe apparent tient simplement dans ce que le maire de Briec ne voit pas son intérêt là où ses collègues le voient. L'usine d'incinération lui apparaît comme une opportunité à saisir. Il ne faut donc pas parler des coûts de l'action collective, mais bien de gratification sélective. Cet élu calcule que l'usine peut apporter trois types de profits à sa commune : des emplois (quinze à vingt), des ressources fiscales (via la taxe professionnelle), des subventions conséquentes. Il évoquera même la perspective d'une piscine municipale chauffée gratuitement<sup>4</sup>. Dans le même temps, il dédramatise les inconvénients, toujours pour la commune, d'un tel équipement : "Tout sera clos et couvert dans l'usine et le traitement des fumées qui a été choisi dépasse d'un million et demi de francs les autres. On assure qu'il est le plus performant existant et que ses résultats vont au-delà des normes imposées". Les "coûts" de l'opération sont d'autant moins localisés que "les cendres récupérées... seront stockées dans une décharge... en Vendée"<sup>5</sup>

Comment expliquer l'originalité de cette stratégie ? Comment expliquer que l'usine, perçue par tous comme une menace pour l'économie locale, ait été pour le maire de Briec synonyme de développement ? Il nous semble indispensable de laisser parler le principal intéressé. Interrogé sur ce point, il répond ceci : "En réunion du SADEPAG, j'ai profité de la lâcheté des autres ; les maires n'ont pas de coeur, leur ambition est de préserver leur place quitte à ne rien faire. Quand une usine est faite, c'est pour le bien général, on doit la faire car tout le monde produit des déchets". Cet argumentaire joue habilement de la complémentarité entre intérêt bien compris ("J'ai profité") et sacrifice au nom du bien commun. C'est pourtant un autre extrait d'entretien qu'il faut ici mobiliser pour saisir la logique d'un choix atypique. Le maire de Briec se présente comme ancien chef d'entreprise. Il juge franchement que les responsabilités d'un maire sont peu de choses comparées à celles d'un chef d'entreprise. "Etre maire, ce n'est rien comparé au système de travail que j'ai eu (comme patron)". Et d'insister sur la différence entre les rythmes de travail ("Coucher à minuit, lever à cinq heures tous les jours") qu'il a connus dans l'une et l'autre fonction. Maire depuis peu, cet

<sup>4</sup> **Ouest-France**, 22/01/1993

<sup>5</sup> **Le télégramme**, 15/05/1992

élu (apparenté RPR) n'a pas les mêmes réflexes que ses collègues. L'habitus patronal domine chez cet homme pressé qui ne s'habitue pas aux "lenteurs et contraintes" de l'administration.

Ce qui différencie fondamentalement le maire des ses collègues, c'est l'évaluation qu'il fait des risques de dérapage politique d'un tel dossier. La prudence des élus plus expérimentés les pousse à ne pas vouloir s'encombrer d'une usine peut-être polluante, mais surtout certainement de nature à diviser les citoyens. Ce que ces élus craignent, ce sont moins les effets environnementaux (techniquement difficiles à saisir) de l'usine que les conséquences politiques d'un tel dossier, conséquences qui ne sont, elles, que trop prévisibles. Le métier politique se définit ici par une grande prudence face aux réactions imprévisibles d'une opinion publique toujours prompte à se mobiliser autour de l'environnement. Au contraire, le maire de Briec affiche sa volonté "d'avancer" sans se soucier des réactions. Sa conception du rôle d'élu mérite d'être citée, car elle est originale : il la développe par référence à ce qu'il estime être l'idéal dans le registre de l'univers décisionnel, à savoir l'autorité patronale : "Quand le patron d'une entreprise prend une décision, il en fait part après coup". De la sorte, il distingue clairement deux dimensions : d'une part la nécessité technique d'une décision, d'autre part son acceptabilité par autrui. Il lui semble que la première dimension doit primer sur la seconde, et que les anticipations sur les réactions auxquelles donneront lieu la décision ne sont pas légitimes à l'instant du débat technique sur la pertinence de celle-ci. Prendre la bonne décision d'abord, l'expliquer à l'opinion ensuite, voilà le métier d'élu, étant entendu que la première activité est essentielle alors que la seconde n'est qu'accessoire. "L'information, ce n'est pas notre boulot", dira le maire pour justifier le recours tardif de la ville à un Cabinet-Conseil capable de convaincre l'opinion publique de la pertinence du projet. Une telle déclaration suffit, nous semble-t-il, à illustrer l'originalité du profil du maire de Briec. Considérant le dialogue avec l'opinion publique locale comme second, il a tendance à dédramatiser les problèmes qui pourraient se poser à ce niveau. Le projet d'usine d'incinération peut donc ne pas l'inquiéter autant qu'il inquiète ses collègues. Il est jusqu'à son souci de privilégier la légalité de la décision sur sa légitimité qui peut être considéré comme atypique, plus révélateur d'un habitus patronal que marginal. "En tant qu'élu, c'est indispensable que je tienne au report des normes", dit-il. On est loin du notable décrit par P. Gremion, qui fort de sa légitimité, négocie l'application des normes étatiques<sup>6</sup>.

On est loin, de même, du discours de l'Adjoint au Maire de Quimper chargé de l'environnement. Ce discours-là est tout en prudence politique : "Il

<sup>6</sup> Pierre Gremion, *Le pouvoir périphérique, Paris, Seuil*

s'agit, dit-il, à propos de cette même affaire, de travailler en phase avec les éléments actifs de la population, même si la décision appartient aux élus. Souvent en matière d'environnement, on observe des réactions de refus, des raideurs sociales".

On ne sera pas surpris de constater que le projet du maire de Briec va rapidement mobiliser un certain nombre de mécontents, au sein d'une association "Briec Ville-Nature". Les leaders de celle-ci, inquiets quant aux conséquences effectives d'un tel équipement, sont en outre exaspérés par la faiblesse de l'information disponible. Le maire les ignore. Le conflit s'envenime.

Le comité de défense reproche au maire d'ignorer la démocratie locale. Celui-ci, pour qui, on l'a dit, l'information ne doit pas précéder la prise de décision, répond avec ironie : "Nous n'avons pas pu avoir accès à l'étude d'impact à Briec, mais seulement à Quimper", s'inquiètent les écologistes. "Je vous ai laissé faire vos tirages à la photocopieuse de la mairie. De quoi vous plaignez-vous ?" répond l'élu. Lors de l'entretien, ce dernier dédramatise : "C'était normal. Les comités de défense sont toujours là. D'ailleurs leur présence ne me gêne absolument pas. M D..., qui est artisan, a déjà travaillé pour la commune, si l'occasion se représente je lui redonne du travail ; de même si je revois certains membres de l'association je leur paierai un coup dans un café".

Le recours à un cabinet-conseil exprime malgré tout une prise de conscience des risques d'enlèvement politique. Implicitement, le maire reconnaît avoir sous-estimé cette dimension du dossier ; présentant qu'il n'a rien à gagner d'un affrontement direct ; d'autant qu'il est obligé d'admettre que font partie de ce comité d'authentiques techniciens à qui il ne peut opposer que des arguments économiques. "Ils pourront surveiller l'usine", envisage-t-il avec optimisme.

Le maire va alors développer une double stratégie. D'une part il tente de contourner l'association pour instaurer un dialogue avec la population toute entière. Ainsi le refus d'informer les responsables du comité trouve-t-il sa justification dans le souhait affiché d'informer en priorité les citoyens de la commune dans leur ensemble<sup>7</sup>. Il oppose à la légitimité technique dont se prévalent ses adversaires sa légitimité politique fondée sur le suffrage universel. D'autre part, le maire de Briec ne cesse de répéter qu'il fera tout pour que les responsables de l'usine respectent leurs engagements afin que celle-ci ne soit pas trop polluante. Le dialogue avec ces responsables est-il, comme le laissent entendre les porte-parole du comité, un dialogue technique pour lequel l'élu n'a aucune compétence ? "Si les normes techniques n'étaient pas respectées, répond celui-ci, je ferai en sorte qu'elles le soient. Techniquement, l'usine sera ok, car

<sup>7</sup> Ouest-France 18/01/1993

j'aurai toujours possibilité de faire pression sur le constructeur, et sinon, je lui démolirai sa baraque auprès des autres élus.". Même argument devant l'opinion publique : "Je veux que (l'usine) soit propre, j'ai exigé que son architecture soit belle et que les abords en soient soignés. Si le cahier des charges n'est pas respecté, je ferai arrêter l'usine jusqu'à ce qu'il le soit"<sup>8</sup>. De strictement économique qu'il était au départ, l'argumentaire s'ouvre de plus en plus explicitement aux questions d'environnement. Il s'agit de reprendre les arguments de l'adversaire, pour tenter, jusque sur le terrain de celui-ci, de s'imposer.

Dans ce même esprit, le maire va paradoxalement s'en remettre au Préfet, autorité suprême selon lui en matière de protection de l'environnement. Il refuse de s'engager lui-même dans le débat technique, mais invoque la hiérarchie des pouvoirs pour créditer le représentant de l'Etat d'un droit définitif à dire ce qui est la meilleure solution. Le 04/02/1993 est publié le décret faisant obligation aux préfets d'élaborer des plans départementaux de gestion des déchets". Le maire de Briec craint que son propre projet ne se trouve entravé ou retardé par cette nouvelle donne. Mais le transfert objectif du dossier vers l'autorité préfectorale peut aussi faire son affaire. Comme l'affirme l'Adjoint au Maire de Quimper chargé de l'Environnement, "Ce schéma nécessite l'arbitrage du Préfet, ce qui n'est pas pour déplaire à certains élus qui en un sens démissionnent et préfèrent ce type d'arbitrage plutôt que d'assumer pleinement des décisions parfois impopulaires". Le maire de Briec fait d'autant plus confiance aux autorités étatiques que la DDE a joué un rôle non négligeable dans le bouclage du dossier, palliant les déficiences techniques des municipalités.

Le mot de la fin revient au maire de Briec : "La décision finale, déclare t-il, sera prise par le Préfet lui-même. Pourquoi voulez-vous qu'il donne son feu vert à un projet qui serait inutile ? Nous ne faisons pas une usine pour le plaisir d'en faire une. Si on n'en a pas besoin, on ne le fera pas"<sup>9</sup>. A ce stade, le face-à-face entre élus et comité de défense de Briec s'est élargi. Les protagonistes ont cherché, et trouvé, des alliés. Le maire de Briec est soutenu par d'autres élus au sein du SIDEPAQ et par la municipalité de Quimper, et peut même évoquer la neutralité qu'il juge bienveillante de la SEPNB. L'élargissement (d'une dizaine à une vingtaine de communes) du SIDEPAQ peut aussi être interprété comme la preuve de l'utilité de l'usine d'incinération. Le comité de défense paraît plus isolé. Jouant réseau contre réseau, il entre en contact avec quelques personnalités de la gauche départementale, en particulier Kofi Yamgnane. De façon très prévisible,

<sup>8</sup> Ouest-France, 21/01/1993

<sup>9</sup> Ouest-France, 21/01/1993

"les amis de la Terre", "les Verts" et Génération Ecologie" appuient également la démarche du Comité.

Il semble finalement que le temps ait joué en faveur de l'élu L'urgence du dossier était telle que l'alternative décharge-usine d'incinération s'est imposée (dramatiquement) à tous. Ceux qui, du côté des opposants à ce projet, voulaient émettre d'autres propositions ou profiter du nouveau décret pour engager une réflexion prospective plus démocratique, ont échoué. Il y avait urgence.

## **B - LA DECHARGE DE LA "GREVE DES COURSES" A SAINT BRIEUC : OU COMMENT S'EN DEBARRASSER ?**

Il est intéressant de comparer la situation briochine à la précédente, car les deux dossiers, à partir de configurations semblables au départ, évoluent différemment. La mise sur agenda provient, comme précédemment, de la gêne croissante occasionnée par une décharge publique, située ici qui plus est en bord de mer. La presse locale diffuse à l'envie des photographies inquiétantes, parle du "vilain canard du littoral français". Les communes de l'agglomération sont accusées "d'avoir déversé sans souci des tonnes de déchets pendant des dizaines d'années". "Depuis le temps qu'on en parle, demande un habitant du quartier au sénateur-maire lors d'une réunion publique, comptez-vous la fermer un jour, cette décharge de la grève des courses ?". Les opposants sont nombreux, et les responsables du GPEN (groupement pour l'étude et la protection de la nature en baie de Saint-Brieuc) ne cessent d'interpeller et de fustiger les élus : "Force est de constater qu'ils ne prennent guère en compte la protection de l'environnement", déclarent-ils à la presse.

La lutte menée par les écologistes ne se réduit pas au débat public devant l'opinion publique. Elle n'est pas seulement politique. Ces derniers obtiennent en effet en 1984 du Tribunal Administratif de Rennes qu'il déclare illégale cette décharge, condamnant en cela l'attitude des préfets successifs coupables d'avoir longtemps fermé les yeux. Mais cette décision n'est pas suivie d'effets. La décharge continue, en toute illégalité, à fonctionner. "Il est urgent de fermer cette décharge pour de bon" déclare cinq ans plus tard un responsable du GEPN. Les élus de Saint-Brieuc sont évidemment ici en position très difficile, d'autant que les associations font pression sur le préfet pour qu'il fasse preuve de fermeté contre eux. En 1985, le tribunal administratif de Rennes décide que l'administration (préfectorale) est "tenue d'engager des poursuites en contravention de grande voirie contre la ville de Saint-Brieuc"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> **Ouest-France**, 03/01/1985

Les élus affichent leur bonne volonté : "le plus urgent est de faire en sorte qu'on en termine très vite avec l'exploitation de la décharge", déclare un adjoint<sup>11</sup>. La pression est, il faut le dire, très forte. Outre les décisions judiciaires, l'opinion publique ne peut rester insensible à de telles nuisances. En 1989, M. Brice Lalonde, Ministre de l'Environnement, ordonne lui aussi la fermeture de la décharge. Faut-il en outre rappeler que cette décharge se situe au fond d'une baie réputée pour ses gisements de moules et de coquilles Saint-Jacques ? Les élus décident, faute de mieux, de la réserver aux seules communes de Saint-Brieuc et Languieux.

Malgré le consensus, les choses ne bougent guère. Il faut bien, au quotidien, gérer les déchets existants, et les élus de Saint-Brieuc ne peuvent recourir qu'à une solution, proche de celle expérimentée à Quimper : trouver une technique de substitution. Le projet de Centre Technique d'Enfouissement (CTE) paraît séduisant, mais il se heurte à un obstacle politique : aucun élu n'en veut. Le maire de Saint-Brieuc a beau rappeler que la décharge de la grève des courses n'est pas le problème des seuls briochins, puisque c'est toute l'agglomération qui l'utilise, personne n'est volontaire pour accueillir le CTE. Ici donc la situation évolue dans un sens différent de celle de Quimper, où il s'était trouvé un maire, rappelons-le, pour saisir cette "opportunité". Rien de tel à Saint-Brieuc. "Nous avons été mis en demeure de fermer, déclare l'adjoint à l'Environnement, mais dès que l'on trouve un nouveau site, c'est immédiatement la levée des boucliers". Il a pourtant beau jeu de mettre en comparaison les dégâts provoqués par la décharge (pollution par des métaux lourds : chrome, cuivre et mercure) et les inconvénients, tout à fait moindres, générés par le CTE. La relation avec les élus des communes voisines n'aboutit pas car tout le monde craint une mobilisation de l'opinion publique. La stratégie des élus de Saint-Brieuc se développe alors dans deux directions : d'une part impliquer davantage l'autorité seule capable d'imposer l'intérêt général contre les intérêts strictement communaux mis en avant ; d'autre part tenter de faire prendre conscience à l'opinion publique locale qu'il est de son intérêt de consentir à la solution CTE.

Interrogé lors d'un entretien, le nouvel adjoint à l'Environnement de Saint-Brieuc déclare : "Il faut trouver une solution pour deux raisons : d'une part le seuil de saturation est proche ; d'autre part cette décharge ne correspond pas à la politique que je veux mener, je l'ai toujours combattue par conviction politique. La pérennité du fonctionnement est due à l'absence de lieu de rechange, on ne pouvait pas la fermer. L'administration n'a pas fait appliquer les décisions juridiques. Il y a toujours une phase de transition pour ne pas remettre en cause

<sup>11</sup> **Ouest-France, 17/12/1989**

des pratiques lourdes du jour au lendemain. L'Etat doit être un facilitateur et accompagner la réflexion auprès des élus qui le souhaitent (...). Mais ici, la DDE n'a pas fait son boulot. Pour le schéma départemental des déchets, l'aspect technique a manqué. Le schéma n'est pas terminé, ce ne sont que des orientations, les réalisations ne sont pas préparées loin de là, avec plus de 110 sites recensés. Je voudrais bien qu'on me dise comment seront choisis en fin de compte les 3 ou 4 sites d'implantation (...). Les élus ont fait traîner les choses, par peur que ça se débloque, il faudra très vite une décharge de classe 2. Or, pour cela, les services de l'Etat ne sont pas allés assez loin. Ils ont préféré le statu quo aux manifestations. Dans six mois, la décharge de la grève des courses sera pleine, sous l'urgence les choses avanceront. En tout état de cause, les administratifs doivent faire leur travail en dépit des blocages politiques (...). C'est quand même à l'administration de faire des propositions !". Même déception chez le maire de Ploufragan, président d'un SITCOM et président de la commission "déchets" à l'observatoire de l'Environnement des Côtes d'Armor : "les services de l'Etat, selon lui, n'ont pas engagé les démarches pour rechercher les sites de rechange. Résultat : qui se retrouve confronté à ce problème ? Eh bien les élus".

A défaut donc de pouvoir faire instruire le dossier par les représentants de l'Etat, les élus vont tenter de convaincre l'opinion publique locale de la nécessité de dépasser les égoïsmes communaux. Cette confrontation avec les citoyens ordinaires oblige les élus à critiquer ceux qui s'en prétendent les porte-parole sur les questions d'environnement, à savoir les associations de protection de la nature. Le maire (PC) de Ploufragan considère que c'est là la tâche principale d'un élu : "En matière de déchets, c'est au maire d'être courageux. C'est à lui de porter le projet et de le défendre. Ce sont les élus qui doivent faire passer l'information". Au passage, le maire égratigne ceux de ses collègues qui se désaisissent de cette fonction centrale qu'est l'échange avec les citoyens : "S'ils font appel à des cabinets-conseils en la matière, c'est pour fuir leurs responsabilités". L'information est moins ici une valeur en soi qu'un moyen indispensable à l'aboutissement d'un projet. "Il est bon de diffuser l'information pour éviter les comités de défense, il faut les associer dès le départ sinon ils auront une mauvaise connaissance des problèmes. Par rapport à l'environnement des erreurs ont été commises, il faut expliquer aux gens ce qu'on y met, et comment les opérations sont conduites. C'est certain qu'il faut communiquer".

Sans cette pédagogie de l'intérêt général, les pires effets pervers sont, toujours selon le maire de Ploufragan, envisageables : "On avait trouvé un site pour déposer des déchets inertes. Le maire était d'accord mais les riverains ont mal réagi. Le préfet a convoqué une réunion d'information et de discussion mais

rien n'y a fait, on a abandonné. Résultat : une décharge, sauvage, celle-là ! Le propriétaire l'a tolérée et là il n'y a pas eu de manifestation, ce n'est pas logique. En fait, la transparence a été un handicap dans ce cas".

Imprévisible et irrationnelle, l'opinion publique doit faire l'objet de toutes les attentions. D'autant que les associations sont toujours prêtes, au nom de la démocratie, à rappeler que l'accord du maire ne suffit pas. Ainsi cette mise en garde parue dans la presse, émanant du GEPN : "Les élus de l'agglomération briochine commettent toujours la même erreur : au lieu de préparer le terrain auprès de la population, en expliquant clairement ce qu'est un CTED et pourquoi il est indispensable, ils se contentent de prendre contact avec un maire dans l'espoir d'aboutir plus rapidement. A Cohiniac, comme à Pommeret au printemps dernier, les gens ont l'impression qu'on veut leur imposer une installation polluante contre leur gré".

Un élu voisin, responsable de la commission "infrastructures" à l'agence de développement économique de Saint-Brieuc, fait le même calcul sur ce même dossier : "On se rend compte, dit-il, que le problème est surtout au niveau de l'information. La contrainte, on l'utilisera quand il faudra !".

La situation est ainsi décrite par un responsable du Service Départemental de l'Aménagement et de l'Environnement des Côtes d'Armor : "93 sites ont été retenus. Après, il appartiendra aux collectivités locales de procéder au choix définitif. C'est un domaine qui n'est pas très porteur, ce qui justifie l'existence d'un plan de communication visant à soutenir notre action (...). Par rapport aux Comités de Défense, il faudra montrer ce qu'est un CTE (Centre Technique d'Enfouissement), les gens font trop souvent l'amalgame. Désamorcer les conflits, c'est du ressort des collectivités locales". Les collectivités locales viennent de lancer un appel d'offres auprès des boîtes de communication car il y a souvent des blocages sur le terrain".

La communication se fera bien sûr d'abord à destination des associations, qu'on s'efforcera autant que possible d'intégrer au processus décisionnel. Les démarches faites en direction d'"Eaux et Rivières" et de la puissante FAPEN (Fédération des associations de protection de l'environnement naturel) sont ici à mentionner.

L'adjoint briochin chargé de l'Environnement accorde la même importance à la communication avec les citoyens : "On est arrivé à une levée de boucliers par manque d'informations, ce qui est lié au mode de fonctionnement politique d'autrefois. Aujourd'hui, c'est différent, les esprits sont plus ouverts à l'égard de la gestion des CTE". La communication peut par exemple se révéler fructueuse avec les industriels, si l'on réussit à les convaincre qu'il est de leur

intérêt de ne pas polluer : "S'ils réfléchissent, ils pourront y voir une bonne opération marketing puisque les consommateurs sont de plus en plus sensibles à l'image verte des entreprises".

Les associations et comités de défense prennent place au sein de cette stratégie fondée sur le désir de convaincre. Autant les élus leur refusent tout droit à parler au nom de l'intérêt général, autant elles peuvent constituer, comme leader d'opinion, d'utiles médiateurs grâce à qui le message pourra passer. Écoutons encore le maire-adjoint de Saint-Brieuc : "L'élu est responsable collectivement d'une politique menée pour un ensemble de citoyens... L'association ne peut avoir plus de poids que les simples citoyens". En même temps, "les associations sont des interlocuteurs privilégiés auprès desquels on peut faire passer un message clair car elles sont représentatives". "La défense de l'intérêt général, ce n'est pas le rôle des associations, c'est encore plus vrai des comités de défense qui se créent contre quelque chose. Ce n'est pas une condamnation des comités de défense, ils ont un rôle de vigilance, et du coup, il faut les convaincre. Quant aux associations de protection, on doit leur expliquer notre politique pour avoir éventuellement un retour de leur part".

## II EME PARTIE

# **LES ASSOCIATIONS ET LA DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT**

## **CHAPITRE I : Le recours à l'arsenal de l'Etat de droit**

A - Reconnaissance juridique et action contentieuse des associations

B - L'intégration correlative des associations aux processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques locales.

## **CHAPITRE II : Le conflit et l'action tribunitienne comme ressources**

A - L'indispensable conflit

B - Le droit au service d'une contestation tribunitienne ?

Les politiques publiques constituent un lieu hautement symbolique de l'action associative. La fonction associative par essence, se situe essentiellement par rapport à l'action publique, la précédant, l'accompagnant, la remplaçant, ou l'équilibrant...

Le rôle des associations dans les politiques d'environnement n'est plus à démontrer. C'est, en effet, dans la défense de la nature que s'illustre le mieux leur vocation complémentaire ou réparatrice. Les moyens mis en oeuvre par les associations dans cette entreprise méritent que l'on s'y attarde.

Comme nous le rappelions déjà dans la première partie et comme on le verra à travers les exemples que nous présenterons, en matière de défense de l'environnement, c'est moins l'opinion publique en tant que telle qui doit être évoquée que les associations qui agissent au quotidien.

La Bretagne et la Martinique sont de ce point de vue des cas intéressants.

Compte tenu de la diversité et de l'ampleur des problèmes d'environnement dans le pays breton, celui-ci est devenu un terrain à la fois de litiges et de production juridiques. Nombreux en effet sont les cas où le droit du patrimoine environnemental<sup>12</sup> a été ou est encore au centre des conflits entre les élus, l'administration et les associations. La dénonciation récente des effets pervers de la loi littoral par des maires de la côte nord en est une illustration.

La Bretagne est aussi un terrain où s'élabore la jurisprudence française, si l'on en juge par l'importante activité juridictionnelle qui s'y déploie en matière d'environnement. C'est aussi un terrain d'analyse privilégié quant aux réactions et à la prise en charge de ces questions par la société et singulièrement par les associations.

En mobilisant les populations, en étant en justice, en intégrant les différentes structures de concertation elles participent à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques d'environnement.

Cette dernière remarque s'applique également à la Martinique à laquelle nous consacrerons l'essentiel de cette partie comparative.

Ce choix s'explique notamment par l'importance qu'y ont prise récemment les mobilisations écologistes et les connaissances limitées que l'on a généralement sur des îles dont les clichés touristiques occultent souvent les problèmes aigus d'environnement. Le cas de la Martinique fournit un sujet d'étude à la fois exemplaire et singulier. Certes, le caractère insulaire de ce département-région d'Outre-Mer situé à sept mille kilomètres de sa métropole en souligne la position marginale dans l'ensemble français. Toutefois le principe

<sup>12</sup>Notamment à travers les lois 76-629 du 10 juillet 1976, 83-8 du 7 janvier 1983, 85-729 du 10 juillet 1985, 85-30 du 29 janvier 1985, et du 3 janvier 1986.

d'identité législative tempère ce constat. La Martinique, bénéficie incontestablement du renforcement général du droit de l'environnement depuis la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Le caractère récent de la matière explique que le corpus juridique applicable aux départements d'Outre-Mer soit largement emprunté au droit positif français. La loi du 10 juillet 1976 précitée s'applique totalement aux départements d'Outre-Mer ; tout comme la loi du 3 janvier 1986 dite "loi littoral" qui régit aussi bien le littoral "domien" que celui de l'Hexagone.

Les mesures d'adaptation prises en vertu de l'article 73 de la Constitution restent limitées. Dans le domaine de l'environnement comme ailleurs, l'ambiguïté et l'imprécision de la notion d'adaptation n'en permettent pas une application optimale dans l'intérêt des D.O.M. De ce fait, l'adaptation se fait souvent sur un mode restrictif. De façon tacite, il peut s'agir de non application des textes. L'adaptation est souvent utilisée sans le souci prédominant de "maintenir une disposition du droit local antérieur, ou par la volonté des pouvoirs publics de mener une action déterminée mais le contexte naturel ou social ne joue pas le rôle prépondérant qui devrait être le sien"<sup>13</sup>.

Dans ce contexte d'identité législative limitée, il convient de situer l'action du mouvement associatif de défense de l'environnement qui, à la Martinique prend l'essentiel de son relief au travers de la principale association écologiste martiniquaise ; l'ASSAUPAMAR (Association de Sauvegarde du patrimoine Martiniquais). Quoiqu'elle ne soit que l'une des associations agréées oeuvrant pour la défense de l'environnement, l'ASSAUPAMAR apparaît comme le seul interlocuteur véritable des pouvoirs publics, la seule force reconnue de critique et de proposition.

Les premiers pas de l'association pour la sauvegarde du Patrimoine Martiniquais se déroulent sur fond de conflit. C'est de l'affrontement entre partisans et adversaires du barrage de Crève-Coeur à Sainte-Anne que naît l'association pour la sauvegarde du Sud de la Martinique qui deviendra en 1981 l'ASSAUPAMAR, élargissant ainsi son champ d'action à l'ensemble de la Martinique. La référence au patrimoine martiniquais contenue dans sa dénomination rend compte du caractère pluridimensionnel de la conception de l'environnement véhiculée ici. Si la raison sociale de l'association est la défense et

<sup>13</sup>Cf. J.C. DOUENCE *le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer Tome 1. Rapport général. Société Française pour le Droit de l'Environnement* 198 p. 57 et p. 91.

la protection de l'environnement, cette action s'inscrit dans une logique plus large de préservation des richesses naturelles. A l'évidence, son action s'inscrit dans un projet politique de développement intégré de la collectivité martiniquaise qui privilégie en premier lieu la stratégie de résistance aux attaques dont est victime l'environnement. La résistance s'organise d'abord sur le terrain et c'est à ce titre que les premières années d'existence de l'association sont jalonnées d'interventions sur le terrain, parfois spectaculaires, souvent conflictuelles, toujours accompagnées d'une campagne de mobilisation.

Dans les deux régions, la présence des associations sur le terrain s'accompagne et cède même parfois la place à une démarche de plus en plus structurée où toutes les ressources de l'Etat de droit sont mises à profit.

## CHAPITRE I : LE RECOURS A L'ARSENAL DE L'ETAT DE DROIT

Le choix d'une utilisation maximale des ressources de l'Etat de droit se vérifie aussi bien au niveau des moyens offerts par le droit des associations que de la démarche contentieuse.

Un des effets de ce rapport privilégié à l'action juridique est l'intégration des associations à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques d'environnement.

### A - RECONNAISSANCE JURIDIQUE ET ACTION CONTENTIEUSE DES ASSOCIATIONS

Le droit français offre à la mobilisation associative un champ d'application non négligeable. La liberté d'association a une valeur constitutionnelle et la citoyenneté européenne ne devrait pas modifier le statut de cette liberté. Le traité sur l'union européenne proclame en effet l'attachement de la communauté à la convention des droits de l'Homme de 1950, laquelle consacre la liberté d'association comme un des droits fondamentaux de la personne humaine.

Pour l'heure, le statut général des associations demeure régi par la loi du 1er juillet 1901. Mais c'est le décret, n° 77-760 du 7 juillet 1977 relatif aux associations exerçant leurs activités dans le domaine de la protection de la nature, de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie qui règle le cas des associations de défense de l'environnement. Le même texte pris en application de

la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature établit une procédure d'agrément. Cet agrément ouvre aux associations qui en bénéficient la possibilité de participer à l'action des organismes de protection de la nature, d'être consultées pour l'élaboration des plans d'occupation des sols et de se porter partie civile.

L'action juridique s'inscrit certes dans une volonté d'utiliser les ressources de l'Etat de droit mais également dans un souci d'adapter les démarches à un contexte donné.

En Bretagne, le rapport au droit est révélateur d'une forte inégalité entre les associations. Il en va de même à la Martinique. Cependant l'action juridique témoigne aussi dans ce pays d'une diversification voire d'un changement de stratégie de la principale organisation de défense de l'environnement outre-mer : l'ASSAUPAMAR.

Dans le Nord-Ouest français, la FAPEN, la SEPNB, Eaux et Rivières et l'UMIVEN se distinguent des comités de défense notamment par leur familiarité avec l'outil juridique.

L'utilisation du droit et les succès obtenus sur ce terrain ont certes renforcé la légitimité des associations auprès des autorités. Mais parallèlement à cette reconnaissance, la distance entre "grosses" et "petites" associations tend à s'agrandir.

Cette tendance se vérifie plus précisément en Bretagne où la défense de l'intérêt général par les fédérations passent souvent par la remise en cause d'intérêts locaux défendus par des comités de défense. Plusieurs exemples illustrent ce clivage et confortent l'idée selon laquelle derrière le mot association se profilent des groupes d'acteurs, et des intérêts divers. L'enquête menée auprès des deux types d'organisations est de ce point de vue significative.

Concernant la loi littoral, une des animatrices de la SEPNB avoue que les comités locaux peuvent faire obstacle à la défense de l'intérêt général. "Si je constate des problèmes sur les communes faisant partie de la section à l'intérieur des terres, je téléphone à Eaux et Rivières comme pour les salaisons Cangant qui persistaient à polluer le ruisseau avoisinant. Ca nous arrive aussi d'être contacté par des comités de défense. Par exemple, il y a actuellement un vaste projet immobilier à proximité du château du Herant sur la commune de Nevez. Une association "Vivre à Nevez" s'est montée contre ce projet. Ils nous ont contacté et ont souhaité adhérer à la SEPNB. Pour cette année, on leur a accordé l'adhésion, mais ce ne sera pas le cas l'année prochaine au vu de leur motion : ils défendent des intérêts personnels ! "

Au sein du monde associatif, le sens donné à la défense de l'environnement est souvent lié à des enjeux catégoriels. La mobilisation pour l'écologie, le recours au droit oppose dans bien des cas, objectifs immédiats strictement locaux et individuels et nécessité vitale de préserver la nature.

Cette opposition est perceptible, par exemple, à travers les propos d'un représentant du Groupement de Protection de la Nature : "Dans l'affaire de la décharge de la grève des courses, entre St Brieuc et Languieux, l'association a souvent été interpellé par un comité qui au moment des enquêtes nous demande d'intervenir systématiquement contre le projet (d'usine d'incinération). Nous, on a adopté une position sur les déchets. Notre ligne de conduite par rapport aux déchets est calquée sur le respect des normes, et on s'y tient n'en déplaise aux riverains". Un autre exemple de projet d'usine d'incinération, à Briec, révèle le même clivage.

A l'issue de la présentation des avantages du procédé par le syndicat intercommunal pour l'incinération des déchets du Pays de Quimper (SIDEPAQ), les riverains ont manifesté leurs craintes d'une "dévalorisation de leurs maisons ou de leurs terrains" consécutive au choix du site<sup>14</sup>. Le comité "Briec Ville-Nature" qui s'est constitué pour l'occasion décide de prendre ses distances avec la SEPNEB et Eaux et Rivières dans les termes suivants : "ils nous ont bien déçus... Leur représentativité est en fait accordée par les élus. Nous, on ne veut pas être piégé, nous sommes un contre pouvoir et notre mode d'action est très démocratique" précise le trésorier de ce comité.

L'incinération étant un progrès par rapport aux décharges sauvages aux yeux des deux fédérations, celles-ci n'adhèrent pas aux arguments des riverains qui n'hésitent pas alors à accuser des associations d'être dépendantes des autorités politiques.

Cette accusation témoigne en réalité de l'existence d'une ligne de démarcation entre les associations dites représentatives et les autres parmi lesquelles on range souvent les comités de défense. Cette séparation a pu être vérifiée dans les deux régions auxquelles nous avons consacré cette étude.

L'attitude de l'administration et des élus participe à la marginalisation et à la légitimation des associations.

Dans les différentes "affaires" relatives au littoral, à l'eau et aux déchets et sur les différents sites précités, la réalité associative est donc très variable. La taille, l'expérience mais surtout la nature des relations avec les autorités influencent, comme on le verra, les modes d'action .

<sup>14</sup>Ouest-France 21 janvier 1993

La plupart des "grosses" associations considèrent que le droit est un des principaux moyens d'intervention auprès de l'administration et du pouvoir politique. Eaux et Rivières intervient au niveau régional et départemental pour promouvoir une politique de protection de l'eau par un recours nécessaire devant les tribunaux.

A propos de l'"affaire SAPOD" relative à la pollution des eaux par une entreprise spécialisée dans la découpe de volaille, son délégué départemental estime que "le vrai problème c'est le respect du droit de l'environnement. Eaux et Rivières se bat pour que cela soit appliqué".

Dans d'autres cas, la démarche juridique apparaît comme l'arme ultime face à des élus qui se réfugient derrière leur légitimité démocratique. La présidente de l'UMIVEM avoue que "le droit c'est parfois terrible mais (qu'il est) la seule solution. On essaye toujours cependant de convaincre pour ne pas avoir à contrer... De ce fait, les élus ont certainement l'impression de ne pas être maîtres chez eux". ajoute t-elle. C'est aussi sur la base de l'illégalité que se crée en 1974 le groupement de Protection de la Nature affilié à la FAPEN. En réaction aux problèmes causés par la décharge de la "Grève des courses", ce groupement, situe sa mobilisation dans le cadre du respect du droit de l'environnement.

A la Martinique les statuts de l'ASSAUPAMAR déclarée en 1981, lui assignent une mission de protection et de défense du cadre de vie, de la sécurité des hommes, des jeunes et des enfants contre les risques naturels majeurs et technologiques, et d'une manière générale, la protection du patrimoine martiniquais. L'ensemble de ces objectifs nourrit la recevabilité quasi systématique de l'association dans toute action directe ou indirecte de protection de l'espace commun.

Association agréée depuis 1986, l'ASSAUPAMAR a ainsi renforcé sa situation juridique et intégré une dimension participative aux instances officielles dans son action. En sus, le mouvement s'est structuré. Il existe aujourd'hui en son sein une commission juridique chargée plus spécifiquement de l'étude des différents dossiers.

Cette restructuration interne qui est concomitante de changements à la tête de l'association est sans doute à la source d'un nouvel équilibre relationnel entre le Juge Administratif et l'association sous le signe de la reconnaissance mutuelle.

Le lieu le plus significatif de l'appropriation du droit par l'association réside dans la nouvelle approche qu'elle a de l'action contentieuse, qui gagne en importance et en qualité<sup>15</sup>.

Elle semble délaissier certaines modalités d'action radicale jusqu'alors privilégiées telles que les occupations de terres pour jouer la carte de la contestation juridique. Celle-ci s'exerce notamment contre des décisions prises par les élus, portant atteinte à l'environnement, ou s'inscrivant dans le cadre d'une urbanisation non contrôlée. Les problèmes liés à l'occupation du sol, les opérations de promotion immobilière ou de déclassement de terres agricoles<sup>16</sup>, alimentent un grand nombre de conflits entre l'association et les collectivités locales.

L'occupation du littoral et la sauvegarde de la mangrove véhiculent une charge symbolique essentielle qu'il convient ici de souligner. Le littoral est d'abord le lieu privilégié de conflits entre ses utilisateurs traditionnels et nouveaux.

L'existence d'une réglementation concernant le littoral, longtemps floue et permissive dans les régions d'Outre-Mer associée, à la conception locale d'un littoral "res communis"<sup>17</sup> avait généré le développement d'utilisations concurrentes de cet espace. Pêcheurs et particuliers, propriétaires de résidences secondaires cossues ou à l'inverse, occupants d'habitations précaires se disputaient traditionnellement l'usage du rivage.

**<sup>15</sup>Toutefois, l'équipe dirigeante de l'ASSAUPAMAR se défend de négliger l'action militante au profit de la démarche contentieuse. En témoigne le commentaire suivant, puisé dans le journal de l'ASSAUPAMAR, Koubari n° 21 page 5, à propos des sursis à exécution accordés par le tribunal administratif de Fort de France, portant un coup d'arrêt à plusieurs projets contestés par l'association et interprétés par celle-ci comme autant de victoires juridiques. " Ces victoires, l'ASSAUPAMAR en est fière autant pour elles que pour notre Martinique. Mais nous ne devons pas nous endormir sur nos lauriers. Nous devons nous rappeler que le combat se gagne sur le terrain, le terrain de la mobilisation... En effet se mobiliser, c'est montrer que nous ne voulons pas être exclus de nos forêts, de nos plages, de nos terres agricoles, que nous en sommes fiers, que nous y tenons. Il s'agit d'un combat légitime pour un peuple : protéger sa terre, sauvegarder son patrimoine pour mieux le mettre en valeur et le développer de façon durable au profit de la population martiniquaise et de ses enfants.**

**<sup>16</sup>Cf. l'analyse de Maurice BURAC in " l'expérience des POS dans les communes rurales de la Martinique ". Contributions à l'étude de la Martinique. Géode Caraïbe 1991 p. 46 sur la difficulté de faire admettre la formalité du permis de construire : " Au début des années 1970, plus de 40 % des constructions se faisaient sans demande préalable de permis de construire... Jusqu' à cette période, et depuis la colonisation des terres intérieures par les affranchis, au lendemain de l'abolition de l'esclavage, en 1848, la propriété de la terre, aux yeux de la population, constituait un élément indissociable du droit de construire " ; Cf. également J. LARRIEU " L'impact des structures foncières locales sur la protection de l'environnement " Congrès de la SFDE des 6 et 7 octobre 1993 " Droit de l'environnement en zone tropicale "**

**<sup>17</sup>Cf. Yasmina KEITA " Le Littoral Domien : Droit et Politique. Mémoire D.E.A. 1993 P.40/41**

Le développement du tourisme, les opérations hôtelières, les stratégies de promotion immobilière qui l'accompagnent sont venues renforcer les risques déjà non négligeables de dégradation des lieux et de mitage des sites. L'ASSAUPAMAR combat sans indulgence ces nouveaux détournements de l'utilisation du littoral. Cette sévérité qui prend l'apparence d'une querelle des anciens et des modernes renvoie en réalité à l'affrontement de deux logiques : la logique productiviste et celle du développement soutenable et durable préconisé par l'association. La mise en place d'un cadre juridique plus restrictif, conséquence de la loi littoral également applicable dans les départements d'Outre-mer, souligne les enjeux du débat.

Bien que son efficacité reste partiellement en question, la loi "littoral" constitue l'un des points d'ancrage communs du juge administratif et de l'association. La structuration du cadre juridique n'est à l'évidence pas étrangère au changement de relations entre la juridiction administrative et l'ASSAUPAMAR. Les différents recours intentés concernent en effet essentiellement le non-respect par les collectivités locales des dispositions du Code de l'urbanisme, et des plans d'occupation des sols. La question de l'application des règles, mais aussi de leur adaptation en appelle à l'arbitrage de l'action associative.

A compter des années 80, la stratégie du mouvement se modifie : elle utilise de plus en plus fréquemment l'action contentieuse et se situe prioritairement sur le terrain de la légalité, jusqu'alors investi par ses adversaires.

Si le champ du recours administratif est davantage exploré à partir des années quatre vingt, les modalités de cette exploration font elles aussi l'objet d'une évolution. Car le recours au droit n'est pas seulement plus fréquent, il est mieux introduit.

Les premières interventions sont davantage perçues comme des soubresauts d'un groupement d'extrémistes. Le combat pour l'environnement demeure marginal, paradoxe d'un milieu insulaire fragilisé et menacé. Surtout, la doctrine de l'ASSAUPAMAR, radicale et polémiste à l'égard de l'Etat français et de ses représentants cadre mal avec le mythe rassurant d'un écologisme bon-enfant. A l'époque, la direction de l'organisation ne cache pas ses liens avec les milieux séparatistes et exprime son scepticisme vis-à-vis de l'objectivité et de l'indépendance du juge. La tension est telle que le juge administratif s'autorise, à l'occasion, à supprimer d'office dans les mémoires de l'association certaines

parties jugées injurieuses à son égard. Surtout, le discours à dominante idéologique loin d'emporter la conviction du juge, semble plutôt le rebuter.

Les années 1990 introduisent un changement notable dans la relation entre l'ASSAUPAMAR et le juge administratif.

- Du côté de l'ASSAUPAMAR, s'opère une rupture avec l'attitude de revendication agressive jusqu'alors affichée. L'argumentation se juridicise, s'affermite, se structure, élaguant la formulation des excès passés, faisant montre d'une connaissance approfondie des textes et des acquis jurisprudentiels.

- Du côté du juge administratif, cette mutation qui provoque d'abord l'étonnement va ensuite rencontrer l'approbation du juge, comme le souligne le commissaire du gouvernement dans ses conclusions à propos de l'affaire ASSAUPAMAR c/Commune du Marin : (audience du 23/06/1992).

"L'ASSAUPAMAR qui, jadis et même naguère vous a habitué à des mémoires fleuves et confus, il faut bien le dire, vous présente aujourd'hui une requête dont vous apprécierez c'est sûr, la sobriété et la précision. Ce changement dans le ton et dans la forme est heureux, il permettra peut-être au tribunal administratif de se pencher avec un regard plus favorable sur les requêtes de cette association".

En saluant la nouvelle rigueur du mouvement dans la forme comme sur le fond, le tribunal administratif lui reconnaît une légitimité nouvelle qui augure d'une meilleure communication pour l'avenir. Hasard ou effet indirect de la "citoyenneté juridique" toute neuve du mouvement, le jugement prononcé en l'espèce par le tribunal fait droit à la requête de l'association, infléchissant notablement la position jusqu'alors retenue dans des cas d'espèce similaires<sup>18</sup>.

Quelques mois plus tard, une nouvelle étape dans la reconnaissance mutuelle est franchie. Le commissaire du gouvernement, dans son jugement ASSAUPAMAR c/Commune de Schoelcher, affaire dite "Fonds Rousseau" met en relief l'évidente recevabilité de l'action de l'ASSAUPAMAR et ajoute qu'elle "oeuvre dans le cadre de l'intérêt général aux lieux et places du Préfet qui n'a pas

<sup>18</sup>La décision attaquée est un plan d'aménagement de zone, auquel jusque là le juge administratif n'avait pas attaché le caractère de décision faisant grief. Dans cette affaire, le juge va cependant revoir sa position, anticipant les décisions qui découleraient de la délibération attaquée, lesquelles seraient inévitablement, elles, des décisions faisant grief et entraînant un préjudice difficilement réparable pour l'environnement.

cru devoir utiliser, de façon critiquable, les prérogatives qui lui confère l'exercice du contrôle de légalité".

Dans cette affaire, le sursis à exécution demandé par l'association pour des raisons de sécurité publique et d'atteinte au patrimoine archéologique, sera accordé. A l'évidence, le juge administratif reconnaît face à une certaine inertie des pouvoirs publics, la fonction stimulante de l'association. En retour, l'association s'érige en défenseur de l'Etat de droit, tout en conservant une attitude critique à l'égard de la réglementation et de la pratique politique et administrative.

Faut-il voir dans ces exemples une forme de partenariat officieux entre le tribunal administratif et l'ASSAUPAMAR ? L'un et l'autre s'en défendent, et il faut chercher ailleurs que dans une volonté explicite de collaboration, les raisons du rapprochement.

La nouvelle attitude de l'association peut d'abord être présentée comme le résultat d'une maturation quasi-naturelle, issue de dix ans de pratique associative. Les processus internes jouent leur rôle dans les choix d'expression de l'association. Ainsi il convient de signaler le renouvellement du bureau de l'ASSAUPAMAR qui permet l'émergence de personnalités plus modérées. Toutefois, l'évolution du contexte extérieur est également déterminante à différents niveaux.

La prise en compte croissante des questions environnementales dans le droit positif français et dans la vie publique a contribué sur le plan local à clarifier le traitement juridique de ces questions et à susciter un débat sur la question.

L'ASSAUPAMAR s'inscrit dans la mouvance générale ; dans les années quatre-vingt, la défense de l'environnement a en France, franchi le stade de la protection des seules espèces naturelles et recouvre désormais la protection des espaces naturels, la défense des sites contre la pollution ou la démolition. La concrétisation d'exigences urbanistiques suit ou précède le législateur. Dans une Martinique "ville-île", la protection de l'environnement trouve vite ses limites dans la croissance urbaine, continue et anarchique, dans la crise aiguë du logement et la spéculation foncière. La prise en compte du droit qui défend une rigueur nouvelle s'impose.

En face, on assiste à une certaine évanescence des pouvoirs publics, que souligne le juge administratif. La représentation étatique au plan local se montre d'une discrétion excessive, gênée par le caractère encore abstrait du combat pour l'environnement dans une société en proie à des difficultés économiques et sociales tangibles et immédiates. La conjonction de ces facteurs a sans doute contribué à développer la fibre contentieuse de l'association ainsi que l'intérêt d'une appropriation du droit.

En outre, le contexte juridique de décentralisation a aussi contribué à modifier quelques données. Les lois de décentralisation ont placé en première ligne les collectivités locales qu'il s'agisse des communes pour la maîtrise du sol, ou des régions pour l'aménagement du territoire et de l'environnement. La région Martinique n'a jamais pu encore mettre en place le schéma d'aménagement régional prévu par la loi, retard dû en premier lieu à la lenteur de parution des décrets d'application (décrets du 29 août 1988 et 27 octobre 1989), puis aux vicissitudes électorales et politiques.

L'absence du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer prive les collectivités d'un outil de taille pour la cohérence des initiatives communales en matière d'aménagement et d'environnement. Cette carence vient majorer les risques de sacrifices de l'environnement par des élus encore insuffisamment sensibilisés aux enjeux de la protection de l'environnement et en revanche, particulièrement conscients de l'impact économique de l'aménagement et d'opérations immobilières en termes d'emploi, et vulnérables aux pressions de l'administré-électeur.

Le face à face ASSAUPAMAR-élus est rendu indispensable par la décentralisation.

L'association est de moins en moins confrontée à l'Etat mythique, centralisateur et étranger, mais doit de plus en plus se mesurer aux élus de sa communauté dont la légitimité ne peut être mise en doute. La négociation devient alors l'instrument essentiel de la confrontation et la saisine juridique a vocation pédagogique et se veut parfois dissuasive.

Enfin, la conviction que la préservation de l'environnement est une affaire urgente a largement influencé les choix stratégiques de l'association en faveur du combat juridique qui symbolise une étape dans l'action. Il s'agit de "préserver ce

qui peut l'être encore", et dans un Etat de droit, l'action contentieuse se révèle un auxiliaire incontournable de la mobilisation sociale.

C'est autour de cette démarche de vigilance que se rejoignent le juge administratif et l'ASSAUPAMAR. Le juge administratif n'est pas a priori, il est vrai, le défenseur de l'environnement. Mais la fonction de dire le droit outre-mer révèle, à l'usage, certains antagonismes avec la logique des pouvoirs locaux, voire même des pouvoirs déconcentrés, soumis à la pression permanente d'une situation économique désastreuse et d'un chômage endémique.

Le rapprochement de fait entre la logique du juge administratif français et celle de l'ASSAUPAMAR peut sembler paradoxal au regard du caractère doublement protestataire du mouvement lié à sa nature d'association de défense et à la contestation idéologique de l'Etat français.

Il ne semble pas y avoir de remise en cause au fond du discours du mouvement comme le souligne l'actuel secrétaire général en ces termes : "Le développement dans la conception de l'ASSAUPAMAR ne se situe pas dans une logique de département Français d'Amérique ou d'ultra périphéricité, mais dans un cadre où la Martinique aurait la maîtrise politique de son développement"<sup>19</sup>.

La place actuellement réservée au droit semble être liée à une volonté d'adaptation aux conditions objectives qui entourent les questions de l'environnement mais ne saurait être dissociée des autres moyens utilisés. A la Martinique, à la différence de la Bretagne l'écologie est étroitement associée à une revendication identitaire. Ce qui explique la détermination de nombreux militants et qui fait du droit un moyen efficace, mais paradoxal, de l'action politique dans ce contexte.

## **B - L'INTEGRATION CORRELATIVE DES ASSOCIATIONS AUX PROCESSUS D'ELABORATION ET DE LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES LOCALES.**

Plus expérimentées que les comités de défense et constamment sur le terrain, les "grosses" associations participent directement ou implicitement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques locales.

Par leur action, les associations contribuent à l'inscription des questions d'environnement sur l'agenda des autorités.

<sup>19</sup>Entretien avec le Secrétaire Général de l'ASSAUPAMAR

L'origine de cette contribution est dans la plupart des cas un manque d'information ou une illégalité (le premier étant parfois le fondement de la seconde).

Plus que toute présentation chronologique et statique de la présence des associations dans le processus de définition des politiques locales, les réactions des différents acteurs peuvent être révélatrices d'une participation réelle ou relative des groupes de pression à la prise de décision et à son application.

La remarque précitée du représentant du Comité Briec Ville-Nature doutant de la capacité réelle de pression de la SEPNB et de l'association Eaux et Rivières attire l'attention sur les liens qui peuvent exister entre les associations reconnues notamment par leur présence dans les différentes commissions et les autorités.

Sur le problème des déchets, qui est à l'origine de cette remarque, un chargé de mission de la DDE déclarera que ces deux organisations "ont un discours réaliste, très raisonnable. Elles ont un rôle modérateur par rapport au comité de défense".

Le responsable du service départemental de l'aménagement et de l'environnement des Côtes d'Armor constate, lui, que "les gens de la FAREN sont prêts à apporter leur aide en matière de communication, il faut y voir un encouragement plus qu'une caution".

Face à ces déclarations conciliantes de l'administration, les militants associatifs sont parfois dubitatifs. Pour preuve, cette réserve émise par le délégué régional SEPNB : "Dans le Finistère, on travaille avec la DDE pour réfléchir sur la loi littoral et pour définir les sites remarquables, en ce sens on a une fonction de bureau d'étude. Mais en général, l'administration suit plus facilement les élus que les associations".

Concernant les élus, avec lesquels le conflit est plus fréquent, il ajoute "Il arrive que certains maires recherchent le partenariat. Cela correspond à une stratégie qui vise à se mettre bien avec les associations, à se les concilier, mais ça ne nous empêchera pas de dire ce qu'on a à dire".

En réalité, les relations avec les autorités ne se limitent pas aux schémas qui transparaissent dans ces déclarations.

Le partenariat peut être réellement conflictuel et aboutir à une véritable influence sur les politiques locales. C'est ce qui ressort d'un entretien avec le chef du bureau du service environnement de la préfecture des Côtes d'Armor. "Disposant d'un service juridique redoutable les associations nous bousculent, nous obligent à boucler les dossiers plus vite".

Ce partenariat peut procurer des avantages divers à l'organisation et à ses militants. Outre la rétribution symbolique que constitue une présence au sein des structures officielles considérée parfois comme preuve de leur légitimité et victoire sur les organisations concurrentes, la participation des associations peut conférer des avantages matériels à certains militants.

Il peut en résulter des modifications de stratégie des organisations voire une réduction de l'intensité de l'activisme.

L'attitude d'une animatrice SEPNB engagée par des collectivités est sur ce point cocasse : "Moi je ne rentre jamais en conflit avec les élus, dit-elle. Mon poste est financé par les communes. Si le conflit dégénère, les gens de la section prennent le relais. C'est eux, par exemple, qui ont déposé le dossier de doléances auprès du commissaire-enquêteur et non pas moi même si je l'avais constitué". Au-delà des apparences, il semble bien que le partenariat Association-Elus-Administration aboutisse plus souvent qu'on ne le dit à un échange analogue à la relation de clientèle. Dans le même ordre d'idée on pourrait citer la distinction honorifique que Eaux et Rivières aurait attribué à un préfet des Côtes d'Armor ; ce qui aurait gêné ce haut fonctionnaire soucieux du respect de l'indépendance de sa fonction.

Finalement la disparité entre associations, leur intégration plus ou moins forte au processus décisionnel dépend, dans une certaine mesure, des liens que celles-ci ont avec les autorités.

Cette remarque s'applique aussi à l'ASSAUPAMAR qui en moins de deux décennies est parvenu à occuper une position dominante sur le terrain martiniquais, conséquence et cause d'une pression constante sur les autorités.

L'organisation martiniquaise contribue, elle aussi, à inscrire les questions d'environnement sur l'agenda des élus.

L'origine de cette contribution est dans la plupart des cas une illégalité signalée aux autorités administratives et à l'opinion. Les manifestations de l'intervention, à ce niveau, aboutissent à une pression et par la suite à une prise en compte du problème soulevé. De nombreux exemples peuvent être cités pour illustrer cette démarche. La pression peut s'exercer par l'occupation des lieux concernés par les faits dénoncés ou encore, la replantation de terrains déboisés en vue de la construction d'un hôtel. Elle peut consister à dénoncer l'attitude d'élus qui accordent des permis de construire sans se préoccuper de la nécessaire protection de l'environnement.

Ces formes variées d'action ont en commun d'être motivées juridiquement. Cependant leurs effets sont tout aussi variables. L'influence de l'intervention de

l'association est plus ou moins forte selon les élus et les ressources mobilisées. Nombreux sont les élus se déclarant à la fois sensibles à la nécessité d'une protection de la nature et hostiles à l'ASSAUPAMAR. Dans la plupart des cas, ils accepteront cependant de prendre en compte les arguments de l'organisation écologiste à la suite d'un recours juridique.

En réalité, il y aurait aux dires de ce mouvement, deux catégories d'élus. D'un côté, ceux qui évitent le dialogue avec les écologistes se réfugiant derrière leur légitimité électorale. Les élus s'opposent ainsi à ceux qu'ils appellent parfois "les Kmers verts" et qui seraient des ennemis de la démocratie. Face à cette première catégorie, le droit est une des ressources privilégiée des défenseurs du milieu naturel. Le recours juridique légitime la pression de l'association. Simultanément, il fait du juge l'arbitre entre la légitimité démocratique à laquelle se réfère l'élu et l'intérêt général dont se réclame les écologistes.

Une autre catégorie d'élus se montre plus réceptive au discours écologiste ; ceci, le plus souvent, moins par conviction que par réalisme.

Leur attitude est consécutive aux succès accumulés par l'ASSAUPAMAR, à la crainte de l'affronter devant les tribunaux, et au risque consécutif de remettre en cause des décisions, et d'être discrédités auprès d'une partie de l'opinion. Cette catégorie, croissante, tend à associer l'organisation écologique au travail municipal. Ce souci d'une participation écologiste se manifeste notamment par des convocations à des réunions sur des projets d'aménagement (Exemple : Les communes des François, Lamentin, St Esprit, Ajoupa). Dans certains cas, les écologistes solliciteront une invitation (commune de Trinité).

Cette participation ne se limite pas aux simples contacts avec les élus. Le statut de l'ASSAUPAMAR et la reconnaissance acquise, lui permettent d'être représentée dans des commissions réunies par l'administration. C'est ainsi que le préfet l'invite aux travaux de la commission des risques majeurs, de la commission des sites, du conservatoire du littoral, de la commission sur la baie de Fort de France.

D'après un responsable de cette organisation, les relations avec l'administration seraient meilleures qu'avec les élus. Il nous a précisé par exemple que la préfecture n'a pas hésité à lui signaler un élu qui s'opposait à la mise à disposition de documents à l'association !

Cette alliance entre administration et écologistes n'est pas permanente. D'ailleurs, tirant le bilan de ces relations avec les autorités politiques et

administratives, l'ASSAUPAMAR semble réservée sur la portée de sa participation aux réunions où s'élaborent les politiques locales. Elle attribue ces invitations à un effet de mode "à l'air du temps" comme nous le disait son Secrétaire Général. Elle se plaint de recevoir avec retard les comptes-rendus de ces réunions dont certains ne reflètent pas toujours les points de vue défendus. Elle craint en réalité d'être manipulée par des élus qui à défaut de la contrer lui assure leur reconnaissance, lui confère de la représentativité avec en retour le souhait inavoué d'une opposition limitée voire nulle à leurs projets.

Au cours de ces réunions où les décisions sont parfois arrêtées à la majorité, l'organisation martiniquaise joue un double rôle. Présente pour défendre la position des écologistes, elle remplit sa fonction classique de représentation. Toutefois, bien que minoritaire, elle concourt à une prise de décisions qui peuvent être contraires à ses intérêts. Un de ses responsables n'hésite pas à dire que cette situation est "presque un piège". Au delà des réserves que suscite sa participation au processus décisionnel, il semble bien que la présence de l'association, même si elle n'empêche pas la réalisation d'un projet, en modifie certains aspects. En vérité les décideurs locaux sont loin d'être des manipulateurs ignorant la protection du milieu naturel. Ils se heurtent à des contraintes sociales qu'ils érigent en dossiers prioritaires. A leurs yeux la défense de l'environnement est secondaire face aux besoins de logements sociaux et à l'impératif de l'emploi. Pour les élus, l'environnement ne constitue pas encore une ressource politique immédiate, à la différence des politiques sociales.

Néanmoins, dans ce contexte où la volonté de nombreux élus et de l'administration d'intégrer l'association prévaut sur la recherche du conflit, où les considérations sociales sont souvent avancées avec un souci parfois à peine voilé de contrecarrer l'action des écologistes, le droit et le juge sont les partenaires préférés de l'ASSAUPAMAR. Bien que ses responsables avouent de pas faire du recours juridique leur ressource principale, celui-ci n'en constitue pas moins un élément décisif du contrôle qu'ils exercent sur les décideurs.

Le droit privilégie l'action des associations dont l'intérêt à agir, une fois prouvé, leur donne le quasi-monopole de la saisine des juridictions. A la Martinique peu de recours individuels ont pour effet de soulever des questions relatives à la protection de la nature. Les demandes individuelles se fondent sur un intérêt personnel dont la mise en cause se confond avec une atteinte à l'environnement. L'ASSAUPAMAR est devenue en dix ans la principale

organisation écologiste, en grande partie, par l'audience que lui procurent la scène juridique et les victoires obtenues dans les affaires qui l'opposent aux élus. Outre le nombre de recours intentés, l'importance prise par le droit dans la vie de l'association se mesure au plan interne par les changements structurels qu'il a provoqué. Ces changements sont d'ailleurs perçus par les juges dont certains, comme on l'a souligné, y voient la raison d'une plus grande efficacité du travail juridique de leurs interlocuteurs. Mieux armé sur le plan juridique, plus percutante dans ses mémoires, l'ASSAUPAMAR a fait du respect du droit à la fois un de ses objectifs centraux et le moyen par excellence de résolution des conflits.

Dès lors, face aux décideurs locaux, la menace vaut l'action. Elle a des effets analogues à la décision de saisir les juridictions. Elle permet à l'organisation d'exercer une pression en amont des politiques locales. En effet, elle suscite la crainte de devoir réviser un P.O.S ou une autre décision prise par l'élu.

Faisant du droit le régulateur des oppositions qui surgissent entre les défenseurs de l'environnement et les titulaires de la légitimité démocratique, les écologistes se font fort de rappeler aux élus que la détention du pouvoir n'exclut pas le respect de la loi.

"Vous êtes au pouvoir, encore faut-il que la loi soit respectée". Ce mot d'ordre de l'ASSAUPAMAR adressé aux élus est souvent l'argument qui légitime le déclenchement du conflit et de la mobilisation.

## CHAPITRE II :

### LE CONFLIT ET L'ACTION TRIBUNITIENNE COMME RESSOURCES

Le recours au droit n'est pas exclusif d'autres formes d'action généralement, il fait suite à un conflit dont le fait générateur peut être très variable. Aujourd'hui, de toutes les ressources, le recours juridique est certainement le plus efficace.

La manifestation apparaît en effet comme une forme limitée de mobilisation. Elle correspond à des rituels connus, par conséquent prévisibles et maîtrisables par les autorités.

Dès lors, l'action auprès des tribunaux présente souvent un rapport coût-avantage plus attractif. Si le conflit est une donnée permanente de la mobilisation, la manifestation en devient par conséquent un aspect incident.

En dépit d'un bilan mitigé des associations en matière d'environnement, on peut s'interroger sur la fonction tribunitienne qu'elle pourrait avoir dans des sociétés où l'écologie tend à déplacer les clivages.

## **A - L'INDISPENSABLE CONFLIT**

Une des conditions nécessaires de la concertation est l'information dont seraient privées les associations. Ainsi le défaut d'information est souvent une cause de déclenchement et d'accentuation du conflit. En Bretagne, on se souvient que dans les "affaires" relatives au littoral, des projets aquacoles ont entraîné l'opposition de l'association "Environnement et Patrimoine" à Ploubazlanec et du "Comité de défense des sites" de Moëlan sur Mer. Dans les deux cas, le manque de communication joue comme un déclencheur du différend. Le fait que ces organisations aient eu connaissance de ces projets polluants par voie de presse est le signe qu'elle n'ont pas le statut d'interlocuteur qui aurait peut-être, permis leur consultation ou leur information. La plainte d'un autre comité, "Briec Ville-Nature" en est la preuve. Ce dernier regrette "la politique du fait accompli... Demain il y aura une usine d'incinération et l'on a rien à dire, ce n'est pas dramatique. Un élu c'est un représentant du peuple pas un chef d'entreprise qui décide tout seul dans son coin", précise le trésorier de ce comité.

En Martinique, la question de l'information est également au coeur des différends entre les autorités, les intérêts privés et les associations. L'exemple qui suit en est représentatif.

En 1993, la Société Anonyme de Raffinerie des Antilles (SARA), implantée dans la commune du Lamentin, dépose une demande d'autorisation d'exploitation d'une nouvelle torchère et d'extension lui permettant d'installer un centre de désulfuration de gazole et de kérosène. Sur le plan écologique, ce projet risquait de porter atteinte à la mangrove nécessaire à l'équilibre de l'éco-système martiniquais et pourrait détruire une partie des fonds marins.

La lecture des observations adressées aux autorités par les associations Appels, ASSAUPAMAR et le "groupement de défense de la population Californie-Lamentin" est intéressante parce que l'insuffisance d'information est le premier reproche fait au promoteur, avant même les risques écologiques.

La première association née d'une scission de l'ASSAUPAMAR commence ses observations en signalant que la procédure suivie est "contraire aux dispositions de l'article 12 du décret 85-453 du 23 avril 1985, à savoir que l'affichage devrait être fait sur les lieux même des aménagements, travaux ou ouvrages projetés et (devraient être) visibles de la voie publique. En mairie cet affichage devrait se faire de façon visible par tous..."

La seconde organisation constate "l'absence des documents administratifs réglementaires tels : arrêté préfectoral ordonnant l'enquête, l'avis de publication dans deux journaux locaux... Il n'y a d'ailleurs aucun affichage en mairie, dans le hall ou aux abords qui sont des lieux habituels d'affichage dans la commune... En conséquence, l'information est largement insuffisante, ce qui est de nature à limiter la fiabilité de la procédure et altérer la dénonciation des enquêtes publiques..."

Enfin le groupement de défense de la population de Californie-Lamentin "considérant... qu'aucune information n'a été portée à la connaissance de la population relativement aux risques majeurs encourus... que la seule information reçue incidemment par la population de Californie-Lamentin a été le gel effectif de ses terres avec interdiction absolue de construire dans un périmètre de 860 m de rayon autour de la raffinerie (soit environ 23 ha) par arrêté préfectoral... émet un avis défavorable quant à l'implantation d'une torchère en dehors de l'enceinte actuelle de la SARA".

En Martinique comme en Bretagne, de nombreux élus sont conscients de l'enjeu que constitue l'information. L'insuffisance de communication peut non seulement déclencher le conflit mais sert souvent d'argument à la mobilisation des citoyens.

Pour l'adjoint responsable de l'environnement à la mairie de Quimper "les associations ... symbolisent le besoin d'information et les appréhensions de la population. Même si des phénomènes d'exagération sont toujours à envisager, il faut les faire participer le plus possible au processus décisionnel". Le maire de Ploufragan trouve, lui, que c'est peut être le moyen d'empêcher de faux procès aux élus et l'opposition de la concertation. "Il est bon de faire connaître les avis pour éviter les comités de défense, il faut les associer dès le départ car ils auront une mauvaise connaissance des problèmes".

Cependant, ces précautions ne sont pas suffisantes pour éviter le conflit dont se nourrit la mobilisation pour l'environnement. Par les intérêts en jeu, les acteurs en présence, ce domaine est devenu un des plus conflictuels dans les régions étudiées et notamment dans l'île touristique.

A la Martinique, dans la plupart des cas, le conflit sera déclenché à partir d'une décision ou d'une non décision des élus. La rencontre des stratégies, des règles édictées par l'Etat et des compétences des collectivités territoriales est le lieu par excellence du conflit. Par exemple, les actions de la puissance publique en matière de protection de l'eau peuvent être remises en cause sur le terrain par les politiques locales ; ce qui peut être source de tension entre élus et fonctionnaires ou encore peut être passé sous silence par les représentants de l'Etat et dénoncé par l'association. Les compétences de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement lui permettent désormais d'affecter plus facilement les sols à la construction. Ceci n'exclut pas, loin s'en faut, des dérives et des atteintes également dénoncées avec force par les mouvements écologistes. Dans tous les cas, l'association tend à s'opposer aux autorités sur le mode du conflit. En prenant une telle initiative, elle ne crée pas le conflit. Le plus souvent, elle révélera ses protagonistes et ses enjeux. La situation conflictuelle et la mobilisation multiforme qui l'accompagne suivent un processus qui va de la dénonciation des faits, de la collusion supposée ou réelle des élus, de l'administration et des intérêts privés, au choix de formes variées d'action. Mettre en lumière les faits permet d'identifier les lieux physiques et symboliques du problème. C'est ainsi qu'on apprendra le projet de construction d'un complexe hôtelier à l'anse Azérot sur des failles dans la commune de Sainte-Marie. La dénonciation de la construction de logements dans une autre ville permettra à l'opinion de localiser des nappes phréatiques à Saint-Joseph, des zones inondables au Francois, des zones humides au Lamentin et à Saint-Anne. On saura par la même occasion l'intérêt qu'il y a à sauvegarder ces sites.

Cette dénonciation prendra le plus souvent la forme de lettres adressées aux élus concernés, au préfet et éventuellement aux ministres en charge du dossier. Dans certains cas le courrier stigmatisera le non respect du droit, l'irresponsabilité des décideurs et la collusion avec des intérêts privés.

Concernant la délivrance d'un permis de construire le Préfet sera d'abord interpellé et informé des irrégularités juridiques de la démarche : "L'ASSAUPAMAR s'inquiète une fois de plus qu'un permis de construire ait pu être accordé à même le lit de la rivière Case Navire... Nous rappelons que ce permis a été octroyé au mépris du règlement du P.O.S de la commune qui exclut ce genre de construction..."<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> **Antilla N° 548/549, 3-9 septembre 1993 p. 24**

A propos de ces pratiques de délivrance de permis aux promoteurs jugées abusives, l'association mettra souvent l'accent sur les conséquences qu'elles peuvent avoir pour la population :

"... les autorités politiques et administratives de ce pays attendent-elles qu'il y ait de nouvelles victimes pour les déplorer et accuser la fatalité, alors qu'on laisse les puissances d'argent et les promoteurs agir en toute impunité ? "21. Se présentant comme investie d'une mission d'intérêt général, elle s'adressera aux plus hautes autorités politiques de l'Etat. A la suite de la tempête tropicale d'août 1993 et des inondations qui ont suivies, un de ses responsables demandera au ministre qui était venu constater les dégâts s'il faut "attendre des drames du genre Vaizon la Romaine pour faire prendre conscience aux élus et aux autorités de l'Etat qu'ils n'ont pas le droit de jouer avec les vies humaines"22. Ces interventions publiées dans la presse locale ont pour effet non seulement d'informer la population mais de développer un courant de sympathie dans l'opinion. L'impact de ces dénonciations est mesurable aux réactions des personnes incriminées. Si l'administration répond à l'association, il est rare qu'elle s'adresse directement aux usagers sur ces questions. En revanche, les élus chercheront à communiquer avec la population au sein de laquelle se trouve évidemment les électeurs.

Opinion publique, usagers, électeurs, tous ces concepts auxquels on pourrait ajouter celui de clients sont moins pertinents pour isoler des catégories humaines que pour identifier des intérêts et des stratégies liées au conflit.

Pour l'association, la protection de la nature se confond avec la défense de l'intérêt général. L'administration invoquera le même motif pour justifier ses prises de position. L'élu soulignera sa fonction de représentant de la population pour mettre en avant ses choix et ses atteintes à l'environnement. A se contenter des raisons avouées, on comprend mal la survenance du conflit, l'acharnement des associations à le révéler et celui des élus à se justifier devant les électeurs. En réalité, les lignes de fractures sont plus profondes et renvoient aux représentations que les différents acteurs ont de leurs actions et qu'ils veulent imposer. Il arrive à l'organisation écologiste d'opposer ses représentations aux promoteurs ou autres intérêts privés et aux services déconcentrés de l'Etat. Mais le plus souvent, elle privilégiera le face à face avec les élus.

<sup>21</sup>Ibid

<sup>22</sup>Ibid

La révélation des problèmes d'environnement par l'association a pour effet de faire savoir à la population qui y est impliqué et les raisons de l'implication. Certes, celle-ci se présentera le plus souvent sous des aspects différents. Elle variera avec les acteurs en présence. C'est certainement à ce niveau que les affrontements sont les plus importants. Les impératifs d'une politique sociale ne sont pas ignorés par l'association lorsqu'ils sont réels et qu'il n'y a pas de solutions alternatives viables. Le secrétaire général de l'ASSAUPAMAR avoue que "certains maires sont de bonne foi"<sup>23</sup>. Il reconnaît avoir recherché le compromis ou cédé face à la nécessité de logements sociaux.

La relation avec les élus ne se résume donc pas à une lutte entre représentants de la population et protecteurs de la nature déguisés en "Kmers verts". C'est cette dernière image que veut combattre l'association lorsque, s'adressant au ministre de l'action humanitaire, un de ses membres note qu'après "avoir tenté en vain de faire comprendre aux autorités locales de la commune de St Joseph combien il était dangereux de laisser construire plus de 100 logements sur une nappe phréatique... ils ont été montrés du doigt comme étant des gens qui refusent de laisser construire des logements pour les pauvres gens. A Ducos, le même scénario s'est produit et ce sont des dizaines et des dizaines d'hectares se situant dans des zones particulièrement à risques qui sont construits"<sup>24</sup>.

Au fond, le conflit porte aussi et surtout sur la légitimité dont se réclament les protagonistes.

Si l'élection confère une légitimité démocratique et octroie par conséquent une délégation à l'élu, il est difficile de se réclamer de la nature et d'avoir beaucoup de chance d'être entendu, voire d'exercer une fonction de représentation. Ici le concept juridique d'"intérêt à agir" prend tout son sens et révèle aussi ses limites. Curieusement, c'est moins la défense du milieu naturel que les comportements des autres protagonistes qui donnent du sens à l'action de l'ASSAUPAMAR. Cette remarque s'applique à toute la chaîne des acteurs. Tout le travail de l'organisation va consister à chercher des ressources légitimantes. La première de ces ressources est le défaut de légalité des décisions locales. "L'action légale légitime notre travail" nous déclare son secrétaire général. Autrement dit, c'est la violation du droit qui fonde l'action, c'est l'appel au juge qui donne de la légitimité. Dire que le recours juridique est une des principales

<sup>23</sup>Entretien : Op. cit.

<sup>24</sup>Antilla : Op. Cit.

ressources légitimantes n'écarte ni les convictions écologistes, ni la population du processus de pression enclenché à l'encontre des autorités locales. Les premières ne sont réellement entendues, la seconde n'est associée que lorsqu'il y a illégalité. La population n'est pas exclue non plus du champ des motivations de l'association. On peut même avancer l'idée qu'elle y occupe une place centrale, mais n'est pas le moteur de la légitimation de l'organisation. Lorsqu'un de ses responsables regrette que la plupart des projets dénoncés comme dangereux "ont été réalisés alors qu'il s'agit de bâtiments publics, HLM, aéroports, hôtels, centres commerciaux, écoles, qui reçoivent en permanence des vies humaines", il ne fait que rappeler une des finalités avouées de son mouvement, la protection des vies humaines. Mais, il ne s'exprime pas au nom de ces personnes qui ne lui ont pas donné mandat à cette fin.

En réalité, les destinataires de l'action écologiste ne participent pas de manière décisive à la légitimation de l'association sauf à considérer abusivement le silence relatif de la population ou l'absence d'hostilité à l'égard de l'association comme des manifestations d'approbation.

L'importance du contrôle sur l'action publique, la volonté de la sanctionner ne découlent donc pas d'une représentativité définie par une popularité clairement établie. Cette représentativité est consécutive à un "intérêt à agir" reconnu par les tribunaux, sorte de légitimité acquise par la capacité à débusquer l'illégalité et à la faire partager par le juge ; ceci parfois à l'écart de ceux qui, représentant l'Etat de droit, hésitent ou évitent de s'opposer aux politiques locales.

Le conflit est plus apparent avec les élus qu'avec l'administration parce que ceux-ci sont les initiateurs des décisions contestées, mais aussi parce que la légitimité à laquelle ils se référeront induit des enjeux politiques. Sur ce terrain, les fonctionnaires préfèrent s'abstenir ou contribuer de manière informelle à la réalisation des projets.

Comme l'observe le secrétaire général de l'ASSAUPAMAR, le souci du préfet est de maintenir l'ordre et d'éviter que des troubles ternissent le déroulement de sa carrière<sup>25</sup>.

C'est là une des dimensions de la négociation, du compromis et parfois de la complicité entre fonctionnaires et élus locaux que certains auteurs ont systématisé. En effet, le fonctionnaire doit rendre des comptes à sa hiérarchie.

<sup>25</sup>Lettre adressée au Ministre par Garcin Malsa (Maire de St Anne, Président de la Commission de l'environnement, des risques naturels et technologiques majeurs du Conseil Général de la Martinique) le 9 octobre 1992.

Contrairement à l'élu, sa carrière ne dépend pas directement de la population. La légitimité bureaucratique n'implique pas les mêmes contraintes que la légitimité électorale.

Il n'est dès lors pas étonnant que les rapports de l'association soient meilleurs avec l'administration. "Le préfet est de passage pour quelques années, autant passer cela tranquillement". Cette remarque du secrétaire général de l'organisation illustre bien les rapports qu'il entretient avec le représentant de l'Etat. En revanche, la hargne de certains élus, ou leur volonté d'intégrer l'ASSAUPAMAR dans le processus décisionnel s'expliquerait par le souci des édiles de se maintenir à leur poste et de soigner leur image auprès de leurs électeurs. Investie d'une légitimité juridique, l'association recourt à des formes variées d'action.

Cette diversification n'aboutit pas toujours à une plus grande efficacité de l'action associative dont on ne peut néanmoins contester l'utilité. Sans lui conférer des vertus magiques, le droit demeure une des principales ressources de cette action.

## **B - LE DROIT AU SERVICE D'UNE CONTESTATION TRIBUNITIENNE ?**

Si l'on en juge par les formes de mobilisation sur le terrain, le bilan des associations serait en demi-teinte voire négatif.

Nous avons déjà signalé l'exemple de la manifestation dont la prévisibilité des formes et des effets réduit la portée.

La présence des associations de défense de l'environnement dans les structures de concertation semble, elle aussi, d'un intérêt limité.

A en croire certains commentaires "ce qu'on nomme participation n'est au mieux qu'une consultation sur un programme déjà bouclé dans des documents toujours complexes et souvent volumineux... Les associations sont dès lors cantonnées dans un rôle qui ne leur convient pas, celui du contentieux après coup. On signale leur présence dans 62 commissions ad hoc mais l'enquête de France-Nature Environnement montre que, à moins d'une volonté personnelle du préfet de jouer le rôle d'animateur, le bilan de cette représentation est négatif et cette présence purement formelle" <sup>26</sup>

Cette analyse pessimiste semble découler d'une conception jusqu'aboutiste de l'action associative.

<sup>26</sup>F. Hannyer : les acteurs de l'environnement. Territoires Avril 1993.

C'est moins par le blocage systématique que par la présence tatillonne et la menace corrélative de dénonciations des autorités que se vérifie la pression des associations. L'absence d'affrontement divers et de volonté d'anéantissement des politiques locales n'excluent pas un pouvoir de contrôle incarné dans la défense de "l'intérêt public".

C'est ainsi que s'exprime le contre-pouvoir associatif qui tend à s'apparenter à une fonction tribunitienne. Loin de faire exploser le système local, les associations veulent le conformer à la règle de droit. Elles contribuent - parfois involontairement comme à la Martinique - à sa stabilité

Dans le département d'outre-mer, l'organisation écologiste cherche à impliquer la population par une mobilisation mêlant notamment l'information, les occupations et le sentiment identitaire. En plus d'une volonté d'être présente sur l'ensemble du territoire par la mise en place de sections, elle bénéficie de relais "par le haut" tant au sein, qu'à l'extérieur de la collectivité. Le tout concourt à ériger l'ASSAUPAMAR en véritable contre-pouvoir et à lui faire exercer une fonction tribunitienne.

La révélation des faits dans les lettres adressées aux autorités et publiées dans la presse locale a pour effet d'informer et de sensibiliser la population. Celle-ci apprend non seulement les faits reprochés et les illégalités mais aussi, les dangers provoqués par le comportement des élus.

L'analyse du contenu du courrier de l'ASSAUPAMAR permet de repérer généralement trois étapes qui par-delà des destinataires immédiats visent d'abord la communauté martiniquaise. La présentation parfois détaillée des problèmes, l'énoncé des textes violés par les autorités et enfin des risques encourus constituent un aspect du schéma de communication de l'organisation écologiste.

L'information est complétée et approfondie dans un mensuel dont le titre "Koubary" est plus qu'une simple allusion à la nature. Koubary désigne en effet un arbre robuste en voie de disparition, évoquant ainsi la crainte d'un processus qui d'après l'ASSAUPAMAR menace à terme le pays. Ce contact avec la communauté est également entretenu à travers la presse locale. France-Antilles, le seul quotidien, Antilla, l'unique hebdomadaire, se font l'écho de ses mises en garde. Des émissions radiophoniques sont proposées aux auditeurs de stations contrôlées par des mouvements nationalistes avec lesquels l'association fait parfois cause commune.

Toutefois, les aspects les plus spectaculaires de l'implication de la population sont les manifestations sur les lieux ayant fait l'objet d'une décision contestable. Par exemple, elle sera invitée à replanter un espace défriché pour l'implantation d'un complexe hôtelier présentant des risques. Autre exemple, on demandera aux personnes mobilisées d'occuper un terrain sur lequel on envisage une construction au mépris du droit et de la sécurité. La forme la plus significative de ce type de mobilisation a été l'occupation de terres agricoles déclassées et rendues constructibles par certaines municipalités. Ces actions menées dans les années 80 ont eu un succès médiatique important et ont contribué à confondre l'ASSAUPAMAR avec un "groupe d'agitateurs", expression la plus souvent utilisée pour désigner les milieux nationalistes contestataires. Peu à peu, celle-ci va modifier sa stratégie laissant aux organisations agricoles le soin de défendre elles-mêmes les intérêts de l'agriculture. Une analyse plus fine de ce changement mériterait d'être faite. Certes, on assiste à la Martinique, comme ailleurs au déclin des formes classiques de mobilisation. L'explication avancée par le secrétaire général de l'ASSAUPAMAR se résume au constat d'un intérêt décroissant de la population pour l'action collective. Cependant, cette observation sous-estime les limites de la manifestation comme forme de pression et les changements opérés par les écologistes à la suite de leur succès devant les tribunaux.

La manifestation, outre qu'elle semble de moins en moins mobilisatrice - peut être à cause d'un individualisme croissant- correspond à des rituels connus, prévisibles donc maîtrisables par les autorités<sup>27</sup>. Si la remarque s'applique aussi au recours juridique, celui-ci présente néanmoins un rapport coût-avantage plus attractif que la manifestation. Il faut reconnaître que sans l'éliminer de son arsenal, l'ASSAUPAMAR fait d'elle un moyen complémentaire. En effet, avec la manifestation, la pression exercée sur les autorités et ses chances d'aboutir à la décision souhaitée sont aléatoires. Il est toujours difficile de prévoir avec certitude le nombre de manifestants, la tournure des événements et par conséquent, les résultats que l'on obtiendra.

En revanche, le droit - dans un contexte où la décentralisation et les contraintes relatives à l'emploi et au logement renforcent les risques pour l'élu de porter atteinte à l'environnement - devient le moyen à la fois peu coûteux et efficace de s'opposer aux politiques locales.

<sup>27</sup>Patrick Champagne : **La manifestation comme action symbolique** in Pierre Favre (sous la direction). **La Manifestation** P. FNSP p. 329 - 356 - 1990

C'est par conséquent la possibilité d'avoir à un moindre coût des gains symboliques élevés, en particulier du prestige, de la reconnaissance et de la légitimité. A défaut de se mobiliser, la population éprouve de la sympathie pour l'action écologiste ; en témoigne les appels téléphoniques pour signaler un problème ou encourager l'organisation. En vérité, les autres ressources, bien qu'importantes ne sont que des compléments de l'action juridique et pas l'inverse. Il en va de même de la mobilisation écologiste autour du thème de l'identité.

L'activation du sentiment identitaire s'appuie sur des symboles et un discours qui lie écologie et communauté martiniquaise. Pour l'association, à "l'étape actuelle", il faut "sauvegarder" et refuser par conséquent une "logique productiviste destructrice". Celle-ci, présente dans de nombreuses politiques locales, est comparée à l'exploitation d'une carrière et pourrait se résumer en trois mots : détruire, prendre et partir. L'opposition de l'ASSAUPAMAR à cette logique justifie son choix de mener son combat sur le front de la sauvegarde du patrimoine ; notion dont la charge identitaire est perceptible dans un slogan "Té sé bwa, bwa, sé dlo, dlo sé la vi"(La terre, la forêt et l'eau sont la vie ).

Ce lien établi entre la terre, la forêt, l'eau et la vie permet d'identifier non seulement son champ d'intervention, mais aussi le sens de cette intervention. Défendre la nature c'est défendre la vie, précisément celle de ceux auxquels l'association s'adresse. On pourrait expliquer longuement la force symbolique de ces trois thèmes et notamment de la terre dans le contexte martiniquais. Outre les aspects naturels qu'elle évoque, la terre renvoie aux inégalités foncières et est confondue de plus en plus avec une dénonciation de son appropriation par des personnes et des sociétés extérieures. La spéculation foncière est dénoncée par les écologistes qui y voient un risque supplémentaire pour l'environnement dans la mesure où le sol est destiné à la construction de résidences secondaires et d'hôtels. En réalité, au delà de ces préoccupations dont certaines sont réellement d'ordre écologique, la motivation profonde de l'organisation est de relier défense de la nature et sauvegarde de l'identité.

Dans son action, le mouvement bénéficie de relais divers au sein de la collectivité.

Outre son implantation locale, deux événements peuvent être considérés comme des illustrations de son succès, quant à l'inscription de l'écologie sur l'agenda politique local. D'une part, la création au sein du Conseil Général d'une commission "environnement, risques naturels et technologiques" présidée par son ancien président devenu maire-conseiller général. Ces trois fonctions nouvelles

n'ont pas altérées les convictions de l'ex-dirigeant de l'ASSAUPAMAR. Désormais simple membre de l'association, il symbolise néanmoins à un double titre la présence de celle-ci et de l'écologie dans les instances politiques locales.

Au niveau communal, les rapports du nouveau maire avec l'organisation et les priorités municipales témoignent de cette présence.

L'ASSAUPAMAR est invitée aux délibérations du Conseil Municipal. Mais au delà de cette participation, ce sont les choix politiques fait par l'édile qui sont intéressants à analyser pour comprendre le rôle joué par l'association.

Le premier magistrat de St Anne l'invite à élaborer le P.O.S, nous déclarant au passage qu'il évite ainsi d'avoir des problèmes avec elle<sup>28</sup>. Cette expérience reste cependant un cas relativement isolé.

Dans les autres communes, cette participation est indirecte et diffuse. Si ce privilège dont elle bénéficie se comprend par les liens qu'elle entretient avec son ex-président, son évitement par les autres maires s'expliquerait par l'imputation d'une image, celle d'une organisation qui entretiendrait la confusion entre écologie et contestation nationaliste. Le maire de St Anne nous précisera que l'ASSAUPAMAR fait des efforts pour éviter d'être confondue avec un parti politique et pour demeurer selon ses propres déclarations "un contre-pouvoir", "un laboratoire d'idées pour les écologistes".

Sans surestimer le rôle de ce mouvement dans la définition des choix du maire de St Anne, on peut penser qu'il a encouragé son ancien président à faire de l'assainissement et de la démoustication des dossiers majeurs.

La gestion des problèmes d'assainissement est révélatrice à la fois des tendances d'une politique municipale écologiste et des contraintes inhérentes à une telle politique.

Ce choix part du constat partagé par l'association que le développement local ne doit pas se faire au détriment de la nature. Le maire nous dira par exemple qu'il "n'est pas question de développer le tourisme en laissant les hôtels et les particuliers jeter leurs détritrus dans la mer. St Anne reçoit beaucoup de personnes, c'est une question de prestige et d'amélioration du cadre de vie des martiniquais". Il n'entend pas dissocier ce choix dicté par des convictions écologiques d'un souci de rentabilité économique. Il partage ainsi la volonté exprimée par l'ASSAUPAMAR de réconcilier économie et écologie. Les

<sup>28</sup>Entretien avec le Maire de St Anne

retombés économiques s'inscrivent dans la durée. L'amélioration du cadre de vie devrait, à moyen terme, rendre la commune encore plus attractive. Ce calcul ne fait pas l'unanimité.

En effet, l'élu doit faire face aux réticences d'une partie de la population qui ne comprend pas la décision de faire de l'assainissement une priorité alors que la construction des logements sociaux est tout aussi nécessaire. A l'instar des autres maires, la communication et l'explication des choix aux administrés sont des nécessités permanentes. L'édition d'un bulletin municipal et la volonté de mettre en place des assemblées de quartier, témoignent de mobiliser la population, ou tout au moins d'avoir un contact régulier avec elle.

En intégrant l'ASSAUPAMAR au travail municipal et en faisant des dossiers comme celui de l'assainissement une priorité, le maire opte pour une gestion à faible rentabilité politique immédiate.

Il reste fidèle à ses convictions et neutralise l'association, mais prend aussi un risque. Les réticences de la population peuvent croître et se transformer en opposition si sa politique écologiste échoue ou s'il ne parvient pas à obtenir l'adhésion des électeurs ; preuve s'il en est que l'écologie n'est peut-être pas encore une ressource politique majeure. Le décalage entre la sympathie pour les défenseurs de la nature et la faiblesse du vote écologiste trouve en partie son explication dans le statut de l'écologie dans la société. Terrain de contestation, elle tente de dépasser cette image et d'obtenir une responsabilité politique que lui dénie les acteurs du champ politique. La présence du maire de St Anne dans la sphère décisionnelle locale peut y contribuer.

En effet, les préoccupations de l'ASSAUPAMAR et les options municipales bénéficient d'un relais politique dont l'importance symbolique et pratique mérite d'être soulignée. Président de la récente commission "environnement, risques naturels et technologiques" du Conseil Général, l'ex-dirigeant de l'association transmet les doléances de celle-ci et défend les choix de son conseil municipal. Par un travail opiniâtre, il parvient peu à peu à inscrire l'écologie sur l'agenda départemental.

Le bouclage du dossier "assainissement, ou encore la décision du département de faire de St Anne une commune pilote pour l'expérimentation de techniques de démoustication révèle l'influence des écologistes au sein de l'instance départementale. Le maire reconnaît que la présidence de la commission est un atout et qu'elle lui a permis d'établir des contacts avec la ville de Montpellier qui a acquis un savoir-faire en matière de démoustication. Finalement, comme on le voit, l'accumulation des ressources est moins décisive

que la mobilisation de celles qui permettent un accès aux différents centres de décision.

La pression écologiste ne se limite pas à l'occupation d'espaces intérieurs et au recours à des relais locaux. Elle est alimentée aussi par des réseaux extérieurs constitués par des relations privilégiées avec les écologistes européens.

L'ASSAUPAMAR a des contacts avec les "verts" français et les défenseurs de l'environnement qui siègent au parlement européen. Cette coopération est relativement importante si on juge par la proposition faite à l'ex-président de l'organisation martiniquaise d'occuper la cinquième place sur la liste des écologistes français lors des dernières élections européennes.

Le motif invoqué par l'association et le maire relève, apparemment, davantage de considérations politiques. Affirmant l'existence d'une nation martiniquaise située dans la caraïbe, certains de ces responsables estiment qu'il y aurait un paradoxe à participer à une élection pour désigner les membres de l'Assemblée Européenne.

En réalité, au-delà de cet argument qui révèle le lien qui est établi entre écologie et identité nationale, ce refus signifie surtout que les écologistes martiniquais ne considèrent pas, aujourd'hui, que la scène européenne constitue une tribune indispensable à leur action.

La coopération avec les Verts prend aussi la forme d'échange de services. Par exemple, un parlementaire européen ayant obtenu un rendez-vous avec le ministre français de l'environnement le fera savoir à l'ASSAUPAMAR et lui proposera de transmettre ses doléances ou de l'associer à cette entrevue. L'explication de la permanence de ce lien privilégié tient tout d'abord à l'internationalisme des Verts et des écologistes martiniquais qui ne conçoivent pas de résolutions des problèmes d'environnement en dehors d'une vision planétaire de la question. Elle tient également à l'image dont jouit l'ASSAUPAMAR à l'extérieur.

Son action symboliserait un exemple réussi d'intégration de classes d'âge et de catégories socio-professionnelles différentes autour de la cause environnementale. Elle serait aussi l'illustration d'une écologie populaire, vue la sympathie dont bénéficie l'association et son impact au plan local.

Ces considérations ne sont certainement pas étrangères au fait que le mouvement martiniquais ait été choisi pour lire une résolution des ONG à la conférence de Rio sur l'environnement et le développement.

Tous ces éléments concourent à faire de cette organisation un contre pouvoir à la Martinique et une référence à l'extérieur. Par la légitimité acquise sur le terrain et les différentes ressources qu'elle peut mobiliser, elle a aujourd'hui le monopole de la représentation écologiste. Cette influence, obtenue principalement par le succès de son action de défense de la légalité et ses effets sont comparables sur certains points à la fonction tribunitienne que G. LAVEAU a attribué au parti communiste dans le système politique français<sup>29</sup>.

Comme le tribun défendant les plébéens, l'ASSAUPAMAR est le principal porte parole des partisans et des sympathisants de la cause écologiste. L'association n'est pas révolutionnaire au point de vouloir faire exploser le système local par des moyens non pacifiques. Par une mobilisation multiforme, elle perturbe son fonctionnement sans chercher à le détruire.

L'ASSAUPAMAR évite soigneusement de se laisser assimiler à une organisation politique nationaliste même si les prises de position de certains de ses membres peuvent entretenir la confusion. Aujourd'hui, on admet sa représentativité et sa force acquises notamment par sa capacité à déceler l'illégalité. Elle a ainsi montré qu'elle pouvait bloquer des projets en obtenant dans certains cas le sursis à exécution. En entravant légalement le fonctionnement du système local, elle parvient à l'enrayer sans être mise hors la loi. Il serait en effet pour le moins paradoxal que la défense du droit par le recours au juge aboutisse à une telle sanction.

Principal mouvement écologiste, elle a les moyens de contrôler ses militants et ses sympathisants et de limiter ainsi les débordements anti-système. L'abandon des occupations de terres agricoles, la découverte que le droit pourrait être une arme avantageuse, ont pour effet de réduire le nombre des actions dures. Corrélativement, elle adopte des formes d'action admises par ce système. C'est comme si la diversification des moyens et le recours croissant au droit correspondaient au passage d'une attitude anti-système à une stratégie d'intégration.

En définitive, ce glissement est d'autant plus intéressant à observer que c'est la forme d'action encouragée par le système - le recours juridique - qui

<sup>29</sup>Georges Laveau : *Le parti communiste en France*. Paris A. Colin p. 26 et suivantes.

curieusement assure à la fois, l'affirmation de l'identité de l'organisation, respectabilité et mobilisation.

### III EME PARTIE

## **LE ROLE DU JUGE**

## **CHAPITRE I : Le juge administratif breton défenseur de l'environnement**

**sans audaces excessives**

A - L'environnement et ses plaideurs

B - Le juge et les plaideurs

## **CHAPITRE II : Le juge administratif et l'Environnement à la**

**Martinique : un rempart et un concepteur**

A - Un "rempart" de protection du littoral ?

B - Un "concepteur" de politiques locales ?

La proposition d'étude dont la commande exigeait une comparaison entre plusieurs régions postulait l'intérêt de la comparaison entre Bretagne et Martinique. Les différences entre un département des Antilles et le vieux massif breton étaient évidentes. Mais en faisaient le pari de similitudes plus intéressantes pour toutes sortes de raisons. Les raisons historiques et culturelles tout d'abord. Puisque les Antilles ont été le lieu privilégié de migration de nombreux bretons et sont toujours une destination professionnelle pour un grand nombre d'entre eux. Sans doute que la Martinique est plus familière à un grand nombre de Bretons que la Bretagne à fort peu d'Antillais. Ce sont aussi deux régions atlantiques dotées de littoraux fragiles soumis à une forte pression d'urbanisation avec des mouvements associatifs défenseurs de l'environnement littoral. Au moins sur ce point de la protection du littoral nous étions sûrs d'une comparaison possible ; ce que confirment les deux chapitres de cette troisième partie du rapport.

Enfin, des deux côtés de l'Atlantique, deux équipes désiraient travailler sur le même sujet et aborder le contentieux de la même manière, sous l'angle de sa contribution aux rapports entre les acteurs de la gestion de l'environnement.

Les deux recherches permettent au final de rapprocher la situation des deux régions sur plusieurs points qui sont : l'attitude des requérants, l'attitude de l'administration locale devant les recours, la démarche du juge administratif. Cependant, à cause des conditions particulières de la Martinique, du point de vue des traditions administratives et politiques, comme des règles particulières qui contredisent encore le principe d'assimilation législative, le juge administratif breton se trouve plus en retrait du combat pour l'environnement et semble avoir une position moins militante que celle de son collègue martiniquais. Il ne s'agit cependant que de particularités, et non pas de particularisme, le juge administratif étant tout aussi respectueux du droit et aussi savant que son homologue breton. Voyons successivement ce qui éloigne et rapproche les deux situations régionales sur les trois points les plus sensibles.

### **1) L'attitude des requérants**

Le corps des requérants est totalement différent d'une région à l'autre. En Bretagne, les recours des particuliers sont presque aussi nombreux que ceux des associations et celles-ci sont légions, les comités de défense locaux étant plus systématiquement présents dans les procès que les fédérations régionales qui préfèrent la négociation et la participation. Cependant la FAPEN, fédération des Côtes d'Armor, se rapproche, par son activisme contentieux, du modèle de

l'ASSAUPAMAR martiniquaise.

Il manque cependant aux associations requérantes bretonnes la forte motivation identitaire soulignée dans les parties précédentes du rapport, de même que la construction idéologique autour de la notion de développement durable. Elle n'est pas absente mais elle ne sert pas de fondement aussi clairement affiché à une action judiciaire soutenue et pugnace comme c'est le cas en Martinique.

Dans cette île, l'ASSAUPAMAR semble avoir pris la parole aux lieux et place des particuliers et s'exprime toujours sur la base d'un intérêt général qui est à défendre. Alors qu'en Bretagne, les requérants défendent essentiellement des intérêts individuels ou de groupes très restreints de riverains dont l'affaire n'est d'intérêt général qu'en ce qu'elle montre le non respect de la loi. Deux fois plus de particuliers que d'associations y sont à l'origine des recours pour l'application de la loi littoral. Lorsque les grandes associations régionales utilisent la voie judiciaire c'est davantage dans un but de défense de l'environnement mais cela reste limité au domaine spécialisé de l'association, comme celui de l'eau pour Eaux et Rivières de Bretagne.

## **2) L'attitude de l'administration**

On notera là une grande différence dûe sans doute au particularisme historique et aux conditions politiques locales. Alors qu'en Bretagne les préfets comprennent le contrôle de légalité comme une "négociation de la norme", sans aller jusqu'au déferé, en Martinique les préfets n'utiliseraient même pas le pouvoir d'influence et de persuasion que leur donne la menace du déferé. On négocierait avec les élus locaux la réalisation d'un aménagement sans même rappeler la rigueur de la norme. Ce qui fait dire à l'équipe martiniquaise que, s'agissant du littoral, l'administration ne parle pas pour l'intérêt général.

En Bretagne l'affaire se joue à quatre : l'administration de l'Etat, l'élu local, le requérant et le juge. L'Etat et l'élu forment une communauté d'intérêts mais jusqu'à un certain point et seulement si, dans la phase précontentieuse, le préfet s'est persuadé de la régularité de l'opération, après que l'élu a suivi une partie des conseils de ses services. On a vu l'Etat se poser en arbitre entre le promoteur de l'opération, l'élu local et l'association. Le rachat du site de Malachappe par le Conservatoire du littoral, en est la meilleure illustration.

## **3) La démarche du juge**

Dans tous les cas, mais c'est vrai de tous les tribunaux de première instance, le juge administratif applique toujours la règle la plus favorable à l'environnement. Alors que les Cours d'appel et le Conseil d'Etat interprètent les

textes dans un sens plus restrictif. Et pourtant, le juge de première instance ne paraît pas sortir des textes plus que le juge d'appel. La politique jurisprudentielle, qui revient à choisir plus ou moins largement les fondements textuels de l'interprétation de la notion d'intérêt général, est une réalité relative que l'on doit certainement à la position des commissaires du gouvernement. En effet, en région Bretagne comme en Martinique, les commissaires du gouvernement ont pris l'habitude de se déplacer, même discrètement, pour apprécier la réalité des problèmes sur le terrain. Habitant la région, ils sont parfaitement conscients des tendances de l'aménagement et de leurs inconvénients, notamment pour le littoral. C'est donc à une lecture concrète de l'esprit du texte que se livre le commissaire du gouvernement d'un tribunal administratif lorsqu'il en arrive aux moyens de fond et si une question de procédure ou de recevabilité ne l'a pas arrêté plus tôt dans son raisonnement. En revanche, le Conseil d'Etat ne se déplace que très exceptionnellement ; naguère, sa visite sur le site du VVF de l'Ile de Groix avait fait autant d'effet que le premier voyage d'un Pape. Voyant les faits d'aussi loin, le Commissaire du Gouvernement de la Haute assemblée ne peut donc que faire une lecture désincarnée des textes et s'en rapporter, pour l'appréciation de l'intérêt général, à la balance entre les diverses composantes économiques et écologiques de celui-ci, avec sans doute une petite préférence pour l'économique. C'est une fois sa religion faite sur l'esprit de la loi en matière de protection des espèces, que le juge interprétera les arrêtés préfectoraux d'ouverture de la chasse sur le seul fondement du code de la chasse ou sur celui de la loi de protection de la nature. De même qu'il interprétera la notion d'activité liée à la mer en fonction de "l'accès à l'eau de mer" (le tuyau qui alimente la thalassothérapie) ou de "l'accès à la mer" (la même thalassothérapie ayant les "pieds dans l'eau").

La similitude des politiques jurisprudentielles des Tribunaux administratifs des deux régions comporte cependant quelques nuances, autant pour les questions de recevabilité que pour l'interprétation de la loi littoral.

Sur l'intérêt à agir et la recevabilité de l'action, ce qui est une légende en Bretagne serait une réalité en Martinique. Les élus y ont en effet tout à craindre des recours associatifs qui aboutissent plus nettement au sursis à exécution, surtout dans le domaine de l'urbanisme littoral. La réception de trois sursis successifs sur le même projet montre bien la position du juge martiniquais, qui arbitre entre une association tenace et un élu entêté, position en apparence moins objective que celle du juge breton. De même la recevabilité des recours associatifs semble plus libéralement appréciée en Martinique. En fait les requérants de cette région sont plus sérieux dans la constitution de leur dossier et

ne paraissent pas penser, comme les requérants bretons, qu'il suffit de soumettre le scandale de l'agression faite à l'environnement au bon sens écologique du juge. C'est alors que la question de la recevabilité se déplace vers la qualité de l'agrément au titre de la protection de l'environnement, question que nous n'avons pas vu poser en Bretagne. Le juge martiniquais admet systématiquement l'intérêt à agir des associations agréées alors que le juge d'appel accorde une interprétation tendancieuse de la loi qui consiste à dire que "qui peut le plus ne peut pas le moins" ! Cette question est définitivement réglée par la loi du 2 février 1995 relative à l'environnement, et dans le sens des associations. (On verra sur ce point les communications du colloque de la SFDE à Rennes le 12 septembre 1995, sur le thème de la loi Barnier et de la prise en compte locale de l'environnement).

Sur l'interprétation des points les plus sensibles de la loi littoral le juge martiniquais est moins nuancé que son homologue breton. Si ce dernier recherche un critère de densité pour refuser des constructions supplémentaires dans la bande des cent mètres, le juge martiniquais est plus sévère en s'arrêtant aux limites extérieures les plus récentes de l'urbanisation.

En bref, les deux points sur lesquels les deux régions se différencient le plus concernent les requérants et la politique jurisprudentielle.

Les requérants de Martinique sont plus associatifs, moins nombreux et plus experts en procédure, alors qu'en Bretagne ils se dispersent entre particuliers, comités de défense, souvent maladroits, et associations fédératives plus soucieuses de négocier l'appui des préfets pour faire pression sur les élus. Les deux juges sont favorables à une lecture positive des lois de protection de l'environnement mais face à des administrations plus expertes à défendre leur position, le juge breton est par force moins audacieux dans ses jugements que son collègue martiniquais. Faut-il en conclure que l'Etat devrait assurer une formation juridique approfondie des cadres associatifs en Bretagne ? et qu'il devrait parallèlement accroître les moyens d'expertise de son administration de l'environnement en Martinique ? sans doute, mais à la condition d'inciter élus et fonctionnaires des deux régions à introduire le droit de l'environnement dans leur choix, dès les premiers linéaments d'un projet.

## CHAPITRE I :

### LE JUGE ADMINISTRATIF BRETON DEFENSEUR DE L'ENVIRONNEMENT SANS AUDACES EXCESSIVES

Au secours ! monsieur le juge! on détruit mon cadre de vie!

C'est un peu en ces termes de cour d'école, quand le souffle-douleur se réfugie auprès de l'instituteur, que nous pourrions caractériser l'état d'esprit des requérants pour l'environnement dans leurs interventions devant le juge administratif de Rennes.

Car, c'est indéniable, le conflit d'environnement a une forte connotation affective. Il s'agit parfois d'un conflit de riverains conservateurs de "leur paysage" face à une administration jugée destructrice des racines, de la tranquillité, et parfois d'un rêve réalisé, au terme de plusieurs années d'investissement familial. Ce conflit est aussi, depuis la décentralisation, la plus forte expression du rejet du pouvoir local, dont on se méfie, toujours soupçonné d'être corrompu et vendu aux bétonneurs !

Le contentieux exprime enfin une forme de vigilance du citoyen qui trouve écho auprès des grandes fédérations associatives créées dans les années 70. Dotées de moyens et d'une philosophie de l'action, elles sont cependant soupçonnées par les victimes d'atteintes à l'environnement, d'être trop impliquées dans une collaboration participative avec les administrations, donc habituées à faire la part du feu. Le conflit d'environnement est enfin le lieu d'expression de personnalités qui se révèlent parfois de redoutables plaideurs et qui, atteints de "quérulence", réussissent à convaincre les associations de plaider, au point de les fourvoyer dans des recours systématiques contre la décision locale même la mieux fondée. On peut alors s'interroger sur la cible réellement visée par le requérant. Par un recours gratuit contre un permis de construire c'est parfois le voisin, bénéficiaire de la décision administrative, que l'on vise principalement. Attitude qui est plus souvent le fait de requérants particuliers, comme par exemple, ces riverains d'une carrière voulant faire admettre à l'administration que les désordres dans leur construction sont nés d'une autorisation d'extension du front de taille. Cependant il faut reconnaître que la plupart des conflits qui se développent autour de l'eau, des déchets, de l'urbanisme littoral et des installations classées, tels qu'on peut les analyser à travers le contentieux du Tribunal administratif de Rennes, prennent une dimension collective qui dépasse

le détournement du recours pour excès de pouvoir par la querelle de voisinage.

C'est dans le cadre d'une étude plus vaste sur la prise en compte du droit de l'environnement par la décision locale<sup>30</sup> que nous avons mené cette analyse du contentieux qui s'intéresse moins aux solutions qu'aux recours et à leur contexte car il est urgent d'établir clairement le rôle du contentieux dans le combat pour l'environnement dans cette région.

En effet, trop de légendes ont cours, tant du côté, des associations que des élus, sur la prétendue redoutable efficacité des recours qui bloqueraient toute action publique. Comme le révèlent d'autres enquêtes, les élus locaux, les associations et les administrations départementales se soucient peu de la règle juridique au moment de la décision mais craignent comme une catastrophe le recours pour excès de pouvoir<sup>31</sup>. C'est donc le requérant qui nous intéresse. Qui est-il ? Association ou particulier ? Quelles sont ses motivations ? Quelles stratégies développe-t-il devant le juge ? et finalement n'a-t-il pas lieu d'être déçu ?

C'est en quelque sorte la sociologie du contentieux qui nous intéresse ici sur la base de quatre années de décisions du juge administratif de Rennes sous les deux principales rubriques de leur classement d'archives: "environnement et urbanisme".

Il faut toujours quelques mois, sinon quelques années, avant de voir apparaître le contentieux de l'application d'une loi nouvelle. Dans les trois domaines qui nous occupent, celui de l'urbanisme littoral est renouvelé à partir de 1986. C'est ce qui justifie notre choix de 1988 à 1992 comme fourchette chronologique. Les sources de ce travail sont d'accès aisé, bien que leur recueil ne soit pas encore informatisé et qu'il soit de ce fait difficile de suivre une même affaire jusque dans les appels et la cassation.

C'est d'abord la rubrique "environnement, protection de la nature" des recueils annuels du tribunal. Sur ce point l'inventaire est exhaustif

C'est ensuite la rubrique "urbanisme" plus difficile à aborder en raison de l'inflation des requêtes relatives au permis de construire. Comme notre étude s'arrête à l'urbanisme littoral nous nous appuyons sur un excellent recueil réalisé par le Ministère de l'environnement<sup>32</sup> dans lequel on trouve les décisions les plus

---

<sup>30</sup> Enquête menée par entretiens auprès des protagonistes de plusieurs affaires d'environnement en Bretagne concernant les déchets, la pollution de l'eau et l'aménagement littoral.

<sup>31</sup> Comme le montre la malheureuse affaire du donjon de Coatmen en Tremeven (22) abattu par les ouvriers des carrières Rouault inquiets pour leur emploi après le recours d'une association et le sursis à exécution décidé par le juge sur l'autorisation d'extension de la carrière

<sup>32</sup> "Jurisprudence administrative illustrée septembre 1992 Ed du Journal Officiel. Voir aussi: JM

significatives du tribunal de Rennes quant à l'application de la loi littoral. Données complétées par un relevé des décisions intéressantes des années 91 et 92 dans les dossiers du tribunal mais non retenues par le Ministère.

## **A - L'ENVIRONNEMENT ET SES PLAIDEURS**

Une statistique des recours est indispensable mais elle doit être complétée par un examen de la tactique contentieuse des requérants.

### **I- La statistique des recours**

#### **a) - La rubrique "Environnement"**

##### **1) Quelles décisions administratives défère-t-on au tribunal ?**

Les recours sont en très nette augmentation en 1992 puisqu'ils doublent la moyenne annuelle antérieure. Ce qui est dû sans doute à leur plus grande variété. Ainsi le nombre des recours contre les autorisations liées aux élevages est stable bien qu'il représente un tiers du total des 97 recours recensés. On voit cependant augmenter le secteur de la pêche, de l'aquaculture et des aménagements hydrauliques, les associations de protection de la nature devenant vigilantes sur ces questions. Le contentieux des installations classées pour l'environnement constitue 60% du total. Ce qui n'a rien d'étonnant dans cette région d'élevages industriels et de carrières dispersés sur le territoire. On notera aussi la prédominance quasi exclusive des arrêts préfectoraux parmi les décisions déferées au tribunal (90/97), ce qui s'explique par la compétence de l'Etat en matière d'installations classées. La répartition de ces décisions par département et par an est aussi intéressante puisque Finistère et Ille et Vilaine sont à égalité derrière les Côtes d'Armor et devant le Morbihan.

##### **2) Qui sont les requérants ?**

C'est un des enseignements surprenants de cette enquête. Les associations sont à peine plus nombreuses que les particuliers à introduire des recours (53/35) et la proportion s'est inversée en 92 (17 recours de particuliers et 12 recours d'associations). De plus, la forte augmentation des recours en environnement en 92 est quasi exclusivement due aux particuliers.

Les recours en Ille-et-Vilaine et Morbihan sont en augmentation en 92; les recours de particuliers sont plus nombreux en Côtes d'Armor, Morbihan et Ille-et-Vilaine cette année-là.

**BECET -D LEMORVAN - Le droit du littoral et de la mer côtière - Economica 1991**

Les requérants contre les autorisations d'élevages se partagent remarquablement entre associations et particuliers riverains.

Parmi les requérants nous avons distingué les entreprises. Bien entendu ils s'agit d'affaires d'environnement mais à chaque fois l'entrepreneur attaque la décision administrative qui limite ou interdit son activité au nom de la protection de l'environnement (sauf un cas d'agrégation d'une entreprise à un collectif de requérants contre une porcherie et un cas d'ostréiculteur obtenant réparation de pollutions dues à une station d'épuration). Les rejets de requête d'entreprises sont équivalents aux succès des recours (4/4) et cette catégorie reste très marginale .

### **3) Les appels**

Il n'est pas certain que l'archivage des appels par le tribunal de Rennes soit aussi exhaustif que celui de ses premières décisions. Ce qui, autant que la propension des requérants à se décourager, expliquerait le petit nombre de dossiers. Cependant nous avons recensé quatre dossiers d'appels en Conseil d'Etat et six appels en Cour Administrative d'Appel sur les jugements intervenus depuis 1988. En Conseil d'Etat il s'agit des affaires de :

- la SALMOR, élevage de saumons en baie de Morlaix. L'association perd le procès.
- de l'extension du port de pêche de Loctudy. L'association n'obtient pas le sursis... exécution et est condamnée aux frais irrépétibles
- de la carrière de Rostrenen ; le sursis accordé par le TA est annulé
- des arrêtés d'ouverture de la chasse du préfet du Finistère, la SEPNB voyant infirmée sa position par le Conseil d'Etat.

Devant la CAA les deux seuls jugements confirmés concernent le maintien d'une contravention de grande voirie et la responsabilité d'une collectivité pour pollution d'une pisciculture par des lâchers de barrage.

Il est connu depuis longtemps que le Conseil d'Etat n'est pas un défenseur de l'environnement. L'appel, en étant le plus souvent favorable aux administrations, confirme cette tendance pour la Bretagne. La première impression qui ressort de l'analyse statistique de la rubrique Environnement est que l'Etat, principal décideur attaqué, a peu à craindre des décisions du tribunal....

#### **b) - La rubrique "Urbanisme"**

Nous nous limitons ici à l'application de la loi littoral en retenant 26 décisions du Tribunal administratif de Rennes dont 11 ont été publiées par le

ministère de l'environnement.

### **1) Le fondement des requêtes**

Ce sont principalement les articles L 146 1 et L 146 4 du code de l'urbanisme, les plus protecteurs du littoral puisqu'ils imposent la bande des 100 m inconstructibles, l'obligation de construire en continuité, la limitation des constructions proches de la mer à la stricte nécessité et la protection des espaces remarquables. Mais les requérants ne négligent pas non plus d'attaquer les procédures traditionnelles de l'urbanisme : ZAC et POS qui ne seraient pas en conformité, avec la loi littoral. Sur 37 moyens recensés dans l'ensemble des recours, ceux relatifs aux procédures d'urbanisme reviennent 8 fois, comme celui de l'atteinte à la règle des 100 m inconstructibles. Le reste des moyens se distribuant également.

**2) Les décisions attaquées** sont essentiellement des décisions municipales puisque la compétence de l'aménagement revient aux communes. Mais on remarquera que les recours ont plus souvent lieu à propos de décisions individuelles que contre des plans d'aménagement. (17/9).

**3) Dix sept particuliers contre neuf associations** se partagent les recours, à l'exclusion de toute entreprise ou collectivité locale. On remarquera aussi la grande absence des fédérations dans ce domaine (2 seulement et dans le seul Morbihan )

**4) Le succès des recours** est un peu meilleur que dans la rubrique environnement puisque 14 requêtes sont couronnées de succès contre 10 rejets et 2 ordonnances constatant le retrait de la décision ou le désistement.

**5) Enfin le Finistère** est le principal fournisseur des recours (14/26), peu nombreux en Ile-et- Vilaine et Côtes d'Armor.

Ces remarques peuvent être complétées par l'examen de 14 arrêts en appel d'autres jugements du TA parfois antérieurs à la période considérée. 9/14 de ces affaires concernent des ensembles immobiliers, thalassos ou hôtels en bord de mer. Les autres espèces se répartissant entre une route littorale, un port de plaisance, deux POS et un camping littoral.

Onze espèces mettent en cause une association de défense. Dans deux cas seulement l'appel est le fait de l'administration. Sept fois les conclusions du Conseil d'Etat ou de la Cour d'Appel sont défavorables à l'association requérante.

## II- La tactique contentieuse des requérants

Souvent mieux conseillées que les particuliers, les associations soutiennent leurs recours d'un plus grand nombre de moyens pour contester aussi bien la forme que le fond des décisions. Ce qui n'exclut pas certaines maladroites à l'origine du grand nombre de déboutés. Il faut aussi distinguer entre les grandes fédérations associatives et les petites associations. Il est remarquable que les responsables des premières appellent les secondes : "comités de défense" en les accusant de défendre des intérêts privés.

Il arrive cependant que ces grandes associations prennent fait et cause pour un particulier ou une petite association lorsque l'affaire a un caractère exemplaire. Eaux et Rivières de Bretagne considère par exemple que l'affaire de la SAPOD-AUDIC (abattoir de canards) est symbolique de toute une politique d'environnement du Conseil général du Morbihan accusé de pousser à l'extension des industries agro-alimentaires en niant tous les intérêts de l'environnement. Dans ce cas, si le préfet avait accordé l'autorisation d'exploiter, ce sont les trois grandes associations: "UMIVEM" (union pour la mise en valeur du Morbihan), "Eaux et Rivières de Bretagne" et "Urbanisme et environnement" qui se seraient portées au procès. Les responsables de l'UMIVEM déclarent cependant que les procédures répétées font échouer la concertation et que l'association se prépare à rédiger "un dossier de dépannage juridique pour les maires" !

On le voit bien la crainte de perdre le capital de respectabilité et de participation aux décisions est sans doute la principale cause de la timidité contentieuse des grandes associations.

En revanche, les Comités de défense n'ont pas autant à perdre car ils sont impliqués dans un seul combat et ne recherchent que l'abandon d'un projet qui gêne leurs adhérents. Ces comités sont avant tout le regroupement de particuliers ayant chacun le même intérêt privé, et fortement marqués par le réflexe NIMBY<sup>33</sup>. A Trébeurden par exemple, l'administration de l'environnement a été surprise d'entendre les riverains du futur port proposer de déplacer celui-ci dans l'anse voisine, espace naturel sans constructions ou presque. Alors que cette administration négociait justement la protection juridique de toute la côte en échange de son accord sur le projet. Mais Trebeurden est aussi le symbole d'une tendance de l'aménagement régional du littoral contre laquelle s'élèvent toutes les

<sup>33</sup> Acronyme anglais: "Not in my back yard" qui sert à caractériser le réflexe des riverains contre toute nouveauté dans leur paysage et leur qualité de vie.

grandes associations et de nombreuses personnalités. L'affaire particulière des riverains devenait une affaire d'aménagement régional.

Si un représentant de la Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne peut dire que celle-ci "travaille à côté et non pas pour les comités de défense", il faut faire un sort particulier à la FAPEN, fédération d'associations de défense de l'environnement des Côtes d'Armor. D'assise départementale, comme l'UMIVEM dans le Morbihan, la FAPEN a une histoire militante beaucoup plus dure. Née dans le Trégor elle a été marquée par la lutte contre la marée noire et une opposition beaucoup plus systématique aux décisions administratives. Si l'UMIVEM cherche davantage à organiser le dialogue entre ses associations adhérentes et les administrations et élus locaux, la FAPEN agit plus en soutien de ses membres plus vite engagés dans le contentieux.

Les particuliers requérants sont quant à eux, évidemment plus dispersés ; et leur motivation est celle d'un voisin qui craint les troubles de voisinage. Ce qui explique le nombre des procès contre les élevages et les carrières. Mais ces requérants particuliers ne sont pas tous isolés car souvent une association se joint à eux et développe une tactique qui consiste à faire se multiplier les recours .Le record de ce phénomène singulier appartient sans doute à l'affaire : "**TA de Rennes 17 4 88 Depretz/ Préfet du Finistère**", dans laquelle le tribunal a enregistré 60 requêtes contre la même autorisation d'exploiter une porcherie à Taulé. Devant la marée des recours le préfet a jugé bon de retirer son autorisation et le tribunal a dû délivrer 60 ordonnances de désistement!.

Dix ordonnances de désistement ou de retrait de l'acte administratif dans la rubrique Environnement comme dans la rubrique Urbanisme signalent un phénomène, qui s'amplifie en 91 et 92, d'intimidation, parfois de l'administration mais surtout des promoteurs des projets qui se retirent devant l'opposition des riverains. C'est généralement le sursis à exécution décidé par le juge qui provoque ce retrait et nous frustre de la solution au fond.

La tactique des requérants peut aussi s'apprécier à travers les moyens invoqués qui sont plus nombreux en matière d'urbanisme qu'en matière d'environnement proprement dit.

Lorsqu'il s'agit de se défendre contre les nuisances d'une porcherie ou d'une carrière on invoque essentiellement l'irrégularité de procédure et on utilise principalement les moyens offerts par la loi pour bloquer le démarrage des travaux. Le contentieux se partage dans cette rubrique entre la contestation des résultats de l'étude d'impact, pour faire annuler l'autorisation et les règles automatiques de sursis à exécution.

Alors que les moyens classiques de la demande de sursis (existence d'un

préjudice irréversible plus un moyen juridique sérieux) sont surtout utilisés contre les ouvertures et extensions de carrières ou les contentieux de la chasse, c'est l'insuffisance grave de l'étude d'impact (loi du 10 juillet 1976 relative aux installations classées pour l'environnement) et plus encore l'avis défavorable du commissaire enquêteur plus un moyen sérieux (loi du 3 juillet 83 relative à l'enquête publique pour l'environnement) qui sont invoqués contre les autorisations d'élevages. Les requérants ont d'ailleurs été suivis par le juge qui a admis qu'un avis favorable sous réserve de modifications du projet pouvait être considéré comme défavorable en cas de non application des dites réserves. Mais nous verrons plus avant quelles limites le juge a mis lui-même à cette interprétation libérale de la loi sur les enquêtes publiques.<sup>34</sup>

La complexité de l'acte de construire et, partant, celle du code de l'urbanisme, explique la plus grande technicité des recours en urbanisme. On requiert contre un POS, une ZAC, le permis d'un grand ensemble immobilier en utilisant toutes les ressources du code. Ainsi dans l'espèce "*TA Rennes 21 /12 /92 Association de sauvegarde du patrimoine dinardais et autres*", les requérants n'invoquent pas moins de 12 moyens successifs contre la création d'une ZAC et de son plan d'aménagement. On invoque aussi bien l'irrégularité des enquêtes publiques, le détournement de procédure, l'insuffisance de l'étude d'impact ou de l'étude financière, que la non consultation de la chambre des métiers ou la non localisation des espaces verts. Et pour faire bonne mesure on termine en demandant au juge de conclure à l'erreur manifeste d'appréciation sur l'ensemble du projet, comme si on percevait d'avance la faiblesse des arguments particuliers. Non seulement il faut onze pages au juge pour réfuter l'ensemble mais, fatigué sans doute de l'abus du recours, il condamne l'association et les corequérants aux frais irrépétibles.

C'est parfois le moyen le plus inattendu qui l'emporte. Ainsi dans l'espèce "*TA Rennes 23 11 88 Union pour la Mise en Valeur du Morbihan/Cmme de Pluneret*", cette association qui requiert contre une révision en NAa<sup>35</sup> d'un secteur non aedificandi, invoque à la fois la loi littoral<sup>36</sup> qui impose des extensions limitées de l'urbanisation, et le détournement de pouvoir en faveur des anciens châtelains propriétaires du terrain.

---

<sup>34</sup> On se reportera utilement au rapport de juillet 1995 du Conseil scientifique de la Conférence régionale de l'environnement relatif à l'analyse des études d'impacts en Bretagne notamment en matière d'élevages. L'analyse de ce contentieux particulier confirme nos remarques sur la sociologie des requérants et la structure des recours trois ans après la date limite de nos investigations.

<sup>35</sup> Zone naturelle constructible moyennant un plan d'aménagement global, selon la nomenclature du code de l'urbanisme.

<sup>36</sup> (article L 146 4 II du code de l'urbanisme)

Dans l'espèce *TA de Rennes 11 juillet 1991 association de promotion et protection de la Côte des légendes*, il s'agissait d'empêcher la construction d'un restaurant à 200 m de la mer (commune de Landunvez). Les requérants ont invoqué la violation de tous les articles importants de la loi littoral mais ce sont les moyens tirés de l'inscription du site et surtout d'un défaut de procédure, la non consultation du Directeur des Antiquités, qui font aboutir le recours.

A côté de ces succès la tactique des requérants n'est pas exempte de maladroites parfois étonnantes de la part d'associations organisées.

C'est par exemple l'association de défense du site des Rosaires à Plérin qui, attaquant une modification de POS autorisant la construction d'un projet immobilier en bord de plage, oublie de délibérer pour autoriser son président à la représenter devant le Tribunal. C'est l'absence de moyens sérieux qui est relevée par le juge ou encore le recours mal dirigé contre des actes d'information administrative qui ne sont pas des décisions. Nous avons vu que les rejets de sursis à exécution dépassent largement le nombre des sursis accordés et cela parce que le juge doit relever l'absence d'un préjudice démontré. Enfin l'association Eau et Rivières de Bretagne a multiplié les demandes d'ordonnance d'expertise contre des projets d'élevage avant même d'en attaquer l'autorisation non encore accordée par le préfet.

Dans la rubrique urbanisme, c'est la rédaction des moyens qui comporte les plus grandes maladroites. L'association "L'environnement à Concarneau"(TA 3 12 92) invoque inutilement "l'esprit d'une circulaire". Mais c'est sans doute l'espèce *20 février 1992 "Comité de défense des sites de la Forêt Fouesnant"* contre la publication du POS qui cumule les moyens les plus infondés contre une décision d'urbanisme.

L'association veut interdire l'inclusion du domaine portuaire dans le POS sous le prétexte que la commune n'en est pas propriétaire; elle veut compter la bande des 100 m d'interdiction de construire à partir de l'ancien rivage, en arrière du port; elle veut interdire les débits de boisson sur le port au motif que celui-ci, lieu d'exercices nautiques, serait à considérer comme un terrain de sports! Belle illustration des effets de la "quérulence associative" sur un acteur de l'environnement en Bretagne qui a eu son heure de gloire dans la défense du domaine public maritime contre les empiètements des promoteurs, dans les années soixante dix!

Ce qui nous conduit tout naturellement à examiner plus au fond la réponse du juge.

## **B - LE JUGE ET LES PLAIDEURS**

Le juge n'est pas un défenseur acharné de la cause écologiste puisque 52% des requêtes sont rejetées et 10% débouchent sur un renvoi, une ordonnance de retrait ou de désistement .

Enfin 40% des décisions portent sur le sursis à exécution dont les deux tiers aboutissent à des rejets. Dans près de la moitié des cas le juge ne se prononce donc pas sur le fond de l'espèce et on ne peut pas dire que le sursis à exécution soit une arme absolue pour bloquer des projets qui agressent l'environnement. On notera aussi que les moyens invoqués pour un sursis donnent encore la part belle aux règles de droit commun, soit un moyen sérieux plus un préjudice irréversible, contre les nouveaux sursis liés à l'étude d'impact ou à l'enquête publique peu invoqués. Sur 15 sursis accordés par le juge, 7 le sont sur les motifs de droit commun, 5 sur l'application de la loi de 83 et trois sur la loi de 76.

### **I- La question de la recevabilité des requêtes**

#### **a) - Le juge est très libéral dans l'appréciation de l'intérêt à agir des requérants.**

Si on suit les arguments de l'administration on a le sentiment que seul le voisin directement touché dans sa vie quotidienne d'habitant permanent est fondé à se plaindre d'une ouverture de porcherie, de carrière ou d'un permis de construire d'un immeuble. Le juge écarte les arguments spécieux de l'administration qui continue notamment à ne pas comprendre la portée des agréments au titre de la loi de protection de la nature ou de l'urbanisme en arguant par exemple qu'une fédération agréée pour l'ensemble d'un département n'est pas recevable pour un cas d'espèce concernant une commune de ce même département<sup>37</sup> !

Ainsi *M B. de la Rochefordières (décision du 19 11 92)* est propriétaire d'un immeuble sis à moins de 350 m d'un projet de porcherie de 1792 porcs. Le juge confirme son intérêt à agir bien qu'il ne soit que résident secondaire et non présent à l'enquête publique.

Concernant les associations, le juge examine les statuts et relève d'abord

<sup>37</sup>Le chapitre relatif aux nouveaux droits des associations de la loi du 2 février 1995 relative à l'environnement remédie à cet inconvénient des textes en écartant cette interprétation.

"le but de défense des intérêts des adhérents et la défense de l'environnement" (**4 2 93 Comité de quartier de la Ville d'Auray et de défense de l'environnement à propos d'une porcherie**). Mais dans la même décision, il est obligé de préciser que l'association a intérêt à agir pour l'ensemble des habitants "alors même que nombre de ceux-ci se seraient déclarés favorables au projet". C'est le rappel que l'intérêt collectif n'est pas une somme arithmétique des intérêts privés. De même il lui a fallu rappeler que l'agrément n'est qu'une facilité de plus mais que l'objet social suffit à rendre le recours recevable, même si l'association existe depuis moins de trois ans et n'est pas reconnue d'utilité publique (**4 11 91 Association de défense de la colline de St Botan/carrière de St Botan**). Position du juge qui est tout aussi affirmée en matière d'urbanisme avec une précision intéressante dans l'espèce (**21 11 92 "Association de sauvegarde du patrimoine dinardais"**). Le parallélisme entre l'objet de l'association, ici la défense des sites et du patrimoine, et l'objet de la décision administrative, un POS modifiant la protection des sites, suffit à déterminer l'intérêt à agir. Bien entendu les particuliers ont toujours intérêt à agir contre un POS.

Enfin le président de l'association requérante doit être habilité par l'association pour ester en justice et cette affaire rappelle les deux solutions : soit une délibération spéciale, soit une inscription de l'habilitation aux *statuts*. (**voir aussi 10 6 92 Association Rosarienne/cmme de Plérin**)

#### **b) - Le libéralisme du juge envers les requérants s'arrête à l'appréciation de l'intérêt à agir**

Une fois le recours admis, celui-ci est souvent écarté car le juge doit noter soit l'absence de moyens sérieux, soit un recours mal dirigé. Ce qui est significatif de l'ignorance des requérants, notamment quant à la notion de "décision faisant grief". Pour obtenir le sursis à exécution d'une décision et donc l'arrêt des travaux, il faut, parmi les diverses conditions, apporter au moins un argument susceptible de faire annuler la décision. Très laconique le juge a cette formule désormais très classique : "*en l'absence de moyens sérieux le sursis à exécution ne peut être décidé*". Les requérants sont intervenus dans l'urgence et l'impréparation, croyant que l'évidence ou l'énormité matérielles de l'atteinte à l'environnement pouvaient suffire à convaincre un juge qui a besoin qu'on lui démontre la violation du droit et des textes.

Les recours mal dirigés sont un autre point remarquable. C'est par exemple un particulier (**31 12 91 Stephant**) qui attaque la réponse en information que lui fait le préfet sur le permis de construire d'un supermarché dont la compétence appartient au maire. Une association attaque un simple document d'information et

d'étude comme s'il s'agissait d'un arrêté préfectoral (**16 8 91 TOS**). Ou bien on demande au juge de faire injonction à l'administration pour ouvrir une seconde enquête publique (**8 11 89 Naviner**) ou pour arrêter les travaux du port de Loctudy (**6 11 89 Association de sauvegarde de la rivière de Pont L'Abbé**). Ou bien on lui demande de multiplier les expertises sur des projets de porcherie alors qu'il n'y a aucun recours ouvert contre une décision administrative, ce que fit Eau et Rivières de Bretagne en 1990 en application de l'article R 128 du code des TA alors que le préfet avait demandé un rapport à ses services.

## II- Les conditions du sursis à exécution

Le sursis à exécution est une technique jurisprudentielle qui permet au juge de pallier l'inconvénient du caractère non suspensif des recours. Il s'agit d'empêcher l'irréversible. Ce qui est très apprécié des défenseurs de l'environnement.

Quatre sortes de sursis à exécution existent donc aujourd'hui. Le sursis de droit commun dont les conditions sont l'existence d'un préjudice irréparable du fait de l'irréversibilité de l'application de la décision plus un moyen sérieux susceptible de faire annuler la décision. Très fréquemment utilisé pour les recours en urbanisme le sursis à exécution de droit commun apparaît de plus en plus comme une sorte de préjugement. Bien entendu le juge administratif de Rennes, comme il se doit, se contente d'invoquer le préjudice qualifié d'irréparable et le moyen sérieux, mais c'est toujours sur le fondement de conclusions du commissaire du gouvernement qui détaillent abondamment la nature du préjudice et les raisons juridiques de retenir ou non les moyens invoqués. Ce sursis est illustré par la jurisprudence du TA de Rennes dans de nombreux domaines. Celui des carrières (**711 91 carrières de St Botan - 9 8 90 association du Menez Du**), comme de l'urbanisme (**11 7 91 Association de protection et promotion de la Côte des Légendes**). Un domaine d'application inattendu, celui de la chasse, illustre le combat de tranchées mené entre chasseurs et antichasseurs autour des arrêtés préfectoraux d'ouverture de la chasse au gibier d'eau. Les associations ont réussi à démontrer qu'il y avait un préjudice suffisant à déranger des espèces protégées pour accéder aux lieux de chasse dans une saison inappropriée, non pas pour la reproduction du canard mais pour celle de l'espèce protégée. (**25 10 89 RAC/Préfet du Finistère**). Que le Conseil d'Etat ait annulé ces décisions en ne considérant la légalité que par rapport à l'espèce chassée, est significatif d'une attitude fermée à la défense de l'environnement de la part du juge suprême.

Bien entendu si le sursis est le plus souvent invoqué par les défenseurs de

l'environnement, il peut l'être aussi et avec succès, par un exploitant de porcherie contre le refus par le préfet de l'autoriser à ouvrir son établissement (*15 2 88 SARL Le Val*)

En revanche, les trois autres formes de sursis offertes par le Législateur ne peuvent servir que la défense de l'environnement.

Il s'agit du sursis à exécution qui découle de l'absence d'étude d'impact reconnue par le juge; du sursis obtenu par le préfet contre une décision locale dans le cadre du déferé, préfectoral mais qui n'apparaît pas pour le moment dans la jurisprudence que nous avons analysée; enfin du sursis obtenu au titre de la loi relative aux enquêtes publiques qui découle du cumul de l'avis négatif du commissaire enquêteur et d'un moyen sérieux invoqué par les requérants.

Dans tous les cas de sursis accordés par le juge de Rennes, sauf les trois cas de sursis de droit commun, c'est la loi de 1983 qui est le fondement de la décision, le moyen sérieux, parfois l'insuffisance de l'étude d'impact.

Qu'il s'agisse de lotissement aquacole (*30 1 92 Assoc SEPNB et Association Environnement et Patrimoine*), de carrières (*30 4 89 Carrières du Gouet à Plérin, modification de POS*) ou de porcheries, le juge accorde le sursis si les deux conditions citées plus haut sont réunies. Mais il est intéressant de constater qu'un avis sous réserve est réputé défavorable lorsque l'administration déclare l'utilité publique sans tenir compte de ces réserves<sup>38</sup>. Ainsi pour une centrale d'enrobage (*3 6 91 assoc Eaux et rivières de Bretagne*) ou de nombreuses porcheries pour lesquelles le moyen sérieux est constitué par l'insuffisance flagrante de l'étude d'impact (*29 6 88 GAEC des Peupliers - 5 12 90 Eaux et Rivières de Bretagne*).

Mais cette méthode a ses limites. Il faut en effet que l'avis du commissaire enquêteur soit clairement défavorable et que le moyen sérieux existe bien. Ainsi dans une espèce du 2 11 88 le juge relève : *"qu'à supposer que l'avis du commissaire enquêteur puisse être regardé comme défavorable il n'y a pas d'arguments sérieux contre l'étude d'impact"*. (*Idem pour un élevage de visons à Inguiniel 26 9 88 Eaux et Rivières de Bretagne.*)

On relèvera enfin que les subtilités de procédure échappent trop souvent aux associations requérantes comme ce fut le cas dans l'espèce (*GAEC du Brachet et autres du 12 11 92*) dans laquelle les requérants s'élevaient contre la construction d'une ligne à haute tension sur le site de Domloup près de Rennes. Ayant rappelé la règle en citant l'article 6 de la loi 83 630 du 12 juillet 83, le juge

<sup>38</sup>C'est probablement cette orientation de la jurisprudence qui a inspiré le Législateur du 2 février 1995 qui fait de l'appréciation des conditions réelles d'exécution des mesures palliatives la condition de l'utilité publique d'un projet.

distingue entre l'enquête relative à la DUP de construction de la ligne et l'enquête relative à l'établissement de la servitude de passage qui relève, elle d'un décret de 1970 et échappe à l'application du dit l'article. Les requérants ne peuvent donc se plaindre de la non prise en compte de l'avis négatif du commissaire enquêteur qui ne peut ici entraîner un quelconque sursis à exécution . L'invocation du sursis de droit commun aurait pu être plus efficace, mais en fait le juge doit relever l'absence de préjudice.

### III- La vigilance sur l'étude d'impact

S'agissant des entreprises industrielles ordinaires ou des grands travaux publics, le juge rennais est très classique dans sa démarche. Il doit rappeler aux associations requérantes que la responsabilité de l'étude d'impact incombe au maître d'ouvrage du projet et il fait facilement un examen au fond de l'utilité publique d'un grand équipement en appliquant le principe du bilan coût/avantage.

Les requérants voient rejeter leur requête au terme de la même analyse alors qu'ils avaient exposé le catalogue complet des griefs contre les carrières (**28 6 92 Mme Montfort et association de défense/carrière de Rubertzot.**). Dans cette affaire, les faits et données ne sont pas inexacts. Le décret de 1979 sur les carrières ne prévoit pas un contrôle des installations futures sauf les aires de stockage et les installations existantes. La notion d'impact développée dans le dossier est conforme à l'art. 9 3° du décret. Pas de nappe phréatique susceptible d'être altérée. Pas de rejets d'eau polluée, pas d'espèces végétales protégées. Les faits étant exacts et les prescriptions suffisantes on ne peut taxer l'administration d'une erreur manifeste d'appréciation.

Seul un casseur voit annuler son autorisation préfectorale pour non compatibilité avec le POS et étude d'impact insuffisante.

Il semble donc que les pétitionnaires d'autorisations industrielles et les administrations elles-mêmes aient suffisamment intégré la notion d'étude d'impact pour faire échec aux recours grâce à des dossiers bien construits et sincères.

Ce qui rend d'autant plus étonnant le cas des pétitionnaires d'autorisation de porcheries soumises à étude d'impact. Significative de l'alliance corporatiste entre la profession agricole et son administration de tutelle la formule a été trouvée par les chambres d'agriculture d'un "*formulaire d'étude d'impact et d'étude des dangers agréé par l'administration*" que les pétitionnaires remplissent en cochant des cases.

A douze reprises entre 88 et 93 le TA a sanctionné par l'annulation de l'autorisation une étude d'impact de porcherie assez insuffisante pour être

inexistante. C'est dans sa décision du 4 2 93 que le TA est le plus explicite.

Le TA joint les deux décrets sur l'étude d'impact (12 10 77) et sur les installations classées pour l'environnement (21 12 77 art. 3-4°) pour rappeler la règle dégagée par le Conseil d'Etat de l'unité de la notion d'impact qu'il s'agisse de la protection de la nature ou de la protection du voisinage. Mais surtout il confirme que l'on n'a pas besoin d'un arrêté ministériel pour définir le contenu de l'étude d'impact, fut-il défini dans un formulaire d'étude d'impact et d'étude des dangers. Le TA relève le *"contenu (du formulaire) extrêmement sommaire et imprécis appelant de la part du pétitionnaire des réponses laconiques ne garantissant une information satisfaisante ni du public, ni des services instructeurs incapables d'apprécier l'état du site et les effets sur l'environnement de l'installation classée litigieuse."* C'est ici la seule victoire notable des défenseurs de l'environnement devant le TA pour ce qui est de la rubrique environnement<sup>39</sup>.

#### IV- La vigilance sur l'application de la "loi littoral"

Dans ce domaine de la défense de l'environnement qui nous renvoie au code de l'urbanisme, l'action des défenseurs de l'environnement, essentiellement des associations ou des groupes de citoyens qui ne sont pas loin de l'association de fait, a été très payante. C'est sans doute cet empressement du tribunal à suivre les associations sur le terrain de la défense des lambeaux naturels de notre littoral qui est à l'origine de cette légende d'un prétendu pouvoir des juges paralysant l'action locale. Une telle légende fait aussi oublier la défense des administrations locales et préfectorales contre les prétentions de particuliers à construire à proximité du littoral<sup>40</sup>.

#### **a) - L'administration suivie par le juge dans la défense de la bande des 100 m du littoral**

A plusieurs reprises le TA de Rennes a dû interpréter la notion de bande inconstructible de 100 m et celle de mise en conformité des POS avec la loi littorale contre des particuliers contestant des refus de permis de construire.

---

<sup>39</sup> On consultera utilement l'étude précitée du Conseil scientifique régional sur la qualité des études d'impact en Bretagne. Il semble que le formulaire soit désormais abandonné . mais la sincérité des études et leur technicité au regard de l'environnement ne laissent pas de poser encore de nombreux problèmes. D'où un grand nombre de recommandations prises à son compte par le Conseil régional de Bretagne.

<sup>40</sup> En cette matière l'alliance objective des administrations de l'Etat et des associations de défense du littoral est plus profonde qu'il n'y paraît contre les empiètements autorisés par les élus locaux. N'est-ce pas Christian Bonnet, sénateur maire de Carnac, qui, en tant que président de l'Association des élus du littoral , a fait inscrire dans la petite loi Bosson de février 1994 les fortes atténuations de la loi littoral ?

La modification d'un POS pour supprimer des zones constructibles est tout à fait légale. A Riec-sur-Belon il n'y a pas d'illégalité à transformer une zone Nc faible densité et peu d'équipements en zone ND, d'autant plus que les parcelles litigieuses sont entre 40 et 140 m de la ria, en site inscrit et que le rapport du POS recherche la protection accrue des espaces naturels et la densification des zones déjà urbanisées. Dans le même sens à Telgruc/mer, la commune n'est pas tenue d'établir une zone NB alors que la densification des zones U dans un objectif de protection des espaces naturels est imposée par la loi et ne met pas en cause l'économie générale du plan.

En revanche, sur la notion de zone déjà urbanisée dans la bande des 100 m le TA de Rennes a innové en introduisant un *distinguo* qui tient compte des particularités des micro paysages du littoral breton mais reste injustifiable aux yeux des défenseurs de l'environnement. Le tribunal admet le classement en zone naturelle et un refus de permis sur un blockhaus pourtant voisin d'une maison mais le tout isolé dans un grand espace naturel. Par contre dans l'espèce Epx Jooris il admet qu'une maison de plus dans la bande des 100m alors que l'on en trouve 15 autres dans un rayon de 200m est tout à fait admissible car nous avons affaire à *"une zone urbanisée pavillonnaire et aérée"*. L'inconvénient de cette notion est dans l'élasticité de sa définition. Une seule maison n'en justifie pas une seconde, fut-elle le simple aménagement d'un blockhaus, mais alors pourquoi quinze ou peut être sept et pourquoi pas quatre ? D'autant que le juge y ajoute la condition de terrains déjà équipés en voirie et réseaux divers. En fait le juge ne fait que tirer la leçon de l'évidence. Le littoral rivulaire est très souvent mité par des maisons qui se situent à quelques dizaines de mètres. Une densification ne changerait rien à son aspect construit et on ne peut pas parler des interstices comme d'un espace naturel gérable comme tel par la collectivité.

Par contre si le littoral est urbanisé en hameaux biens homogènes et séparés par des espaces vides importants le juge interdit sévèrement tout agrandissement de ces hameaux dans la bande des 100 m. Ainsi à Damgan, sur la rivière de Penerf, il refuse un certificat d'urbanisme sur un terrain seulement séparé du hameau par un chemin rural. De même, il refuse une construction dans la bande des 100 m sur un terrain non équipé alors qu'un grand nombre de maisons se situent dans un rayon de 200 m mais en dehors de la dite bande <sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Pour l'ensemble de ces décisions voir le recueil " Jurisprudence administrative illustrée" Opus cité

## **b) - L'administration attaquée par les associations pour la défense des espaces naturels du littoral.**

Dès que l'on sort de la bande des 100 m et des quelques reliquats d'espaces naturels que leur mauvaise conscience incite les communes à protéger, l'administration reprend l'offensive de l'aménagement et oblige les associations au recours. Les associations requérantes dénoncent une certaine collusion entre l'administration de l'Etat et les communes. Sur la commune de la Forêt Fouesnant, il s'agissait d'un atelier portuaire situé à 170 m de la plage, face au terre-plein devenu inconstructible depuis une jurisprudence célèbre vieille de 20 ans. On ne peut pas dire que le site soit extraordinaire. Mais la loi prévoit bien que l'extension, limitée, de l'urbanisation littorale n'est possible qu'après demande de la commune pour modification du POS et accord du Préfet sur avis de la commission départementale des sites. La procédure n'ayant pas été respectée le TA refuse qu'un permis de construire puisse constituer un tel accord tacite. De même, dans l'affaire du restaurant de St Samson à Landunvez, le commissaire du gouvernement nous apprend qu'il y a eu une sorte de tractation entre le préfet, l'Architecte des Bâtiments de France et la commune pour échanger la constructibilité du site contre une protection complète du reste du littoral par la révision du POS. Le TA ne peut pas qualifier le site de remarquable car il est séparé de la côte par une route touristique. Comme on l'a vu plus haut c'est un argument de procédure et la proximité du site inscrit qui feront accorder le sursis à exécution.

Dans d'autres cas c'est la commune seule qui cherche à tourner la loi sans se soucier des contradictions. A Plouguerneau, on projette un atelier de mareyage en bord de plage, sur une dune, dans la bande des 100 m et loin de toute construction. On argue de la qualité d'équipement et d'activité liés à la mer et que toutes les procédures ont été respectées. C'est dans le dossier d'enquête publique que le commissaire du gouvernement va trouver le noeud de la contradiction. Tout d'abord la notion d'équipement lié à la mer doit être entendue strictement. La jurisprudence a déjà confirmé que l'on peut installer un établissement de thalassothérapie à l'intérieur des terres, ayant seulement à pomper l'eau par des tuyaux appropriés. C'est aussi le cas de l'atelier de mareyage seulement intéressé, par la qualité de l'eau. Mais surtout le Commissaire du Gouvernement démontre qu'on se situe dans un paysage remarquable au titre de L 146 6 et R 146 1 et 2 du CU, dont les règles se cumulent avec la protection de la bande des 100 m (la loi étant silencieuse sur un quelconque caractère exclusif de ces dispositions). C'est une leçon pour l'avenir : l'exception de la nécessaire proximité ne joue qu'en l'absence d'espace remarquable.

S'agit-il d'un espace remarquable ? Une dune même morte est une dune, donc protégée par la loi. Et le paysage y est remarquable sans qu'une autre notion juridique ait besoin de le consacrer comme tel, classement de site ou ND au POS par exemple. Le dossier d'enquête publique qualifiant lui-même l'endroit de cette façon. Le Commissaire du Gouvernement ne résiste pas au plaisir de la phrase assassine : *"si le maire déplore en somme que le paysage soit trop beau pour être rentable, ni lui ni personne ne peuvent sérieusement soutenir que ce site n'est pas remarquable"*..

A l'occasion de la construction d'un centre équestre, qui n'est pas un aménagement léger, seul autorisé par la loi dans ces espaces, à plus d'une centaine de mètres de la mer dans la Baie d'Audierne, le juge précise lui-même les critères de l'espace remarquable:

*"terrain d'où on découvre toute la baie d'Audierne (panorama) à proximité d'un site classé à proximité de terrains acquis par le Conservatoire, à quelques dizaines de mètres de la protection de la chapelle de Tronoën, dans une zone écologique remarquable (oiseaux, flore) et alors même que le Conservatoire ne l'a pas retenu et qu'il a échappé à la procédure ZNIEFF<sup>42</sup> "*.

Les légendes sont donc détruites. Le Juge administratif n'est pas tant à craindre par les décideurs locaux et les requérants ne sont pas si redoutables. Et pour quelques victoires, que de défaites dans la défense de l'environnement ! A la Martinique, en revanche, l'attitude protectrice du juge semble avoir favorisé les succès des écologistes.

---

<sup>42</sup> Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique. Inventaire écologique qui n'a aucune valeur juridique mais s'impose de plus en plus comme la référence des protections spatiales.

## CHAPITRE II :

### LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ENVIRONNEMENT A LA MARTINIQUE : UN REMPART ET UN CONCEPTEUR

"Sage est le juge qui tard juge"! Si Loysel avait quelque raison de l'affirmer en son temps, cette assertion se vérifie t-elle encore? Les arguments pour contredire l'auteur ne manquent pas. En effet, on peut se poser la question de savoir si la sagesse de la justice commande sa lenteur? Si la réponse est positive, il reste à prouver que la célérité équivaut à rendre des jugements de qualité médiocre! A défaut de répondre précisément, (bien que sur ce point, des doctrinaires isolés estiment qu'on peut juger vite et bien), il n'en demeure pas moins vrai que les décisions de justice interviennent trop souvent tardivement, ce qui les dénie souvent de toute efficacité alors même que la lenteur des juridictions est incriminée. A cet égard, les domaines du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme sont topiques et la juridiction administrative n'échappe pas à ce constat.

Pour remédier à cet état de fait, il est rare que le sursis à exécution ne soit pas prononcé, ce qui en soit est un bienfait bien que l'on peut s'interroger sur l'efficacité de cette "arme". Mais, le délai moyen de jugement est de deux ans et il faut compter près de quatre ans entre l'appel et l'arrêt de la Cour administrative d'appel (C.A.A) ou l'arrêt du Conseil d'Etat (C.E).

Ce constat est à nuancer aux Antilles Françaises où les délais sont sensiblement différents - un an entre le prononcé du sursis à exécution et le jugement, deux ans entre l'appel et l'arrêt - notamment dans le "contentieux littoral"<sup>43</sup>.

Son analyse révèle que le juge administratif local<sup>44</sup> est déterminé à faire prévaloir le droit sur tout autre considération. Ce que Jean-Claude SALVADORI, vice-président du Tribunal administratif de Nice résume par "plus le juge est saisi, plus il juge; mieux il est saisi, mieux il juge". Néanmoins, faut-il encore qu'il soit saisi?

Or, aux Antilles Guyane, l'appréhension du droit est particulière. Les

<sup>43</sup>La période retenue s'étend de l'année 1990 à l'année 1994.

<sup>44</sup>Le champ de notre étude se réduira au Tribunal administratif de Fort de France (Martinique). L'organisation de la juridiction administrative dans les Départements Français d'Amérique est originale. L'ensemble de la zone "se compose de trois tribunaux distincts, chacun fonctionnant avec son propre greffe et en l'absence de tout échelon centralisateur. Par contre, ces trois tribunaux sont pourvus d'une seule et même équipe de magistrats appelés ainsi à se déplacer d'un département à l'autre". Olivier COLLET, Aspects du contentieux des collectivités territoriales d'Outre-mer, Chapitre VIII in Questions sur l'administration des DOM Décentraliser Outre-mer, Economica, coll. Collectivités territoriales, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1989, p.125.

Le caractère de région monodépartementale explique cette particularité.

litiges, notamment ceux relatifs à notre étude sont traités en épuisant d'abord des moyens non juridictionnels avant d'en appeler au juge en dernier ressort.

Ce dernier à qui on attribue volontiers le titre de gardien du "droit littoral" est amené à arbitrer des conflits entre plusieurs acteurs qui chacun, au nom de l'intérêt général, revendiquent un espace très convoité : le littoral.

Ainsi, le représentant de l'Etat estime que "l'Etat est le mieux placé pour arbitrer entre les exigences parfois contradictoires du développement économique et de la protection de la nature, ou pour donner aux collectivités locales les moyens d'effectuer cet arbitrage". Mais, il n'utilise pas les moyens de ses compétences. De leur côté, les associations de défense de l'environnement font de l'éthique suivante leur maxime : vivre en harmonie avec son environnement pour que "la génération actuelle connaisse des conditions de vie meilleures et plus saines, mais aussi pour que la génération future hérite d'un environnement suffisamment préservé pour répondre à ses besoins"<sup>45</sup>. C'est pourquoi, elles n'hésitent pas à investir systématiquement le prétoire de leurs recours dès que l'environnement est en jeu. Ce qui fait dire aux maires que l'action des associations de défense de la nature bloque le développement de l'île. D'ailleurs, ces derniers mesurent l'intérêt général à l'aune de l'aménagement de leur cité. Cependant, n'affirme-t-on pas que "l'intérêt général peut être un intérêt particulier auquel on accorde à un moment donné et pour un temps limité une valeur particulière"<sup>46</sup> ? Cette assertion vaut aussi pour le juge administratif de première instance qui lui aussi, poursuit un intérêt général. Il contribue à combler les imperfections du droit, à adapter la règle de droit à la nature, très différente d'un espace à un autre, à l'interpréter, à l'apprécier au regard des situations qui se présentent à lui. A ce propos, la remarque du Professeur Waline reste encore d'actualité : "La jurisprudence agit comme si elle avait un pouvoir normatif; elle le prouve en marchant; elle s'arroge ce pouvoir"<sup>47</sup>. Néanmoins, nous pensons de prime abord aux juges du premier degré, arbitres de terrain appelés à connaître rapidement des affaires.

Le juge de première instance serait-il un "catalyseur" de politiques publiques ?

Tentons d'apporter des réponses à ces interrogations en étudiant, à travers l'analyse des "affaires" les plus significatives, en quoi **le juge administratif en Martinique constitue tout d'abord un rempart de protection de l'environnement avant d'infirmier ou de confirmer son rôle de "concepteur" de politique locale.**

<sup>45</sup>Voir le décret n° 93-298 du 8 Mars 1993- J.O 9 Mars 1993 p.

<sup>46</sup>EDWARDS-SHARKANSKY, *Les politiques publiques*, Ed. Organisation, Paris, 1981, 275p.

<sup>47</sup>Mélanges Georges SCALLE, Tome II. 1950, 623 pages.

## **A - UN "REMPART" DE PROTECTION DU LITTORAL ?**

Le droit du littoral peut être lu de diverses manières. Il s'adresse à des interlocuteurs différents et chacun y prend, au nom d'une légitimité qu'il revendique, ce qui sert sa cause et peut satisfaire ses intérêts propres. Ainsi, selon son énoncé, "ce qui est pour les uns de l'efficacité relève pour les autres de la plus injuste des contraintes ou au contraire du laxisme le plus intolérable"<sup>48</sup>. C'est pourquoi, le littoral doit être défendu. Le juge administratif en prend la responsabilité et se révèle en première instance *un rempart de protection, parfois contrasté, souvent contesté*.

### **I- Un rempart contrasté**

"Souvent laissé sur le banc de touche, appelé à l'aide lorsque la situation est désespérée, et pour constater l'irréparable, le juge est donc loin d'avoir la place enviable que lui assigne la réforme. Il n'est pas devenu le régulateur du jeu local. Les élus et le commissaire de la République ont su le cantonner à distance de leurs terrains de négociation"<sup>49</sup>. Il est vrai que le juge administratif a pâti de la "forme singulière que prend localement le centralisme à la française"<sup>50</sup>. Pourtant, si le nombre dérisoire de déférés préfectoraux illustre bien à notre sens *la carence du préfet*, le juge reste tout de même *l'ultime recours pour les associations de protection de la nature et de l'environnement*.

#### **a) - La carence du préfet**

Alors que le déféré préfectoral a été présenté comme un contrepoids logique aux nouveaux pouvoirs des collectivités locales, il est patent que le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales n'est pas un système qui fonctionne comme l'avait prévu le législateur de 1982. Cette affirmation se vérifie aux Antilles où son illustration est flagrante en matière d'urbanisme littoral. Dans ce domaine, l'autorité préfectorale ne joue pas le rôle qu'elle tire pourtant de la constitution de 1958 et "qu'elle est tenue d'assurer en vertu de son article 72".

En le rappelant dans sa décision du 21 Janvier 1994, le Conseil Constitutionnel a entendu maintenir "l'équilibre général" sur lequel repose le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales<sup>51</sup>. Ne peut-on pas en

<sup>48</sup>Jacques CAILLOSSE, *Qui a peur du droit littoral*, R.J.E. n°4/1993 p.524.

<sup>49</sup>JRONDIN, *Le sacre des notables*, Fayard 1985, p.248.

<sup>50</sup>Jacques CAILLOSSE, *Déféré préfectoral, ordre juridique et "arrangements" locaux*, *Pouvoirs Locaux* N°22, III, 1994 p.97.

<sup>51</sup>Décision N° 93-335 DC du 21 Janvier 1994, JO 26 Janvier 1994 p. 1382

déduire à l'instar de René CHAPUS que l'exercice du recours devrait être considéré comme s'imposant au préfet (agissant spontanément ou sur demande) dès lors qu'il estime qu'un acte est entaché d'illégalité. Au demeurant, c'est cette interprétation que le ministre de l'Intérieur, Charles PASQUA, a entendu faire adopter à tous les préfets à qui était adressée la circulaire du 29 Juillet 1993, opportunément intitulée : "vers une relance du contrôle de la légalité des actes locaux" ? Apparaissant comme le "complément indispensable des responsabilités nouvelles qui leur (les collectivités locales) ont été confiées, ce contrôle n'a évidemment de sens que s'il est exercé sans faille et de manière systématique dès qu'est en cause le respect de la légalité".

En pratique et dans les domaines étudiés, le préfet n'use pas de ce pouvoir aux Antilles. En effet, pour des raisons d'opportunité politique, il préfère adopter la conciliation à la bataille bien qu'à la faveur de la circulaire du 10 Octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux, les représentants de l'Etat aient été mis dans l'obligation "de veiller avec fermeté à ce que les documents d'urbanisme et les décisions d'occupation ou d'utilisation du sol respectent strictement ces dispositions protectrices".

Mais il est vrai que dans les départements d'outre-mer, le laisser faire prend le pas sur un autoritarisme qui n'est pas de mise

Nous serions enclin à nuancer le propos en reprenant l'argumentation de Jacques CAILLOSSE qui convient que "tous les juristes n'adoptent pas la même approche du contrôle de légalité des actes des autorités décentralisées (...) et prennent leur parti des usages actuels du déferé (rareté des saisines, importance des désistements et, au total, marginalisation du juge) comme de l'évolution de son statut juridique (la jurisprudence creuse la marge de pouvoir discrétionnaire du préfet, là où la doctrine semblait ne reconnaître à ce dernier qu'une compétence liée)"<sup>52</sup>. Il poursuit, considérant que "cette démarche qui part de l'état présent plutôt que de sa représentation initiale a le mérite de dédramatiser le sujet. On évite de considérer comme autant d'anomalies les négociations auxquelles élus et préfets se livrent, le cas échéant, autour de la norme. Dans la mesure où le sens de cette dernière se construit dans un travail d'interprétation, la logique de "marchandage" qui s'établit avant le recours au juge n'est nullement négatrice du droit". Du reste, la circulaire du 29 Juillet 1993 semble confirmer ce point de vue puisqu'elle assure aux préfets qu'il leur sera "toujours loisible de se désister de l'instance engagée si entre temps la collectivité finit par se ranger à leurs observations..." Toutefois, cette conciliation se comprendrait si la

<sup>52</sup>Jacques CAILLOSSE, article précité p. 102.

collectivité reconsidérerait sa position. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas en Martinique.

C'est pourquoi, dans l'affaire Assaupamar c/ Commune de Schoelcher communément appelée "affaire Fond-Rousseau", le commissaire du gouvernement justifie la recevabilité de l'action de l'Assaupamar (Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais) en considérant "qu'elle oeuvre dans le cadre de l'intérêt général aux lieux et places du Préfet qui n'a pas cru devoir utiliser de façon criticable les prérogatives que lui confère l'exercice du contrôle de légalité"<sup>53</sup>.

Si la saisine du tribunal administratif ne demeure en matière de déféré préfectoral qu'un pouvoir discrétionnaire pour son auteur, elle s'avère pour les associations de défense de l'environnement, l'ultime rempart de protection.

#### **b) - Un ultime recours pour les associations de protection de l'environnement.**

Il existe plusieurs associations de protection de l'environnement en Martinique dont on peut citer les plus connues comme ALLIANCE NATURE ET DÉVELOPPEMENT, le CORDEM (Comité de Résistance à la Destruction de l'Environnement Martiniquais), la nouvelle APRORILIM (Association de Protection des Riverains du Littoral Martiniquais !) et l'ASSAUPAMAR. Hormis cette dernière, on peut valablement penser que les autres associations ne disposent pas des moyens de leur ambition. Bien que leur action soit bienvenue pour la population, le reproche leur est souvent fait de n'être capable que de critiquer sans présenter d'alternative. Cependant, on peut s'accorder sur leur rôle d'information, d'éducation et de sensibilisation à l'environnement voire de formation du public.

En revanche, l'ASSAUPAMAR est devenue le mouvement écologiste antillais dont le rôle est significatif et probant. Cette association a connu deux périodes dans son histoire. La première, située dans les années 1980 est consacrée à des actions intenses menées sur le terrain. L'action de l'association écologiste est teintée (disons plutôt tachée) d'un nationalisme "pur et dur". Dans le même temps, elle commence à ester en justice mais, son inexpérience face à la règle de droit et sa difficulté à présenter des mémoires administratifs sérieux et cohérents ne lui permettent pas d'utiliser la justice comme un moyen de faire entendre ses revendications. Au début des années 1990, elle reste une fervente combattante pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais tout en

---

<sup>53</sup>Conclusions du commissaire du gouvernement Serge MORNET sous Tribunal Administratif - 1 Décembre 1992- Requête n° 92/00934- ASSAUPAMAR c/ Commune de schoelcher.

faisant appel à "la justice extérieure" de son pays ! Comme elle s'appuie sur des structures humaines, juridiques et politiques devenues solides, elle manie mieux l'outil juridique. A cet égard, les conclusions du commissaire du gouvernement, J.F. DESRAMÉ dans l'affaire de "Four à Chaux à la Pointe Borgnesse" sont édifiantes<sup>54</sup>.

Son but est de veiller à une bonne application de la législation littorale partout où il y a lieu de le faire; c'est pourquoi, son action est devenue importante dans le contentieux concernant des documents d'urbanisme (POS, ZAC, SHON), des occupations privatives du Domaine Public Maritime, des opérations d'aménagement. D'ailleurs, son rôle médiatique a dépassé les frontières du département (l'association a eu maintes fois l'occasion de saisir le Conseil d'Etat).

Toutefois, avant d'entamer des procédures contentieuses lourdes<sup>55</sup>, elle s'attache à dénoncer par voie de presse les dégradations en tout genre, les grands projets d'aménagement ou de construction sur le littoral dont l'étude d'impact n'aurait pas eu lieu. Par ailleurs, elle mène des actions intenses allant jusqu'à occuper les terrains pour lesquels des permis de construire contestés ont été délivrés, voire même confisquer le matériel au nom d'une légitimité nationaliste qu'elle revendique. Elle tente toujours d'instaurer un débat avec les élus sur les options d'aménagement engageant l'avenir du territoire.

Cependant, non seulement ces derniers ne se font pas une très haute idée de leurs compétences, mais encore ils sont réticents au dialogue. L'un est convaincu que "la logique des associations va à l'encontre du développement d'un pays car elles ne savent pas hiérarchiser les problèmes". Un autre pense que "la défense de l'environnement ne saurait se ramener à des schémas simplistes, dépassés, empruntant un langage pseudo-scientifique pour mener une vraie politique de blocage de tout développement"<sup>56</sup>. Par contre, il estime que "les vraies associations de défense de l'environnement sont les partenaires des aménageurs"... Elles doivent "arriver avec des arguments solides, avec un contre

<sup>54</sup> "L'Assaupamar qui jadis et même naguère vous a habitué à des mémoires fleuves et confus, il faut bien le dire, vous présente aujourd'hui une requête dont vous apprécierez c'est sûr la sobriété et la précision. Ce changement dans le ton et la forme est heureux et permettra peut être au Tribunal administratif de se pencher avec un regard plus favorable sur les requêtes de cette association". Conclusions sous Tribunal administratif 24 Juin 1992 Assaupamar c/Commune du Marin- Requête N°92/00799-

<sup>55</sup> Aux Antilles, la juridiction n'est saisie que lorsque tous les autres moyens pour régler le litige ont été épuisés et avec l'idée qu'elle n'est saisie que parce qu'on est sûr d'avoir raison. C'est pourquoi, dans l'inconscient collectif associatif, la justice est bonne dès lors que le juge fait droit à la demande de l'association qui s'estime dans son bon droit. La justice devient mauvaise lorsque le juge n'y fait pas droit.

<sup>56</sup> Ces propos ont été tirés d'une enquête menée auprès des édiles des communes de Martinique (notamment SCHOELCHER, le ROBERT, le MARIN, recueillis à l'aide de deux techniques : le questionnaire et l'entretien semi-directif.

projet digne d'intérêt, et souvent du dialogue surgit une solution viable"<sup>57</sup> Il est patent que les maires ne sont pas persuadés du bien-fondé de l'action environnementale des associations. C'est pourquoi, ils vilipendent leurs actions en justice tout en les appréhendant.

Toutefois, il est certain qu'à défaut de persuader l' élu de préserver le littoral, les associations antillaises de protection de la nature et de défense de l'environnement demeurent des acteurs efficaces sur la scène locale ainsi que pour le juge, qui une fois saisi, montre sa détermination à faire prévaloir le droit sur des considérations d'opportunité économique et politique. En revanche, il devient un rempart contesté pour l' élu local comme pour le législateur.

## **II- Un rempart contesté**

Grâce à la vigilance constante de l'Assaupamar, l'application du "droit du littoral" aux Antilles génère depuis quelques années, des contentieux qui sollicitent particulièrement le juge administratif. En effet, plusieurs communes sont les champs d'intervention du juge en Martinique<sup>58</sup>.

A leur grand dam, des "affaires" retentissantes et médiatisées en matière d'urbanisme littoral ont placé les maires sur le devant de la scène. Aux prises avec le juge de première instance, l' élu communal fait régulièrement appel des jugements qui lui sont trop souvent défavorables. Il ne trouve pas toujours l'écho qu'il voudrait entendre auprès des juridictions du fond bien que le propos est à nuancer. Par contre, le législateur ne lui apporte que des satisfactions lorsque pour "responsabiliser le contentieux", il remet en cause la jurisprudence de la Haute juridiction jugée peu soucieuse des impératifs d'aménagement du maire. Plusieurs légitimités s'affrontent sur la scène littorale. Face à la légitimité du juge, le maire oppose sa légitimité politique et le législateur, sa légitimité démocratique.

### **a) - L' élu communal et le juge**

Les lois de décentralisation (notamment la loi du 7 Janvier 1983) ont permis aux élus communaux de gérer l'espace territorial sur lequel ils ont exercé leurs nouvelles compétences urbanistiques. La gestion des sols que, désormais, les élus maîtrisent, s'est concrétisée dans la délivrance des permis de construire,

<sup>57</sup>Ces propos sont la réponse de la commune de Schoelder à deux questions du questionnaire à savoir : le problème de la conciliation entre le droit de l'environnement et les pouvoirs accordés aux maires par la décentralisation combinée aux problèmes posés par la conciliation entre aménagement du territoire et protection de l'environnement.

<sup>58</sup>Il s'agit des communes de BELLEFONTAINE, de FORT DE FRANCE, du FRANCOIS, du MARIN, de SCHOELCHER, du ROBERT.

l'élaboration du P.O.S., schéma d'aménagement local, et le zonage de la commune. Cependant, la décentralisation, synonyme de liberté, a été le prétexte rêvé pour que chaque édile antillais joue ses propres cartes, aménage, bref se comporte en maître légitime sur son petit bout de territoire.

Comme un flou juridique a caractérisé pendant très longtemps la législation littorale française, la "bétonnisation" du littoral et l'urbanisation sans souci de l'environnement ont défigurés nombre de communes littorales antillaises.

La loi "littoral" du 3 Janvier 1986 a entendu canaliser les abus engendrés par la décentralisation et redonner au slogan "penser globalement pour agir localement" ses lettres de noblesse. Le tollé des élus ne s'est pas fait attendre. Près d'une dizaine d'années après, la loi est toujours l'objet du même débat récurrent, suscite les mêmes critiques à savoir : la loi littoral et ses décrets vont à l'encontre de la décentralisation et piétinent les libertés locales. Il est vrai que le reproche essentiel qu'on peut lui faire est que "chacun continue, l'écologue au nom des principes, l'aménageur au nom des exceptions, à interpréter la loi à sa guise, en fonction de ses préoccupations immédiates"<sup>59</sup>.

C'est pourquoi, le juge joue un grand rôle car son appréciation et son interprétation de la loi ont contribué à faire avancer significativement le droit.

Pourtant, les élus se trouvent bafoués dans leur légitimité, considérant que lorsque le juge les sanctionne, leur pouvoir décisionnel est remis en cause. Il est manifeste que leurs logiques sont totalement différentes et s'affrontent.

A ce titre, la loi littoral offre une illustration probante de ce phénomène. Aux termes de l'article 35 de la loi littoral (article L.156-2 alinéa 2 du Code de l'urbanisme), "dans les espaces proches du rivage, des opérations ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer".

Or, jusqu'à maintenant, les DOM n'ont toujours pas de SAR (Schéma d'Aménagement Régional)<sup>60</sup>. C'est pourquoi, le juge, en son absence est hostile à tout aménagement et interprète les dispositions de la loi restrictivement.

Il est amusant de constater que quelques maires n'adhèrent pas au même point de vue. Pour eux, le vide juridique créé par l'absence de SAR commande l'inapplication de la loi littoral !

De même, au nom de la création d'emplois et du développement économique de la commune, le maire prend des décisions en contradiction

<sup>59</sup>Henri COULOMBIÉ. Aménagement et protection du littoral, *Études foncières* N° 51, Mars 1992 p. 4-14.

<sup>60</sup>Au sujet des péripéties dans l'élaboration du SAR, voir article de l'auteur: *Droit et politique du littoral antillais. Les Cahiers de l'Administration Outre-mer* N° 5, 1993, p.42. Il faut noter que le SAR est actuellement en phase d'approbation devant le Conseil d'Etat.

flagrante avec la défense du littoral, occultant "gaillardement" l'existence de règles qui le régissent comme le signalait le sénateur-maire du Marin dans la première partie de ce rapport.

Pour plaider leur cause, les maires avancent<sup>61</sup> "qu'il y a pléthore de textes en droit de l'environnement", que "la loi littoral s'applique dans toute sa rigueur alors qu'elle est inadaptée aux communes littorales domiennes". Néanmoins, les premiers juges ne prêtent pas l'oreille à cette argumentation jugée fallacieuse et ont plutôt l'âme écologique lorsqu'ils rendent leur jugement. Par ce biais, le juge appelle l'élu à se conformer aux dispositions des lois et respecter l'environnement. Si il lui donne du fil à retordre, c'est grâce à l'association qui, elle a engagé un débat (pour ne pas dire un combat) avec le premier magistrat de la commune.

Souvent, la scène se déroule de la façon suivante : le juge accorde le sursis à exécution et/ou annule le permis de construire litigieux et met en cause la collectivité déterminée. L'élu se sent bridé dans sa quête d'opérations d'aménagement et considère que l'association s'immisce dans ses affaires alors qu'elle n'a pas d'intérêt pour agir. Si les affaires prennent une ampleur de portée nationale (C.A.A, C.E), c'est parce que la commune et la société à laquelle elle a délivré un permis de construire se pourvoient très souvent en appel voire en cassation en arguant du défaut d'intérêt à agir de l'association ou de l'insuffisance de motivation du juge. Il arrive qu'ils sont suivis dans cette argumentation par les juges d'appel.

L'exemple de "l'affaire de la minoterie du Robert"<sup>62</sup> est probante et souligne, si besoin était, la dissonance des logiques entre les protagonistes.

Un bref rappel des faits nous révèle que le 28 Août 1992, le maire du Robert délivre un permis de construire une minoterie sur un terrain sis au ROBERT dans la zone dite des cinquante pas géométriques, à la Société ROMAK SA après que l'autorisation "d'installer et d'exploiter un stockage de céréales, une minoterie et une unité de fabrication d'aliments pour bétail ainsi que leurs utilités" a été délivrée par le préfet le 12 Août 1992. Le Tribunal administratif de Fort de France ayant été saisi par l'ASSAUPAMAR aux fins d'annuler le permis de construire contesté par eux, accorde le sursis à exécution

---

<sup>61</sup>Une enquête portant sur les politiques locales d'environnement a permis de cerner comment les maires appréhendent le droit littoral. Entretiens respectivement auprès des édiles des communes de Schoelcher et du Marin.

<sup>62</sup>Tribunal administratif, 15 Décembre 1992, Assaupamar c/Commune du Robert- Req. n° 92/01093. Cour administrative d'appel de Paris- 5 Avril 1994- Commune du Robert, Sté Romak c/ Assaupamar\_ Req. n° 93PA00006 et 93PA00025.

Tribunal administratif, 22 Novembre 1994, Assaupamar c/ Commune du Robert- Req. n° 92/01092.

le 15 Décembre 1992. Le maire récidive en accordant de nouveau un permis de construire à la même société, le 11 Février 1993 dont l'ASSAUPAMAR, fidèle à elle même demande l'annulation le 13 Avril 1993. Pourtant, le 5 Avril 1994, la Cour Administrative d'Appel de Paris annule le jugement pour des raisons de forme (le jugement n'a pas indiqué le moyen retenu pour accorder le sursis à exécution) mais confirme les arguments du Tribunal quant au fond. Fort de cette "victoire", le maire persiste et ...signe un arrêté le 9 Mai 1994 par lequel il annule explicitement le permis délivré le 11 Février 1993 et délivre de nouveau un permis de construire une minoterie. Alors que ce n'est que le 22 Novembre 1994 que l'annulation du premier permis et le non-lieu du deuxième sont prononcés, le sursis à exécution de l'arrêté municipal délivrant le troisième permis est demandé par l'ASSAUPAMAR et obtenu le 4 Octobre 1994.

Cet enchevêtrement de sursis à exécution, d'annulations et de décisions démontrent si besoin était les méandres juridiques des affaires. En revanche, il advient que les plaintes de l'élu soient prises en compte par le législateur.

#### **b) - Le législateur et le juge**

On pourrait presque en faire un jeu. Le législateur fait des lois et le juge se contente d'appliquer la règle de droit aux faits qui lui ont été déférés. Dès lors, on approuverait Montesquieu qui écrivait (chapitre VI du Livre XI) dans l'Esprit des Lois : "Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle... Les juges de la Nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi, des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur...". Si le philosophe avait des raisons de l'affirmer à une époque où la puissance législative était le premier pouvoir, à l'heure actuelle en revanche, la fonction du juge est primordiale.

"La jurisprudence, au même titre que la loi et les textes pris en son application est source de droit. Elle complète la loi, l'interprète, lui donne son sens. Progressivement, les décisions des tribunaux administratifs et du conseil d'Etat constituent un matériau indispensable dans la compréhension et dans l'application de la loi". Tel est le début de l'avant-propos du dossier réalisé par la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme sur la loi du 3 Janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral<sup>63</sup>. Néanmoins, la peur que le juge ne s'érige en législateur est prégnante. Nous en retrouvons les manifestations dans les propos du ministre de l'Intérieur de la cohabitation qui, lors d'un entretien accordé au Figaro, dénonce "une tentation de la part de certains juges de créer une jurisprudence contraire à la loi...Les magistrats ne

<sup>63</sup>Jurisprudence administrative illustrée. Septembre 1992, 221 p.

sont pas là pour faire la loi, ils sont là pour l'appliquer et la faire respecter". De cette préoccupation, on peut en déduire que le juge agit comme si il avait un réel pouvoir normatif.

"Le problème est alors de savoir comment il peut fonder la légitimité du pouvoir qu'il s'octroie"<sup>64</sup>. Il n'est pas faux de penser que le juge fonde son pouvoir d'agir sur les limites de la loi et dans la volonté qu'il a de l'appliquer. Cette dernière ne pouvant prétendre tout régir, il appartient au juge de l'adapter à la réalité des situations qui lui sont soumises. Par exemple, le législateur a donné au juge un outil, la loi littoral dont l'utilisation permet d'édifier une protection du littoral ; au fil de sa jurisprudence, le juge forge une doctrine littorale à partir de dispositions ambiguës, d'expressions subjectives, imprécises voire floues ou du moins sujettes à toutes les interprétations que le législateur a, parfois, volontairement utilisées. Parfois, le législateur, très soucieux du pouvoir local et pour répondre à des intérêts catégoriels, contraint le juge à changer de jurisprudence en insérant au détour d'une loi, des dispositions conjoncturelles ad hoc destinées à revenir sur des lois et des jurisprudences récentes.

En ce qui concerne les jurisprudences, la loi "BOSSON"<sup>65</sup> fait échec à trois arrêts récents du Conseil d'Etat et plus spécifiquement à la jurisprudence Assaupamar du Conseil d'État issue de sa décision de section du 8 Juin 1990<sup>66</sup>. Celle-ci consistait à admettre que la constatation de l'illégalité d'un P.O.S a pour effet de rendre à nouveau applicable, sur le territoire en cause les dispositions du Code de l'Urbanisme dont l'application y était exclue en vertu du dit code, par l'existence d'un P.O.S. opposable aux tiers, mais non de remettre en vigueur le P.O.S. auquel le plan déclaré illégal s'était substitué. Cette solution n'a pas plu au législateur qui pose le principe du retour au document immédiatement antérieur (article L. 125-5 alinéa 1 du Code de l'urbanisme). Toutefois, il nuance son revirement en indiquant que si "les dispositions du P.O.S antérieur au P.O.S annulé ou déclaré illégal sont illégales par suite de changements intervenus dans les circonstances de fait ou de droit, les règles générales de l'urbanisme prévues au Code de l'Urbanisme sont applicables" (L. 125-5 alinéa 2).

Quant aux lois, il s'agit de la remise en cause de la loi "littoral" du 3 Janvier 1986 par le biais de l'article L. 156-2 du Code de l'Urbanisme. Le législateur a estimé que cette disposition bloquait tout investissement privé (ce qui reste à prouver) dans les départements d'Outre-Mer.

C'est pourquoi, dans "le fourre-tout désordonné que représente la "petite

<sup>64</sup>Eric SPITZ. L'acte de juger. R.D.P. 2- 1995 p. 295.

<sup>65</sup>Loi n° 94-112 du 9 Février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, J.O. 10 Février 1994, p.2271.

<sup>66</sup>C.E. 8 Juin 1990. Assaupamar N°93191- 93193, Leb. p. 148.

loi sur l'urbanisme", son article 9 prévoit l'urbanisation, en l'absence de schéma régional approuvé, "réalisée à titre exceptionnel avec l'accord conjoint des ministres chargés de l'Urbanisme, de l'Environnement et des départements d'Outre-Mer, accord subordonné au triple avis de la région, de la commission départementale des sites, des communes intéressées (seul avis assorti d'un délai de deux mois) et la motivation de la demande de la commune.

A notre connaissance, le décret d'application de la loi déterminant les critères selon lesquels les ministres intéressés donnent leur accord n'a pas encore été adopté. Espérons pour les Antilles qu'il le sera avec beaucoup de retard...car il est à craindre que la Martinique ne revienne à la situation qui était la sienne de 1955 à 1986.

Il apparaît après ces développements que l'apport du juge au droit littoral a été conséquent. Comme l'écrivait Jacques de Lanversin, il y a un peu plus de vingt ans à propos du juge non pour le droit littoral mais pour le droit de l'environnement, "...Il ne doit pas seulement en demeurer le gardien. mais contribuer à forger pour chaque situation nouvelle la règle qui n'a pas été édictée..."<sup>67</sup>

## **B - UN "CONCEPTEUR" DE POLITIQUES LOCALES ?**

Le contentieux juridictionnel est le seul instrument de mesure pertinent de l'écart qui existe entre "un littoral proclamé par les textes et un littoral fabriqué par les hommes"<sup>68</sup>. D'ailleurs, les juges disposent d'un pouvoir quasi normatif. Pourtant, peut-on aller jusqu'à affirmer que les juges de première instance sont des inspireurs de politiques locales? Certes, là où le droit est resté flou, le juge a su imposer son pragmatisme, mais, il reste souvent un concepteur potentiel.

### **I- Un concepteur pragmatique**

Si le juge n'exerce que parce qu'il existe un contentieux, le contentieux ne s'exerce que parce qu'il existe des textes à faire respecter. Ces textes dont le juge assure le respect de la légalité constituent le matériau à partir duquel il pourra fabriquer la règle qu'il va appliquer aux faits. Ce n'est pas chose facile car le juge est souvent confronté à une pléthore de textes, différents qu'il devra mettre en balance. C'est au travers de son argumentation et grâce à la motivation de sa

<sup>67</sup>Jacques de Lanversin, Contribution du juge au développement du droit de l'environnement, Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public Tome II, Paris, L.G.D.J., Juillet 1974 p. 525.

<sup>68</sup>Jacques CAILLOSSE - Qui a peur du droit littoral? article précité p. 520

décision que le juge va accomplir l'acte de juger.

#### a) - Ses outils juridiques

A travers quelques affaires considérées comme les plus marquantes du contentieux "urbanisme littoral", on relève que le juge de première instance intervient très souvent en matière de recours pour excès de pouvoir (annulation de permis de construire dans la zone des cinquante pas géométriques), de recours en exception d'illégalité (contestation d'un document d'urbanisme).

Il est à noter que l'article 3 de la loi du 9 Février 1994 (L. 600-1 du Code de l'Urbanisme) limite le principe qui veut que l'exception tirée d'une illégalité est perpétuelle. En effet, en matière de contentieux de l'urbanisme, l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'un acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause exceptions faites des "grossières" erreurs à notre sens, qui pourraient entacher le ou les documents.

Lorsqu'il est saisi, le juge du premier degré vérifie une situation de fait. Cependant, pour une même affaire, il n'utilise pas les mêmes outils. Le Code de l'Urbanisme est certainement l'outil le plus utilisé dans la mesure où il regroupe les textes les plus importants qui ont été votés ces dernières années. C'est pourquoi, le juge administratif a souvent été amené à appliquer la loi "littoral" du 3 Janvier 1986 et ses décrets d'application dont une partie des dispositions est intégrée au Code de l'Urbanisme.

Ensuite, pour lui permettre de stopper l'irréparable, le juge dispose d'un instrument dont l'efficacité est parfois remise en cause. Il s'agit du sursis à exécution qui, pour les affaires retenues, a systématiquement été prononcé.

Pourtant, le Conseil d'Etat a voulu dans un premier temps que le sursis à exécution reste non seulement une faculté mais aussi une procédure exceptionnelle utilisable pour les seules hypothèses où le juge ne peut pas faire autrement<sup>69</sup>. D'ailleurs, cette attitude était en complète opposition avec celle du législateur résultant de l'ensemble des textes législatifs votés à ce sujet<sup>70</sup>.

<sup>69</sup>C.E Sect. 2 Juillet 1982 M. Huglo et autres Leb. p. 257.

<sup>70</sup>Il résulte de la loi relative à la protection de la nature (article 2 in fine) que la juridiction administrative saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que l'absence d'étude d'impact est constatée selon une procédure d'urgence. (Loi n° 76-629 du 10 Juillet 1976- J.O 11 Juillet 1976 p.?) et de la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (article 6) que les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, font droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête

Quelques années après, le débat relatif au sursis à exécution resurgit mais au sujet du moyen à désigner pour le prononcer.

Depuis ses deux décisions de section du 5 Novembre 1993, la Haute Juridiction exige des cours administratives d'appel que ces dernières désignent le moyen considéré comme sérieux lorsqu'elles accordent ou confirment un sursis à exécution. Le législateur de 1994<sup>71</sup> lui a emboîté le pas avec l'introduction dans le Code de l'Urbanisme de l'article L. 600-4 qui dispose que "dans toutes les instances en matière d'urbanisme, la décision juridictionnelle octroyant le sursis à exécution indique le ou les moyens sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée".

Or, par jugement en date du 15 Décembre 1992, le Tribunal administratif de Fort de France a prononcé le sursis à exécution du permis de construire une minoterie sur un terrain sis au Robert dans la zone dite des cinquante pas géométriques. Le 5 Avril 1994, la Cour administrative d'appel de Paris estimant que les premiers juges n'ont pas suffisamment motivé leur jugement en ne précisant pas le moyen retenu pour accorder le sursis à exécution, l'annule pour vice de forme sans remettre en cause le fond.

Pourtant, le juge de première instance s'est borné à reprendre la formulation habituelle des jugements de sursis en indiquant que l'un au moins des moyens invoqués par l'association est sérieux et de nature en l'état de l'instruction à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Par exemple, dans l'affaire Fond- Rousseau, le commissaire du gouvernement Serge MORNET soumet au tribunal une alternative: le Tribunal accorde le sursis à exécution sur la base de la jurisprudence du conseil d'Etat qui autorise le juge à apprécier en opportunité...dès lors que les conditions d'octroi sont réunies ou le tribunal reste dans le cadre traditionnel de la définition du préjudice irréparable... "condition remplie lorsqu'il existe une menace de construction qui ne serait pas démolie en cas d'annulation de permis de construire".

Mais n'avoir pas précisé le moyen était justement le principal grief de la Cour et le principal reproche de la commune et de la société en appel. Sur quelle base, la Cour a-t-elle pu motivé son infirmation puisque la loi du 9 Février 1994 n'était pas adoptée lorsque le jugement a été rendu ? Aux termes des conclusions du commissaire du gouvernement, ce dernier justifie sa décision "comme un progrès dans la motivation des décisions rendues...(la désignation du moyen pourra aider l'administration en lui indiquant comment remédier à l'illégalité probable dont est entachée sa décision) et le service rendu aux justiciables (qui

**paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation. (Loi n° 83-630 du 12 Juillet 1983 - J.O 13 Juillet 1983 p. ?  
71Loi du 9 Février 1994 précitée**

seront ainsi informés du motif retenu pour prononcer le sursis"<sup>72</sup>.

Toutefois, il reste à se demander si le sursis à exécution est l'arme absolue pour bloquer toute agression du littoral lorsque l'on compte le nombre de dossiers pendants devant la Cour Administrative d'Appel et le Conseil d'Etat<sup>73</sup>.

Enfin, le juge tire de son rôle de contrôleur de la légalité des actes, des moyens juridiques. Il lui arrive de contester la légalité interne de l'acte (l'erreur manifeste d'appréciation) ou la légalité externe de l'acte (le détournement de pouvoir).

## **b) - L'acte de juger**

L'acte de juger revient à faire du contentieux "le moment lointain et aléatoire d'élucidation et de fixation de ce que le droit écrit laisse en suspens"<sup>74</sup>. Cependant, il ne suffit pas au juge de choisir une règle de droit qui se rapportera aux faits dont il est saisi. Ce qu'un auteur appelle l'acte de subsumption<sup>75</sup>. L'acte de juger revient à mieux qualifier le fait grâce à une technique d'interprétation toujours favorable au contexte local.

Mais, le juge doit tout d'abord se pencher sur la recevabilité de la requête avant de juger le fond. Dans ce domaine, des innovations ont été insérées par voie législative<sup>76</sup>. Dorénavant, la recevabilité d'une requête est subordonnée d'une part, à l'acquiescement d'un droit de timbre, d'autre part à sa notification à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation.

D'autres conditions de recevabilité, traditionnelles, sont requises tel l'intérêt à agir. Ce sera l'occasion pour nous de montrer comment il peut y avoir une distorsion de vues sur un même objet entre les juridictions.

Pour apprécier l'intérêt à agir, le juge du premier degré constate si la requérante (en ce qui nous concerne c'est l'Assaupamar) est lésée dans l'objet qu'elle s'est assignée par l'acte ou la décision attaqués. Ce qu'il traduit par "considérant que l'Assaupamar, association agréée au titre de l'article 40 de la loi du 10 Juillet 1976 et dont les statuts prévoient notamment qu'elle a pour objet de défendre et protéger le cadre de vie, le sol...les forêts...de la Martinique, a ainsi intérêt à se pourvoir contre un permis de construire accordé pour l'édification de

<sup>72</sup>Conclusions du commissaire Antoine Mendras sous C.A.A 5 Avril 1994 A.J.D.A. 20 Juin 1994 p. 478.

<sup>73</sup>Deux décisions en cassation devant le Conseil d'Etat (Affaires de la minoterie du Robert, celle de Fond - Rousseau Schoelcher), trois jugements de sursis à exécution dont on attend la confirmation ou l'infirmité du Tribunal administratif, deux décisions susceptibles d'être déférées devant la Cour administrative d'appel.

<sup>74</sup>Jacques CAILLOSSE, article précité p.527.

<sup>75</sup>Eric SPITZ, op. cit. p.293.

<sup>76</sup>Loi de finances du 30 Décembre 1993, article 44, J.O 31 Décembre 1993 p. ?

Loi du 9 Février 1994 précitée, article 3 inséré dans le code de l'Urbanisme sous article L. 600-3.

20 bâtiments à usage d'hôtel situés sur le territoire de la Martinique"<sup>77</sup> ou considérant que l'objet social de l'Assaupamar qui porte notamment sur "le cadre de vie, la sécurité des hommes et des enfants contre les risques naturels majeurs et technologiques, et d'une façon générale sur la protection du patrimoine martiniquais confère à ladite association un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de l'arrêté en date du 8 Juillet 1992 par lequel le maire de la commune de Schoelcher a accordé un permis de construire à la S.C.I. Caraïbes JC<sup>78</sup> ... Cependant, dans cette dernière affaire, le commissaire du gouvernement a invité la C.A.A de Paris à ne pas retenir l'intérêt à agir de l'association aux motifs que son "objet social ne lui confère pas un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation du permis de construire en vue d'édifier six bâtiments comprenant vingt-quatre logements dans le quartier Fond Rousseau sur le territoire de la commune de Schoelcher, alors même que le terrain d'assiette de la construction autorisée, situé au bord d'une rivière, est exposé à un risque d'inondation". En outre, il ajoute que "l'agrément prévu par l'article L. 160-1 du code de l'Urbanisme est par lui même sans incidence sur la recevabilité de l'association"<sup>79</sup>.

Les conclusions du commissaire du gouvernement sont intéressantes pour comprendre pourquoi la position des premiers juges a été infirmée. Se fondant sur la jurisprudence URDEN (C.E 26 Juillet 1985, U.R.D.E.N. req. n° 35024-AJDA N° 12, 20 Décembre 1985 p. 741), celui ci rappelle que "l'Assaupamar a un champ d'activité qui dépasse le seul cadre communal ou inter communal puisqu'il s'étend à l'ensemble de la Martinique". De surcroît, il pense que "l'objet de l'association est défini de façon particulièrement large qui dépasse le seul domaine de l'urbanisme, voire même de la défense de l'environnement". Il continue estimant que "la référence faite dans l'objet de l'association à la sécurité contre les risques naturels majeurs et technologiques ne peut conduire à admettre sa recevabilité...sous couvert de lui reconnaître "la possibilité d'attaquer tout permis de construire délivré en Martinique, puisque l'ensemble des constructions sur l'île sont sujettes à des risques naturels". Finalement, il ressort de son argumentation que l'association ne serait recevable à attaquer que les permis de construire "qui compte tenu de l'importance du projet autorisé sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'ensemble de l'île, et non comme c'est le cas en l'espèce une commune".

---

<sup>77</sup>Tribunal administratif 25 Septembre 1992 Assaupamar c/ commune du Marin, Sté Immopar-Antilles. Req. n° 9200917.

<sup>78</sup>Tribunal administratif. 1 Décembre 1992, jugement précité.

<sup>79</sup>C.A.A de Paris 4ème chambre, 31 Décembre 1993 SCI CARAÏBES JC, Req. n° 92PA01410.

L'argumentaire du commissaire A. MENDRAS nous inspire quelques réflexions. Bien que le magistrat doit juger en droit, il est patent qu'il ne peut faire abstraction de faits inhérents à la situation locale et doit tenir compte d'un environnement particulier. Or, la Martinique est une région monodépartementale de 1100 kms, territoire sur lequel se trouvent 34 communes dont 27 littorales. En outre, l'Assaupamar est la seule association de l'île qui est valablement en justice. Aussi, lui dénier le droit de contester tout permis de construire sur un territoire si petit alors même que la requête est fondée quant au fond revient à se méprendre sur la situation locale. L'Assaupamar a fait appel de cet arrêt devant le Conseil d'Etat. Quel sera sa position ? Estimera-t-il que admettre l'intérêt pour agir de l'association en cause lorsqu'elle s'est fixée un objet régional, c'est lui reconnaître le privilège d'une "quasi action populaire". Attendons que la Haute Juridiction se prononce.

Une fois la recevabilité admise, le juge aura à se pencher sur les moyens soulevés par le requérant. Ceux-ci vont lui donner l'occasion d'éclaircir des notions dites subjectives retenues par le législateur de 1986, notamment les notions de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, d'espaces boisés les plus significatifs, d'équipements légers ou encore de différencier les activités exigeant la proximité immédiate de l'eau des activités liées à l'usage de la mer ou les espaces proches du rivage alors que la loi «littoral» et ses travaux préparatoires sont totalement muets là dessus.

En outre, le juge est confronté à des principes dont les exceptions nombreuses ont pour effet de paralyser les mesures de protection qu'ils couvrent. Il est à remarquer qu'il applique toujours la règle qui semble la plus favorable à la protection de l'environnement. Le juge met alors en balance les notions d'utilité publique et l'éventuelle nocivité publique qu'entraînerait l'application de la décision et tranche en son âme et conscience.

Ainsi, pour définir la notion de zone urbanisée, le juge utilise un critère quantitatif en France continentale. Une quinzaine de constructions édifiées dans un rayon de 200 m constitue une zone urbanisée (TA Rennes - 25 octobre 1990- Époux Jooris); par contre, la notion d'espace urbanisé n'est pas connoté de la même façon aux Antilles où "un habitat diffus et anarchique caractérisé par des habitations précaires (...) n'est pas de nature à lui donner le caractère d'espace urbanisé"<sup>80</sup>. Le Tribunal de Fort de France préfère utiliser la notion de densification plutôt que parler d'urbanisation. C'est pourquoi, son actuel commissaire du gouvernement restreint l'urbanisation aux limites extérieures des

**80**Conclusions du commissaire du gouvernement Antoine Mendras sous Cour Administrative d'appel 5 avril 1994 arrêt précité.

parcelles les plus récentes. Mais, il apparaît que c'est une lecture trop restrictive de la loi littoral.

Parfois, il arrive que le juge administratif rejette l'argumentation qui soutient que l'environnement maritime est la condition essentielle pour l'implantation de constructions à usage d'habitat hôtelier ou commercial. Ainsi, le juge local sursoit à l'exécution d'un projet d'aménagement classé en zone NA par le POS permettant la réalisation des constructions nécessaires et directement liées à l'activité touristique (centre commercial, hôtel, parc résidentiel de loisirs)<sup>81</sup>. Cet argumentaire pourrait faire sourire dans la mesure où les départements antillais sont des îles où la plupart des activités traditionnelles ou nouvelles sont implantées sur le littoral. Cependant, à la lecture de la loi, il s'avère qu'une distinction est à établir entre les activités liées à l'usage de la mer (article L. 156-2-1) et celles exigeant la proximité immédiate de l'eau (article L. 156-3-2), la première étant considérée comme moins restrictive que la seconde.

La Cour administrative d'appel de Paris a eu l'occasion, suivant les conclusions du commissaire du gouvernement Antoine MENDRAS de conclure que la mer doit être le support direct et pas seulement indirect de l'activité. C'est pourquoi, l'implantation d'une minoterie dans la zone des cinquante pas géométriques, «alors même que les produits traités par l'usine arrivent par voie de mer, ne saurait la faire entrer dans le champ des activités liées à l'usage de la mer"<sup>82</sup>.

La notion de hameau nouveau intégrée à l'environnement est plus difficile à circonscrire. Qu'est ce qu'un hameau nouveau ? Que représente l'intégration à l'environnement ? Comme le constatait le commissaire du gouvernement J.F. DESRAMÉ dans l'affaire de la Pointe Borgnesse (Commune du Marin), "la jurisprudence n'est pas encore assez importante pour permettre d'analyser les critères utilisés par le juge pour définir ces notions. Il est vrai que si l'on s'en tient à la définition du dictionnaire, il évoque un groupe d'habitations, mais un complexe hôtelier peut difficilement être considéré comme un hameau". Il semble que sa position est aussi celle du conseil d'Etat qui considère qu'un programme d'aménagement de 30000 m<sup>2</sup> excède par son importance les dimensions d'un hameau (C.E 9 octobre 1989 - SEPANSON).

En revanche, il est encore plus difficile de cerner les contours de la notion d'intégration à l'environnement. C'est pourquoi, il peut arriver aussi que la décision rendue soit injustifiée et... injustifiable aux yeux des défenseurs de

**81**Tribunal Administratif de Fort-de-France 24 janvier 1989.

**82**Arrêt du 5 avril 1994 précité.

l'environnement. Ainsi, le Conseil d'Etat, a par un arrêt du 7 janvier 1991, estimé que les zones NA (zones d'urbanisation futures) situées en bordure de rivage, donnant sur la grande anse de la commune du Diamant étaient conçues sous forme "de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement" alors que l'intégration à l'environnement n'est pas évidente<sup>83</sup>. A ce propos, les premiers juges préfèrent se référer à un critère de visibilité. Par exemple, le commissaire DESRAMÉ a invité le Tribunal de Fort de France à considérer que "si la zone est située en contrebas de la R.N. 5, c'est à dire sur la droite en direction du Marin et ne touche pas au morne ACCA (site classé), il est difficile toutefois de dire que la construction de ce vaste complexe passera inaperçue dans le paysage..."<sup>84</sup>.

## **II- Un concepteur potentiel**

On ne peut pas faire abstraction des difficultés qui s'attachent à la justice. Une des difficultés tient au non respect du principe de l'exécution de la chose jugée. Mais que doit faire le juge ?

### a) - Sa décision bafouée

La décision du juge a souvent pour conséquence l'annulation du document (permis de construire) ou de la décision (délibération) sur le fondement de laquelle a été délivré le permis. Parfois, la requête est rejetée car elle n'est pas fondée. Par exemple, l'autorisation de l'ouverture d'une centrale d'enrobage à chaud de matériaux routiers par arrêté préfectoral sur le territoire de la commune du François n'équivaut pas pour le juge à une autorisation de construire<sup>85</sup>.

L'après décision n'est pas gérée par le juge mais il peut arriver que le jugement ne soit jamais appliqué ce qui décourage le juge dans l'action qu'il veut accomplir. L'affaire Fond- Rousseau illustre bien le cas de figure.

Alors que le maire de la commune de Schoelcher a accordé un permis de construire 24 logements à caractère collectif à la société S.C.I. Caraïbes JC., le Tribunal administratif de Fort de France ordonne le sursis à exécution de l'arrêté l'ayant délivré le 3 Décembre 1992. La Cour ayant infirmé le jugement précité (elle ne s'est penchée que sur le moyen tiré du défaut d'intérêt à agir sans juger le fond) le 30 Décembre 1993, le maire de ladite commune délivre à nouveau un permis de construire par arrêté le 12 Avril 1994 alors qu'il avait prescrit l'interruption des travaux par arrêté le 10 Mars 1994. Un jugement prononçant le

<sup>83</sup>C.E 7 Janvier 1991 ASSAUPAMAR Req. n° 90-231. Se reporter au dossier Jurisprudence Administrative Illustrée précité.

<sup>84</sup>Conclusions de l'affaire du Marin précitée.

<sup>85</sup>Tribunal administratif 11 Janvier 1994 CORDEM c/ Préfet de Martinique Req. n° 91/00594.

sursis à exécution de l'arrêté précité est intervenu fin Octobre 1994. Mais, cela n'empêche nullement les travaux de se poursuivre...

#### **b) - Pour mieux juger**

Devant l'impuissance des juridictions administratives, Henri COULOMBIE, préconise de donner au juge administratif "un pouvoir d'injonction envers l'administration" (...) ou "ouvrir les conditions du sursis à exécution des décisions d'urbanisme". D'autres solutions ont été proposées notamment par le législateur. Cependant, elles s'apparentent plus à des embûches semées sur le parcours des requérants qu'à des moyens donnés au juge pour remplir une mission qu'il s'est assigné: la défense du littoral.

Pour mémoire, rappelons les articles L. 600-1 (exception d'illégalité restreinte dans le temps), L. 600-2 (Restriction pour les annulations juridictionnelles), L. 600-3 (Notification du recours obligatoire) du Code de l'Urbanisme.

Les raisons du législateur tiennent au souci de désencombrer le prétoire et de rationaliser les recours. Mais le plus important à souligner est que l'effectivité du contrôle du juge administratif en matière d'urbanisme littoral est limité car ses décisions interviennent souvent trop tard. Bien dotée, l'institution judiciaire disposerait des moyens de son rôle, lequel lui a permis de donner à la loi littoral son plein effet qui est d'établir un équilibre entre les préoccupations de protection et celles d'aménagement, équilibre tout autant recherché par tous ceux qui interviennent sur le littoral afin de maîtriser son utilisation.

Environnement, un mot très à la mode actuellement. Deux ans après le sommet de RIO, tout a été dit, rien n'est encore fait. Cette assertion se vérifie aussi bien sur le plan international que national, à fortiori local. La MARTINIQUE aussi n'échappe pas à cette demande en environnement.

Une fois ce constat établi, il s'avère que le citoyen ignore ses droits. L'administration tisse des liens souvent complexes avec les édiles. Le juge a des compétences pour défendre l'environnement mais ignorées de tous. Pourtant, à travers l'étude de la jurisprudence de ces dernières années (1990- 1994), il est patent que l'attitude du juge administratif antillais s'apparente à un véritable "pouvoir vert". Cependant, comme le souligne à juste titre Max QUERRIEN, il faut distinguer entre la "légitimité écologique, l'intégrisme écologiste, et l'alibi écologique"<sup>86</sup>.

Il semble bien que le juge aux Antilles donne dans la "légitimité écologique".

<sup>86</sup>Max QUERRIEN - A qui appartient le littoral ? ADMINISTRATION N° 64- 1994- p.20-24.

En effet, la juridiction démontre sa sensibilité en privilégiant le facteur environnement sur le facteur aménagement, lorsqu'il est amené à interpréter la loi littoral. Par exemple, le commissaire du gouvernement sous l'affaire de la minoterie du Robert tient à faire observer "avec force que l'opération constitue à ses yeux l'exemple même du rendez-vous manqué de l'écologique et de l'économique"...et considère que " l'utilisation peu coûteuse du domaine public maritime peut permettre de diminuer le coût de l'investissement mais les impératifs de protection de l'environnement ne sont plus à ce prix". Peut-on en dire autant pour la Haute Juridiction ? Certes, elle a la réputation de n'être pas réceptive aux thèses écologistes mais attendons qu'elle se prononce pour nous même vérifier la véracité de ces propos.

Au delà des métamorphoses d'un littoral plus ou moins encadré par le droit, la question se pose de savoir si une logorrhée législative est la solution ? Il n'est pas prouvé que plus de droit signifie plus de protection. Pourtant, un nouveau projet de loi relatif à la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'Outre-Mer va être prochainement débattu au Parlement !

Y a-t-il incompatibilité entre la protection et l'aménagement du littoral ? Nous ne le pensons pas. Par contre, nous osons penser que tant la gestion du droit que celle du territoire sur lequel va porter le droit est nécessaire. La gestion d'une dialectique protection/ aménagement par une conciliation voulue est possible.

En bref, le droit renferme des enjeux qu'il faudra au plus tôt gérer car il ne réussit toujours pas à combler l'écart qui existe entre le littoral construit par l'homme et le littoral rêvé par l'homme.

## CONCLUSION

Les différents exemples tirés des réalités martiniquaise et bretonne montrent bien que le souci d'une meilleure qualité de vie passe par le respect de l'environnement.

Ce souci dont aucun des acteurs n'a le monopole influence les mécanismes traditionnels de la prise de décision locale sans pour autant les modifier profondément.

La défense de l'environnement a parfois renouvelé les acteurs sans changer nécessairement le jeu.

Même si les élus répugnent dans un premier temps à laisser filtrer l'information, ils sont presque toujours entraînés à l'initiative d'associations et du juge dans un débat où il leur est demandé de faire la preuve qu'ils assurent bel et bien la défense de l'intérêt général et non celle d'un projet jugé finalement très personnel.

Cependant, l'application de la règle de droit n'a pas toujours permis de dépasser les clivages qui ont pu se manifester à l'occasion de ces différentes affaires. Cela révèle toutes les difficultés à systématiser, au moins sur le plan juridique, le vivant résultat d'un équilibre complexe.

Entre les élus qui, en définitive, s'opposent parfois au droit au nom du développement local et les associations qui se battent pour et/ou par le droit, l'administration chargée de son application est soucieuse de le faire en dehors de toute pression de part et d'autre. Mais la lecture des entretiens contrarie cette ambition.

Forte de son pouvoir d'appréciation, mais parfois démunie face à certaines situations sur le terrain, l'administration semble néanmoins disposer d'un réel pouvoir pour rétablir l'intérêt général, conformément à sa mission, en matière d'environnement.

Toutefois, la possibilité d'intervention de l'administration apparaît limitée dans le temps. Son action est en effet efficace au stade du projet. Dès lors que l'on se trouve confronté à des situations existant depuis longtemps, l'administration est souvent dans l'incapacité de modifier le cours des choses, il n'est besoin d'en prendre pour exemple que le cas de la décharge de la Grève des

Courses ou bien encore celui du Pont de l'Ile de Ré.

Au stade initial l'action du juge, précédée ou/et appuyée par une mobilisation peut s'avérer efficace malgré un déclin relatif de l'action collective. A la Martinique les motivations identitaires ont pour effet de conforter un système juridique dont les associations ont récemment découvert les vertus.

En Bretagne, la dispersion des défenseurs de l'environnement pourraient surprendre dans une région pionnière et souvent à l'avant-garde des combats écologiques.

En définitive, à travers les différentes "affaires" présentées dans ce rapport, un constat s'impose. En matière d'environnement, comme dans d'autres domaines, l'histoire, le contexte et la nature des relations entretenues avec l'administration expliquent dans une large mesure les évolutions contrastées d'une région à l'autre et par conséquent la place accordée à la norme juridique. En dépit de sa force structurante elle demeure une production sociale.

# **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

### Extension de l'abattoir de Dandy

- Monsieur LECUYER - Maire de Pontivy
- Monsieur LE BOUILLE - Ancien Secrétaire Général de Pontivy
- Monsieur CONNAN - Militant d'Eaux et Rivières

### Affaire de la SAPOD

- Monsieur LE HUR - Militant d'Eaux et Rivières
- Monsieur ROBERT - Permanent d'Eaux et Rivières
- Monsieur OILLIC - Maire de Theix
- Monsieur MOUSSET - Conseiller municipal - Vannes Ecologie
- Madame BORDES - Présidente de l'UMIVEM
- Monsieur FRELAUT - Conseiller municipal Vannes
- Monsieur DUPLAINE - Chef du bureau environnement - Préfecture du Morbihan

### Décharge de la Grève des Courses à Saint-Brieuc

- Monsieur RAT - Permanent GEPN
- Monsieur BOULANGER - SDAE 22 - Conseil Général des Côtes d'Armor
- Monsieur MANGOLD - Adjoint chargé de l'écologie urbaine de Saint-Brieuc
- Monsieur LE CABEC - UPIA des Côtes d'Armor
- Monsieur MORVAN - Agence de Développement Economique de Saint-Brieuc
- Monsieur DERIAN - Maire de Ploufragan

### Usine d'incinération SIDEPAQ - Briec/Quimper

- Monsieur BERNARD - Maire de Briec
- Monsieur L'AOT - Adjoint à l'environnement - Quimper
- Monsieur LE BIGOT - Conseiller municipal Kemper Les Verts
- Monsieur DAOUDAL - Président du Comité de défense "Briec-Ville-Nature"
- Monsieur TRAVERS - Trésorier du Comité de défense "Briec-Ville-Nature"
- Monsieur DOLLE - Chef du service environnement - Préfecture du Finistère
- Monsieur DERRIEN - DRIRE Finistère
- Monsieur QUERE - DDE Finistère
- Monsieur FILLETTE - CCI de Quimper
- Monsieur PENSEC - CCI de Brest

### Ferme aquacole de Ploubazlanec

- Monsieur JAUNIN - Permanent SEPNB
- Monsieur DURAND - Ancien président FAPEN
- Madame VOISIN - Ancienne présidente du Comité de défense
- Monsieur LECH'VIEN - Maire de Ploubazlanec
- Monsieur RIVIERE - Chef de bureau environnement - Préfecture des Côtes d'Armor

### Ferme aquacole de Moëlan sur Mer

- Madame BRINTIN - Ancienne présidente du Comité de défense des sites de Moëlan
- Monsieur RANCHERE - Chef de bureau urbanisme - Préfecture du Finistère
- Monsieur BOURHIS - Maire de Moëlan
- Monsieur LE REST - DDE Finistère
- Madame LE DELLIOU - Permanente SEPNB
- Monsieur FLAMAND - DDE Finistère

### Enquête à la Martinique

- Monsieur DESIRE - Sénateur-maire de la ville du Marin
- Monsieur MALSA - Conseiller général, maire de la commune de Sainte Anne - Président de la commission environnement du Conseil Général
- Monsieur Pascal TOURBILLON - Secrétaire général de l'ASSAUPAMAR (Association pour la Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais)
- Monsieur Serge MORNET - Conseiller du TA de Fort de France - Commissaire du Gouvernement
- Monsieur DELEPINE - Maire de la commune de Robert
- Monsieur Le Secrétaire Général de la commune de Schoelcher
- Monsieur Henri HAUSTANT - Conseiller du TA de Fort de France

# **LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISES**

APROLIM (Association de Protection des Riverains du Littoral Martiniquais)  
ASSAUPAMAR (Association de Sauvegarde du Patrimoine Martiniquais)  
CORDEM (Comité de résistance à la destruction de l'environnement martiniquais)  
CRPLC (Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans les Caraïbes)  
DOM (Département d'Outre-Mer)  
DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement)  
DUP (Déclaration d'Utilité Publique)  
FAPEN (Fédération des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature)  
GEPN (Groupement d'Etude pour la Protection de la Nature)  
SAR (Schéma d'Aménagement Régional)  
SARA (Société Anonyme des Raffineries des Antilles)  
SDAE (Service Départemental de l'Aménagement et de l'Environnement)  
SEPNB (Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne)  
SICTOM (Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères)  
SIDEPAQ (Syndicat Intercommunal de traitement des déchets du Pays de Quimper)  
TA (Tribunal administratif - CAA (Cour administrative d'appel)  
TPL (Territoires et Pouvoir Local)  
UAG (Université des Antilles Guyane)  
UMIVEM (Union pour la Mise En Valeur du Morbihan)  
UPIA (Union Patronale Interprofessionnelle d'Armor)

# **LISTE DES COLLABORATEURS**

- Maurice BURAC : Professeur de Géographie (UAG-CRPLC)
- Annie FITT DUVAL : Maître de Conférences de Droit Public (UAG-CRPLC)
- Alain GLORY : Maître de Conférences associé (Rennes II-TPL)
- Christian LEBART : Maître de Conférences de Science Politique (Rennes II-TPL)
- Patrick LE LOUARN : Maître de Conférences de Droit Public (Rennes II-TPL)
- Hélène BEUZIT : Doctorante (Rennes)
- Yasmina KEITA : Doctorante (UAG-CRPLC)

Coordination :

- Fred RENO : Maître de Conférences de Science Politique (Rennes II-TPL)

# TABLE DES MATIERES

<b>Introduction</b>	P. 1
<b>1ère partie : Les élus face aux problèmes d'environnement</b>	P. 3
<i>Chapitre I</i> : Des représentations concurrentes : le social contre la nature ou les défenseurs du territoire contre les "étrangers"	P. 8
<i>Chapitre II</i> : Du passage en force à la négociation : Les réponses stratégiques de l'élu	P. 18
A - L'affaire SAPOD-AUDIC	P. 18
B - L'affaire DANDY	P. 22
<i>Chapitre III</i> : Les ressorts de la décision : entre logique d'entreprise et politique de communication	P. 28
A - Une usine d'incinération à Briec ?	P. 28
B - La décharge de la "Grève des Courses" à Saint-Brieuc : ou comment s'en débarrasser ?	P. 34
<b>2ème partie : Les associations et la défense de l'environnement</b>	P. 39
<i>Chapitre I</i> : Le recours à l'arsenal de l'Etat de droit	P. 43
A - Reconnaissance juridique et action contentieuse des associations	P. 43
B - L'intégration correlative des associations aux processus d'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques locales	P. 52
<i>Chapitre II</i> : Le conflit et l'action tribunitienne comme ressources	P. 57
A - L'indispensable conflit	P. 58
B - Le droit au service d'une contestation tribunitienne ?	P. 64
<b>3ème partie : Le rôle du juge</b>	P. 73
<i>Chapitre I</i> : Le juge administratif breton défenseur de l'environnement sans audaces excessives	P. 79
A - L'environnement et ses plaideurs	P. 81
B - Le juge et les plaideurs	P. 88
<i>Chapitre II</i> : Le juge administratif et l'Environnement à la Martinique : un rempart et un concepteur	P. 97
A - Un "rempart" de protection du littoral ?	P. 99
B - Un "concepteur" de politiques locales ?	P. 108
<b>Conclusion</b>	P. 118