

N° 321219

Union des Industries de Carrières et Matériaux de Construction
(UNICEM) de Rhône-Alpes

Section du contentieux

Séance du 20 janvier 2012
Lecture du 8 février 2012

CONCLUSIONS

M. Cyril ROGER-LACAN, rapporteur public

(Ce texte est celui qui a été prononcé par M. Roger-Lacan en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)

Les Parcs naturels régionaux, créés par décret en 1967, sont nés de la volonté de d'assurer une protection et de donner un cadre de gestion à des territoires qui, par « *la qualité de (leur) patrimoine naturel et culturel* » présentent « *un intérêt particulier* ». Leur objet s'est un peu élargi avec le temps, et l'article R.333-1 leur assigne pour vocation *1° De protéger ce patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;/2° De contribuer à l'aménagement du territoire ; /3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ; /4° D'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public /5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche* ».

La création des parcs, et l'élaboration des chartes qui les régissent, suivent une procédure originale alliant une initiative décentralisée, une élaboration conjointe par les collectivités partenaires et une approbation par décret.

L'initiative revient à la région. L'article L. 333-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 janvier 1993, modifiée par la loi du 14 avril 2006, prévoit que « *Le projet de charte constitutive est élaboré par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés* ».

Le projet est soumis à enquête publique, puis chacune des communes désirant que tout ou partie de son territoire fasse partie du Parc le décide, et en approuve la charte.

Enfin, le projet est « *adopté par décret portant classement du territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans au plus* ».

Une fois pris ce décret, qui juridiquement donne naissance au Parc en même temps qu'il approuve sa charte initiale, la gestion du Parc est confiée depuis la loi n° 95-101 du 2

1
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

février 1995 à un syndicat mixte qui coordonne la mise en œuvre des actions prévues par la Charte. A l'issue de la période de douze ans, la révision de la charte est préparée par cet organisme de gestion –rattaché à la région- puis approuvée dans les mêmes formes que la charte initiale.

L'objet de la charte est précisé par le même article L. 333-1 qui prévoit, dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, applicable au litige⁽¹⁾, qu'elle « *détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre* » –ajoutant qu' « *Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation.*» et qu'elle « *détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc* ».

Sa portée est précisée dans la suite du même article, qui indique que « *L'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. L'Etat et les régions adhérant à la charte peuvent conclure avec l'organisme de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan Etat-régions. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte.*».

La question de la nature juridique de ces chartes a donné lieu à une jurisprudence dont les nuances ont nourri la réflexion doctrinale. L'extrait de l'article L. 333-1 que nous venons de citer emploie plusieurs notions qui, comme souvent en droit de l'urbanisme, peuvent avoir un sens un peu différent selon le contexte juridique dans lequel elles sont employées. Le présent litige vous donnera l'occasion d'en préciser certains points, et d'indiquer clairement aux nombreux acteurs concernés à un titre ou à un autre par les PNR quelles dispositions qui sont par nature susceptibles de figurer dans une charte, et quelle est leur portée normative.

Les enjeux concrets qui s'attachent à cette question sont importants : les 47 PNR existant à ce jour –les deux plus récents étant celui des Pyrénées ariégeoises, créé en 2009, et celui des Ardennes créé en 2011- couvrent en effet près de 14 % du territoire national.

Le litige concerne les conditions d'ouverture et d'exploitation des carrières dans le Parc naturel du Massif des Bauges, créé en 1995 sur plusieurs communes de Savoie et de Haute Savoie. Ces dispositions figurent dans la nouvelle charte du Parc, approuvée par un décret du 30 juillet 2008. Dans sa défense, le ministre décrit ce parc comme un « *château de pierre* », de sorte que les conditions d'exploitation des carrières y sont un enjeu important, qui ne pourrait être négligé sans que la protection que le parc a pour objet d'instituer se trouve privée d'une grande part de son effet utile.

Mais le régime d'autorisation des carrières relève d'une législation qui est à la fois spécifique aux activités extractives et intégrée depuis 1993 au régime des installations classées pour la protection de l'environnement. Une législation qui a sa propre cohérence, et

¹ L'article a été à nouveau modifié par les articles 38, 146 et 147 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

qui repose sur deux éléments essentiels : les schémas départementaux des carrières, institués par l'article L. 515-3 du code de l'environnement, qui « définissent les conditions générales d'implantation des carrières dans le département », et les autorisations ou enregistrements de carrières, délivrés dans le cadre du régime des installations classées. Le même article prévoit que ces autorisations doivent être compatibles avec le schéma départemental des carrières.

Dans quelle mesure et de quelle manière la charte d'un parc naturel régional peut-elle intervenir dans cette matière, c'est ce que vous aurez à déterminer. Les raisonnements que vous suivrez éclaireront ceux qui peuvent s'appliquer à d'autres activités ou modes d'utilisation et d'exploitation des sols au sein des parcs naturels régionaux.

La charte du parc naturel régional des Bauges comporte un ensemble assez complet de dispositions relatives aux carrières.

Le rapport d'orientation stratégique puis le rapport d'orientations opérationnelles en éclairent la philosophie, de façon un peu redondante, et avec prudence, en indiquant que « Le Syndicat Mixte du Parc a pris l'initiative d'élaborer des Spécifications particulières concernant l'activité « carrières » sur le massif » pour ajouter aussitôt que : « Ce travail prospectif n'a absolument pas vocation à *se substituer* aux Schémas départementaux des carrières élaborés par l'Etat » mais « qu'elles serviront de « ligne de conduite » pour les avis du Syndicat Mixte du Parc sur ce sujet ainsi que pour les communes approuvant la Charte. Certaines de ces prescriptions orienteront les documents d'urbanisme des communes, conformément aux articles du Code de l'Urbanisme, d'autres pourront constituer une contribution du Parc aux réflexions et travaux engagés par l'Etat, à l'occasion de la révision des Schémas (*sic*) départementaux qui interviendrait pendant la durée de validité de la Charte ».

Cet ensemble de dispositions tient davantage d'un exposé des motifs et des finalités du texte que d'une définition de règles, et il n'est pas attaqué en tant que tel. Le sont en revanche plusieurs dispositions des « spécifications particulières applicables aux carrières », présentées comme une « déclinaison » des schémas départementaux des carrières de Savoie et de Haute-Savoie, auxquels elles doivent apporter des « compléments générés par les caractéristiques propres au territoire ».

Certaines d'entre elles sont applicables aux carrières sur l'ensemble du parc (point 5.1), et on peut les regrouper en trois catégories :

- les unes visent à limiter l'impact environnemental des carrières, qu'ils s'agissent de leur « impact visuel », de l'émission de poussières ou leur incidence sur la qualité des eaux ;
- les autres fixent un contenu spécifique à l'étude d'impact qui doit être intégrée au dossier d'ouverture de ces carrières, imposant notamment un suivi en amont et en aval de l'exploitation, s'agissant notamment du transport de matériaux, et exigeant la mise en place d'indicateurs ;
- enfin, une disposition assez originale prévoit le principe de compensations financière de l'atteinte portée par les carrières à l'environnement.

D'autres ne concernent que les carrières situées dans certains milieux rocheux que la charte entend protéger particulièrement.

Il s'agit des carrières de roches massives, d'une part, pour lesquelles sont recommandées une expertise du réseau karstique avant et pendant l'exploitation, une exploitation en profondeur « minimisant » les surfaces d'exploitation et le recours à des techniques d'exploitation appropriées et notamment « en dent creuse » ou « en souterrain ».

S'agissant d'autre part des terrasses alluvionnaires, la charte recommande une durée maximum d'autorisation de quinze ans et une quantité maximum autorisée de 100 000 tonnes par an.

Un moyen d'incompétence est dirigé contre ces dispositions. La critique des requérants s'inspire principalement de votre décision Centre régional de la propriété foncière d'Alsace Lorraine du 27 février 2004 (n° 198124, Rec. p.97), dans laquelle vous aviez jugé que « la charte d'un parc naturel régional ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédure » et annulé, par voie de conséquence, plusieurs dispositions de la charte du parc naturel régional du Ballon des Vosges, au motif qu'elles imposaient « aux propriétaires forestiers, à leurs représentants et au centre régional de la propriété forestière le respect d'obligations de procédure et de fond pour ce qui concerne les équipements d'exploitation des forêts et, notamment, les chemins d'exploitation et que contrairement à ce que soutenait le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, elles ne pouvaient être regardées comme de simples recommandations dépourvues de tout effet à l'égard des tiers.

Tout en insistant sur ce critère de l'applicabilité aux tiers, notre collègue Francis Lamy, dans ses conclusions, mettait en avant le fait « qu'une partie de ces dispositions empiétait sur la compétence » d'autres administrations. Cette notion d'empiètement nous paraît comporter une ambiguïté juridique qui n'est pas sans inconvénient au regard de l'interprétation de l'article L.333-1: elle peut en effet recouvrir à la fois des dispositions qui se substitueraient purement et simplement à des normes ou à des procédures existantes, et des dispositions qui seraient susceptibles de les compléter en fonction de « caractéristiques propres des territoires », comme l'écrit la charte attaquée devant vous aujourd'hui. De même la décision ne fait-elle pas de distinction vraiment claire entre les dispositions *directement* opposables aux tiers et celles qui ne produiraient des effets de droit vis-à-vis des tiers que par la médiation des collectivités adhérant au Parc dans l'exercice de leurs compétences respectives. Les dispositions annulées par son dispositif s'inscrivent en majorité, mais pas exclusivement, dans le premier cas de figure.

De la réponse que vous leur apporterez à ces deux questions dépend en grande partie la solution du litige. Avant de vous en proposer une, il nous faut examiner l'article L. 333-1 à la lumière des autres repères jurisprudentiels susceptibles d'en éclairer le sens.

La première étape de cet examen concerne la définition de l'objet même des chartes et du type de dispositions qu'elles doivent comporter ; la seconde, les indications qui sont données sur leur portée normative.

On relèvera d'abord que la charte « détermine (...) les orientations de protection, de mise en valeur et de développement » du Parc, mais aussi les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle n'a donc pas vocation à se limiter à des orientations de caractère général. C'est notamment cet argument de texte que relève votre arrêt commune de Manzat du 29 avril 2009 (CE 29 avril 2009, n° 293896, Rec p.175), pour en déduire que la commune n'était « pas fondée à soutenir » que la charte « serait illégale pour comporter des dispositions réglementaires trop précises sur l'implantation des zones d'activité ». Cette double indication, sur le caractère réglementaire des chartes et sur la possibilité d'y intégrer des dispositions précises, est évidemment très importante. Est importante, notamment, la qualification réglementaire donnée à des mesures qui, dans une interprétation plus restrictive, auraient pu désigner des dispositions certes plus précises que les orientations qu'elles complètent, mais renvoyant principalement à un catalogue d'actions et de projets concrets, sans caractère réglementaire.

Prenant acte de cette clarification essentielle, et réservant à ce stade la question de sa compatibilité avec la décision de 2004 sur le parc du Ballon des Vosges, vous pourrez vous tourner vers les indications que donne ce même article sur la portée normative des ces chartes. On y distingue des principes de portée générale, et une indication particulière concernant les documents d'urbanisme.

« L'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent – nous dit d'abord la loi- les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent ».

Faisant application de cette disposition, vous avez jugé dans votre décision commune de Saily, (n° 223851 28 mai 2003, Rec. p.243) qu'il appartient à l'Etat, « en application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, une fois qu'il a adhéré à la charte d'un parc naturel régional, de veiller à ce que les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses compétences ne soient pas incohérentes avec l'existence d'un tel parc ; que l'Etat doit, à ce titre, lors de l'examen des demandes d'autorisation de recherches ou de permis exclusifs de carrières, veiller à ce que l'impact des travaux envisagés sur l'environnement soit le plus réduit possible ». Cette décision était relative à la création d'une zone de recherches et d'exploitation de carrières au sein du parc, et la formulation assez générale de l'impératif de cohérence a été précisée peu après par la décision par *SARL Centrale des carrières* (CE, 19 novembre 2004, n° 263444, Tables p. 562), jugeant opérant le moyen tiré de la méconnaissance par une autorisation d'exploiter une carrière des orientations de la charte d'un PNR. Dans son commentaire de la décision, David Gillig, (*Environnement* 2005, n° 3, comm. 22), relève qu'il en résulte que l'article L. 333-1 comporte « l'obligation pour le préfet de prendre en considération, dans l'exercice de son pouvoir de police des installations classées et donc à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisations d'exploiter une installation relevant de cette législation, les orientations de la charte d'un PNR ». Cette décision a mis un terme à une jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel jugeant le plus souvent ce moyen inopérant, et dont les flottements n'avaient pas échappé à la doctrine la plus autorisée (voir notamment Jean-Pierre-Boivin, *Carrières et granulats*, n° 459 et suiv).

Sans trancher ni la question de la précision des normes que la charte pouvait comporter dans ces domaines, ni précisément celle de la portée de la notion de cohérence employée par la loi, ces décisions ont donc donné deux indications importantes : non seulement la charte peut produire des effets juridiques dans des domaines par ailleurs régis par une police spéciale de l'environnement, mais la « cohérence » exigée par la loi a une consistance juridique suffisante pour fonder un contrôle de légalité des autorisations délivrées en application de ce régime de police.

Il s'en déduit, nous semble-t-il, la décision SARL centrale des carrières ayant suivi de quelques mois la décision Centre de la propriété foncière d'Alsace Lorraine sans l'abjurer, que la notion de « règle opposable aux tiers » que proscriit cette dernière doit nécessairement s'entendre comme désignant les dispositions *directement* opposables aux tiers, mais pas comme excluant qu'une charte puisse avoir un contenu normatif susceptible, à travers les décisions prises par les autorités qui l'ont approuvée dans l'exercice de leur compétence, de produire des effets contraignants sur les tiers, sans quoi on ne voit pas comment elle pourrait en quelque mesure que ce soit conditionner la délivrance d'une autorisation de police des installations classées.

Ces points importants étant acquis, il reste un peu d'incertitude sur le degré d'exigence qui s'attache à cette notion de cohérence, moins familière en droit de l'urbanisme que celle de compatibilité, comme le relevait dans un article publié en 2006 le Président Bonichot qui écrivait : « On peut se demander si cette exigence de cohérence n'est pas plus contraignante pour les autorités administratives que celle de compatibilité. La compatibilité implique en effet (...) une marge de manœuvre. Elle est une faculté de s'écarter dans une certaine mesure. La cohérence apparaît tout le contraire : exigence d'unité, obligation d'assumer l'ensemble des conséquences d'un acte, obligation d'être logique avec soi-même. Ainsi, le but de l'institution d'un parc régional étant la protection et la mise en valeur de l'espace qu'il recouvre, c'est dans cette optique que devront être lus et exercés les pouvoirs des différentes autorités administratives. C'est par rapport à ce but que sera appréciée la légalité de leur mise en œuvre. On peut même se demander si cette appréciation ne passe pas par un contrôle juridictionnel très poussé de proportionnalité, d'adéquation ou de bilan » (J.-Cl. Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle », in Fr. Priet (dir.), *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 49 et s.). Si cette hypothèse prend appui sur de bons arguments sémantiques, elle n'est pas entièrement corroborée par votre jurisprudence, et notamment par les précédents qui nous venons de citer, et va un peu à l'encontre du mouvement même de l'article L. 333-1 qui, en ajoutant aux dispositions générales une précision concernant la nécessaire compatibilité des décisions d'urbanisme avec la charte, paraît avoir recherché un degré d'exigence particulier. Son auteur en est conscient, qui relativise lui-même la portée de cette lecture, en relevant que les enseignements du dictionnaire ne recourent pas spontanément ses intuitions de juriste. Mais elle comporte tout de même une part de vérité, nous semble-t-il, dans la mesure où l'on comprend qu'il entre quelque chose d'un peu plus mécanique dans la recherche de compatibilité d'un zonage de PLU avec le plan d'une charte que dans celle d'une cohérence entre la visée précise d'une charte pour une partie du territoire d'un parc et les activités qui sont susceptibles de s'y dérouler. Nous la résumerions volontiers en disant qu'il entre, à nos yeux, dans la notion de cohérence, quelque chose de plus dynamique. Pour autant nous ne doutons pas qu'elle réserve une marge d'appréciation à l'administration.

Avant de poursuivre notre raisonnement nous voudrions relever que, curieusement, la jurisprudence ne paraît pas avoir accordé beaucoup d'importance au fait que le texte de la loi distingue en fait deux étapes de raisonnement, en indiquant d'abord et de façon impérative que « L'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte *appliquent* les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc » avant d'ajouter dans un second temps seulement qu'ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent »

Sans donner, à contre-courant de la jurisprudence, une portée excessive à ce point de rédaction, il est difficile de l'ignorer entièrement. Que dans un premier temps l'article parle d' « appliquer » les orientations et mesures de la charte, puis semble viser plutôt la cohérence entre les actions des autorités concernées et les moyens qu'elles y consacrent, incline en tout cas à prendre au sérieux l'effet normatif des dispositions de la charte pour ses auteurs, et à ne pas dissoudre dans une acception trop lâche de la cohérence l'effet utile des mesures prévues par la loi, que vous avez entretemps qualifiées de réglementaires.

Le second point concerne donc précisément l'exigence de compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte.

Cette notion, nous l'indiquions, est d'un usage fréquent en droit de l'urbanisme, et nous est plus familière. Elle tend à devenir la modalité usuelle d'emboîtement de normes très nombreuses, reliées entre elles par un lacs de plus en plus dense d'impératifs de compatibilité, parfois remplacés par la seule notion de « prise en compte » dont la portée est plus faible et les contours plus vagues.

Vous la distinguez clairement de la notion de la conformité. C'est ce qui ressort notamment de votre décision S.A Leroy Merlin du 10 juin 1998, (n° 176920, page 221), censurant pour erreur de droit l'arrêt d'une CAA qui avait jugé que le zonage d'une POS était incompatible avec une disposition d'un schéma directeur (L. 111-1 CURB) qui prévoyait que les coupures vertes seraient « inscrites dans les POS qui en assure(raient) la protection intégrale », au motif que cette lecture trop contraignante du schéma directeur assimilait l'obligation de compatibilité du POS à une obligation de conformité pure et simple. Dans le même esprit, vous avez jugé que si le SDRIF dispose que les tracés des grands ouvrages doivent, dans la mesure du possible, éviter les espaces boisés, la DUP d'un projet de construction de deux voies de circulation supplémentaires et l'aménagement des échangeurs sur la RN 104 entre l'autoroute A4 et la RN 4 n'était pas incompatible avec ce schéma, dès lors qu'il prévoyait des mesures de protection des eaux et l'acquisition de massifs forestiers afin de compenser les emprises nécessaires sur des espaces naturels classés, précisant que de ce fait, ces travaux ne remettaient en cause ni les options fondamentales du SDRIF, ni la destination générale des sols, ni la protection des sites (CE, 6 novembre 2000, Commune d'Emerainville, n° 210695, inédit). Le même raisonnement est repris, cette fois pour confirmer le raisonnement du juge du fond, dans votre décision du 29 juillet 2002, Association Seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature, n° 232582, Lebon p. 302.

Pour autant cette notion autorise bien, une fois prise en compte la marge d'appréciation qu'elle réserve à l'auteur de la norme qui fait l'objet du contrôle de compatibilité, un contrôle de légalité substantiel, comme le fait justement ressortir, à propos des chartes de parcs naturels, votre décision commune de Manzat du 29 avril 2009, déjà citée.

Vous aviez cassé l'arrêt dont vous étiez saisis au motif que les moyens tirés de l'illégalité d'une charte sont opérants contre un refus de modifier un règlement d'urbanisme et de déclarer d'utilité publique une opération du fait de leur incompatibilité avec une charte. Bien que ni les documents d'urbanisme ni les déclarations d'utilité publique ne soient des mesures prises pour son application, de sorte que l'exception d'illégalité n'aurait pas été opérante dans l'autre sens, elle a toutefois vocation à poser des règles suffisamment contraignantes pour fonder légalement le refus de modifier un document d'urbanisme, donc de bloquer une déclaration d'utilité publique exigeant une modification de ce document qui le rendrait incompatible avec la charte.

Outre son contenu principal, cette décision fait ressortir indirectement un point qui, à notre connaissance, n'a jamais été relevé par la doctrine ou par vos rapporteurs publics, et qui amène à relativiser la portée des réflexions sur les nuances qui séparent compatibilité et cohérence. Si la cohérence d'une autorisation d'exploitation de carrière avec une charte peut être directement contrôlée, comme vous l'avez jugé dans l'arrêt commune de Sailly, elle doit également être compatible, comme le prévoit l'article L.123-5 du code de l'urbanisme pour toutes les installations classées et pour certains travaux, avec les plans locaux d'urbanisme de la commune sur le territoire de laquelle elle est située... lesquels doivent eux-mêmes être compatibles avec la charte. La compatibilité étant par nature une relation transitive -si A est compatible avec B et B avec C, A l'est en principe avec C- il en résulte assez naturellement que l'autorisation doit être cohérente, mais aussi compatible avec la charte.

Cette analyse du texte de la loi et de la jurisprudence relative à la portée normative des chartes fait donc apparaître quelques repères utiles : elles sont réglementaires et peuvent être précises, elles produisent des effets de droit à travers l'obligation qui est faite aux autorités qui les ont approuvées d'agir en cohérence avec elles, cette obligation de cohérence devenant obligation de compatibilité quand un est en cause un document d'urbanisme. Les deux notions, séparées par des nuances qui ne sont pas à nos yeux d'une grande portée concrète quand elles servent de fondement au contrôle du juge, ont en commun de réserver une part d'appréciation un peu plus large que celle qui est associée à celle de conformité. Et la conséquence de leur distinction est d'autant plus relative, s'agissant de la question qui vous est posée aujourd'hui, que ce sont dans beaucoup de cas les mêmes dispositions des chartes qui seront opposées, le cas échéant, à un document d'urbanisme ou à une autorisation délivrée au titre d'une police de l'environnement. De sorte que l'on ne saurait délimiter, au sein des chartes, deux catégories de dispositions, selon qu'elles donneraient lieu en aval à un contrôle de compatibilité ou de cohérence.

Nous prendrons appui sur ces différents points pour vous proposer une solution à la question principale qui vous est posée aujourd'hui : celle du degré de densité juridique que peuvent atteindre les chartes, eu égard à la nature particulière du pouvoir réglementaire qui est reconnu à leurs auteurs.

Il y a trois façons, pour le juge, d'aborder la question.

La première consisterait à accepter de façon générale toute mesure réglementaire figurant dans une charte en rappelant simplement, si elle était attaquée, que, conformément à la loi, ces mesures ne sauraient s'imposer directement aux tiers, mais seulement aux différentes autorités d'agir en cohérence ou en compatibilité avec ses dispositions. Cette façon

de faire présenterait le risque de créer une certaine confusion dans l'esprit de tous ceux –et ils sont nombreux- que ces mesures peuvent malgré tout concerner et qui, confrontés à des dispositions rédigées parfois de façon très contraignante, ne sauraient pas jusqu'à quel point elles s'imposeraient le moment venu. Ce risque d'insécurité juridique était relevé par Francis Lamy dans ses conclusions sur l'arrêt Centre de la propriété foncière d'Alsace Lorraine de 2004, et nous le rejoignons sur ce point. Il n'est pas satisfaisant de laisser se creuser un écart excessif entre le contenu objectif de ces normes et la portée que la loi leur assigne, en se contentant de rappeler l'économie cette dernière.

L'approche inverse consisterait à censurer les dispositions précises des chartes, dès lors qu'elles ajouteraient un contenu normatif à la législation en vigueur. On peut assez naturellement se demander à quoi servirait un Parc naturel régional, opération lourde à mettre en place, assez coûteuse à organiser et à gérer pour la collectivité, si sa charte devait se réduire à un recueil d'intentions vertueuses. Pour notre part, nous serions très réticents à vous proposer une solution qui ferait du flou ou de l'imprécision des dispositions des chartes la condition de leur légalité.

Nous vous proposons donc de rechercher une autre approche, qui reconnaisse la possibilité aux auteurs des chartes le pouvoir d'y intégrer des dispositions réglementaires précises, comme l'a fait l'arrêt commune de Manzat, tout en exerçant un contrôle sur leur contenu qui ne se borne pas à rappeler, en contrepoint de leurs dispositions, le texte de l'article L. 333-1.

La justification principale de ce pouvoir nous paraît se trouver dans le processus même d'élaboration des chartes, qui exige l'approbation formelle de toutes les autorités qui auront à appliquer les normes qui y figurent, y compris bien sûr de l'Etat, qui les approuve par décret. Ce processus mêle une dimension contractuelle affirmée –puisque chaque collectivité s'engage, et que notamment chaque commune souhaitant adhérer au parc approuve formellement la charte après avoir participé à son élaboration- et une dimension réglementaire, qui lui est conférée par un décret. Cette particularité donne une assise évidente au contenu normatif des chartes, et les prémunit contre certaines difficultés qui pourraient notamment tenir à l'atteinte portée par des dispositions trop précises aux compétences d'urbanisme des communes, si celles-ci n'approuvaient pas formellement les chartes, ou à l'inverse aux limites de leur pouvoir réglementaire, s'il s'agissait simplement d'un document résultant de leur libre association. Elle distingue les chartes de la plupart des normes d'orientations en matière d'urbanisme, sur lesquelles les communes ne sont que consultées. Quand une règle précise s'intègre, dans une partie du Parc, à l'élaboration par la commune de son PLU, ou à l'examen par l'Etat d'une demande d'autorisation de carrières, elle a été préalablement approuvée par cette commune et par l'Etat.

Cette justification s'articule logiquement avec l'exigence posée par la loi de voir le pouvoir réglementaire des chartes produire son effet à travers l'exercice des compétences des autorités qui l'ont élaborée. C'est ici que la notion d'empiètement utilisée par la décision Centre de la propriété foncière d'Alsace Lorraine nous paraît devoir être précisée. Les autorités qui élaborent la charte n'empiètent pas sur leur propre compétence dès lors qu'elles établissent, pour un territoire déterminé, des objectifs des règles où s'expriment des choix précis de protection et de gestion qu'elles auront-elles-mêmes à appliquer dans le respect de leurs compétences respectives. Elles s'accordent pour les exercer dans un sens précis, inspiré

par la vocation particulière du Parc, ou des parties du parc concernées. En revanche, elles ne pourraient, même ensemble, *substituer* à des règles prévues par des textes de portée nationale d'autres règles, qu'elles soient de fond ou de procédure.

Que ces règles aient un degré de précision suffisant nous paraît en outre doublement opportun.

D'une part, ce que nous avons appelé les normes d'orientation se multiplient en matière d'urbanisme, mais elles sont en réalité de nature différente. Certaines d'entre elles fixent des grands partis d'aménagement de caractère très général pour un territoire, prenant en compte un ensemble complexe d'objectifs, à l'exemple des schémas directeurs ou des directives territoriales d'aménagement (DTA). Les autres visent à assurer la prise en compte transversale d'une politique particulière sur un territoire donné : il en va ainsi des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de la ressource en eau (SDAGE), ou des plans départementaux d'élimination des déchets. L'élaboration de ces différents schémas ne procède pas d'une initiative, elle est obligatoire et systématique, et l'on conçoit qu'une assez grande souplesse soit nécessaire pour permettre de combiner localement leurs orientations et éviter que leur multiplication n'enserme les communes, notamment, dans un lacis d'injonctions contradictoires.

Le cas des parcs naturels régionaux, comme celui des parcs nationaux et des réserves naturelles, plus exclusivement orientés vers la protection des milieux naturels, est différent. Ils ne constituent pas une ligne directrice de plus, s'ajoutant à celles que dessine cet ensemble de schémas, mais au contraire une synthèse locale concrète, orientée par les choix qui sont à l'origine de la création du parc. Les chartes distinguent d'ailleurs des sous-ensembles au sein des parcs, caractérisés par leurs habitats, leurs paysages, leurs biotopes ou leurs sols, et leur associent des mesures particulières, comme le font les dispositions attaquées devant vous aujourd'hui. Les dispositions en cause dans l'affaire commune de Manzat illustrent bien ce double niveau de précision géographique et normative : la charte prévoyait qu'« en matière de développement économique positif pour la région, la sensibilité du territoire du parc traversé fait que les nouvelles zones pouvant accueillir des activités artisanales et industrielles doivent être regroupées près des bourgs existants » puis précisait qu'« en particulier, la proximité du Puy Chalard implique qu'aucune zone artisanale ou industrielle ne doit être aménagée au niveau du futur échangeur de Manzat ». Il est donc assez naturel et souhaitable que ces mesures, qui concernent souvent des espaces assez précisément caractérisés, entrent dans un certain degré de précision, plutôt que d'ajouter des directives générales à toutes celles qui se superposent déjà en toute partie du territoire.

S'agissant des relations existant entre les chartes et certaines normes de planification de caractère général, il est intéressant de noter que vous avez précisé dans un avis 21 octobre 1997, n° 361028 (EDCE 1998, p. 212) que le schéma directeur de la région Île-de-France étant, par sa nature et par son objet, un document d'urbanisme, il doit être compatible avec les orientations et mesures des chartes sur le territoire des PNR qu'il recouvre, et ce alors même qu'il n'est pas mentionné explicitement par l'article réglementaire listant les documents d'urbanisme devant être compatibles avec la charte en vertu de l'article L. 333-1

Cette relative précision peut également constituer un élément de sécurité juridique pour les tiers qui seront indirectement mais concrètement concernés par ces dispositions. Dans

le cas qui vous est soumis aujourd'hui, les communes adhérant au Parc indiquent dans la charte que le respect des éléments qui y figurent déterminera leur avis sur les projets d'ouverture de carrières situés sur le territoire du Parc. La précision de ces dispositions assure à la fois la prévisibilité et la cohérence des positions qui seront prises par les communes et l'Etat sur les projets d'ouverture de carrières.

Comment ce pouvoir réglementaire doit-il être circonscrit, et contrôlé?

Le juge doit bien sûr, et en premier lieu, contrôler la relation qui doit exister entre l'objet des Parcs, tel que défini par la loi, et les dispositions en cause. La création d'un Parc ne peut donner compétence aux auteurs de sa charte pour réglementer tous azimuts, sur son territoire, toutes sortes d'activités sans relation véritable avec l'objet du Parc. Les mesures doivent entretenir avec l'objet du parc un lien substantiel et direct.

Il doit, en second lieu, s'assurer du respect de la logique que nous avons tirée de la loi, et qui conduit à exclure des chartes les obligations directement opposables aux tiers, c'est-à-dire, ainsi que nous l'avons vu, sans la médiation ultérieure de décisions entrant dans les compétences de l'Etat et des collectivités partenaires de la Charte. Cette distinction inhérente à la nature particulière des chartes n'est pas sans soulever des difficultés d'application pratiques.

Elles ont, nous semble-t-il, des conséquences différentes pour les règles de procédure et pour les règles de fond.

S'agissant des règles de procédure, deux cas doivent être distingués.

Les collectivités publiques partenaires de la charte peuvent convenir entre elles de procédures précises de consultation et de concertation visant à assurer une mise en œuvre efficace de la charte, et rien ne les empêche évidemment de le faire. C'est l'aspect contractuel de la charte qui joue ici, et qui borne la portée de telles dispositions. En revanche, nous ne pensons pas que la charte puisse, en matière d'urbanisme ou de police de l'environnement par exemple, prévoir des procédures applicables aux tiers qui se distinguent de celles qui sont prévues par les textes généraux régissant ces matières, ou les amendent. Car même si elles orientent par la charte l'exercice futur de leurs compétences, les autorités publiques ne peuvent, ce faisant, aller au-delà de cette compétence elle-même. C'est ce qu'elles feraient si elles imposaient aux tiers, dans l'exercice de ces compétences, des procédures que la législation applicable n'aurait pas prévu.

Ce raisonnement rejoint celui que vous suivez, en matière d'urbanisme, quand vous jugez qu'un règlement local d'urbanisme ne peut subordonner la délivrance d'autorisations à d'autres formalités que celles qui sont prévues dans le code de l'urbanisme (CE Sect., 21 mars 1986, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Les Périades*, n° 61817, Lebon p. 78, AJDA 1986 p. 385, conclusions Bonichot). Il doit, nous semble-t-il, en aller de même en matière d'installations classées ou d'autres polices spéciales de l'environnement, telles que la police de l'eau, souvent affectée par le contenu des chartes : on peut admettre qu'une charte prévoie des exigences particulières dans tout ou partie du Parc qui seront prises en compte dans la délivrance d'autorisations au titre de ces régimes de police, pas qu'elles modifient les procédures qui sont applicables de façon générale à ces demandes, ou en prescrivent de

nouvelles, ce que le préfet lui-même n'aurait pas le pouvoir de faire. Que les chartes soient approuvées par décret est sans incidence à nos yeux sur ce raisonnement : la compétence que l'auteur de ce décret tire de la loi, bornée par ce que MM.Brouant et Jégouzo ont appelé un « projet de territoire », (*Jean-Philippe Brouant et Yves Jégouzo, « Statut et portée des "projets de territoire" : l'exemple de la charte de parc naturel régional », AJDA 2004, p. 1256*) ne peut s'entendre comme permettant d'ajouter des étapes ou des exigences de procédure à des législations nationales d'urbanisme ou de police notamment.

En application de ce raisonnement nous vous proposerons d'annuler celles des dispositions attaquées devant vous aujourd'hui qui imposent aux exploitants de « Fournir une étude d'impact très détaillée avec l'élaboration d'une étude paysagère et environnementale montrant visuellement l'évolution de la carrière tous les trois ans (photos montages, simulations plans / coupes / vues 3D), et indiquant les dispositions techniques nécessaires à une renaturation progressive et coordonnée entre les méthodes d'exploitation et de réaménagement.», ainsi que celles qui imposent à l'exploitant, « Pour toute demande d'ouverture ou d'extension de carrière », de « présenter une étude complète portant sur la logistique d'acheminement des matériaux intégrant les exigences des communes traversées et la capacité des axes empruntés. ». Dans le premier cas, l'annulation engloberait également, dans un souci de simplicité, la suite du paragraphe litigieux, qui qualifie davantage le contenu de l'étude d'impact, même s'il eût été concevable de faire l'hypothèse qu'elles ne constituent que des priorités assignées à une étude d'impact que doit, en tout état de cause, joindre l'exploitant à sa demande d'autorisation .

S'agissant des règles de fond, les choses se présentent un peu différemment. Nous avons vu que le but même des chartes est de prévoir de façon locale –car les règles précises se trouvant le plus souvent dans des zones particulières du parc, définies notamment par la nature de leurs sols ou leur biotope- des exigences particulières qui doivent nécessairement pour être efficaces, trouver un relais dans l'application des législations et des procédures existantes. Une fois franchi le pas consistant à reconnaître que ces règles locales et précises peuvent produire, vis-à-vis des tiers mais à travers l'exercice des compétences de l'Etat et des collectivités, des effets juridiques contraignants, il faut à notre sens éviter un piège et se poser une question.

Le piège consisterait à tomber dans une forme de nominalisme juridique qui censurerait des exigences posées à l'égard des exploitants de carrière quand elles sont formulées de manière générale et impersonnelle, et à les accepter quand elles le sont par référence à l'exercice par le préfet de ses pouvoirs. Juridiquement, leur effet sera rigoureusement identique. La question que l'on doit se poser est celle de l'existence d'une procédure qui permettra à une autorité administrative d'exercer un pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de ces orientations et mesures, et donnera une réalité à la souplesse qu'autorisent les notions de compatibilité et de cohérence utilisées par la loi.

La plupart des dispositions de fond qui sont attaquées devant vous aujourd'hui se présentent ainsi comme des normes objectives applicables à l'exploitation des carrières. Les procédures étant ce qu'elles sont, leurs effets concrets pour les exploitants seront tributaires de leur prise en compte lors de la révision du schéma départemental des carrières, et surtout dans la délivrance des autorisations correspondantes. Nous ne voyons donc pas dans leur formulation un motif d'annulation. A l'inverse, certaines des dispositions annulées dans la

décision Centre de la propriété foncière d'Alsace Lorraine, outre celles qui imposaient directement des procédures au tiers, posaient des règles de fond qu'aucune autorité administrative n'aurait, en aval, l'opportunité d'adapter, ce qui justifiait leur annulation.

La question est alors celle du degré d'exigence qui doit se manifester quant au contenu même des dispositions, dès lors qu'il est acquis qu'elles sont en relation avec l'objet du parc et que leur mise en œuvre fera intervenir une autorité administrative, à laquelle doit être réservée une part d'appréciation.

Il nous semble que cette part d'appréciation doit être variable selon l'objet de la mesure, et le caractère plus ou moins étendu de son champ d'application. Plus ce champ est précis, s'il est défini par exemple pour un secteur très particulier du parc, ou en référence à un biotope ou à une qualité de sols particulière, plus on peut admettre que ces dispositions le soient aussi. Mais une fois admis ce principe de raisonnement, dérivé, dans un esprit un peu différent, de ceux qui sont suivis en matière de police, il nous semble qu'un choix est possible, entre deux partis dont aucun ne s'impose avec évidence.

Soit on impose aux dispositions des chartes d'être rédigées avec une science habile qui fera ressortir, par l'usage de fourchettes quand sont en cause, par exemple, des incidences quantifiables sur l'environnement, ou par le renfort de quelques adverbes de précaution tels que notamment, ou principalement, la marge d'appréciation laissée à l'autorité en charge de délivrer, par exemple, une autorisations de gestion de carrière.

Soit on estime que l'existence même de la procédure à travers laquelle sera mise en œuvre telle ou telle mesure prévue par la charte, combinée aux notions de compatibilité et de cohérence employées par la loi, constitue la véritable garantie, et l'on accepte des dispositions plus simplement rédigées, avec l'idée qu'elle constituent avant tout des références dont l'Etat ou les communes ne pourront certes s'écarter trop nettement, mais dont l'effet normatif reste par essence tempéré par l'existence de cette marge d'appréciation, qui n'est pas entièrement figée, mais dépend à la fois du type de règle en cause et du motif invoqué pour s'écarter de la norme ou de l'objectif fixé par le parc.

Il y a là, également, un choix d'opportunité juridictionnelle, la première solution pouvant donner lieu à un contentieux plus centré en amont sur les chartes elles mêmes, sans toutefois résorber nécessairement le contentieux aval des décisions jugées incohérentes ou incompatibles avec elles, la seconde déportant davantage le contentieux vers l'aval, et permettant une appréciation au cas par cas du degré de souplesse admissible.

Notre préférence va plutôt à la seconde solution, car elle nous paraît finalement plus conforme à l'esprit même des chartes, qui nous paraît être de respecter une logique d'objectifs ou de références. Autrement dit, il nous semble que, dans les limites maintenant bien circonscrites de l'économie normative des chartes, il est tout de même possible de dissocier, dans une mesure certes limitée, précision et contrainte.

L'enjeu concret de ce choix apparaît immédiatement à la lecture de certaines des dispositions de fond qui sont attaquées devant vous.

Dans les règles applicables aux carrières sur l'ensemble du parc se distinguent d'une part trois dispositions relatives aux impacts des carrières.

Il nous semble que la première, qui prévoit que les carrières ne doivent « générer aucun impact visuel majeur pendant et après l'exploitation en faisant appel, éventuellement, à des techniques d'extraction spécifiques et de remise en état coordonnées » ménage en tout état de cause une marge d'appréciation significative et ne soulève pas de réelle difficulté, même si sa portée normative est évidente.

Les deux suivantes sont, si l'on peut dire, plus « raides », puisqu'il est prévu que les carrières ne doivent « pas affecter la qualité et la circulation des eaux, de quelque manière que ce soit », et que les exploitants devront « Contrôler et éliminer toutes les émissions de poussières générées par la production sur site et par les véhicules de transport sur les routes ».

S'agissant des eaux, l'objectif de préservation de leur qualité se déduit largement de la réglementation applicable, mais on peut se demander si le refus de voir affecter la « circulation » des eaux n'interdit pas de facto les carrières alluvionnaires, que des dispositions particulières encadrent par ailleurs. Le verbe réserve toutefois par lui-même une marge d'appréciation. S'agissant des poussières, s'il existe des techniques de contrôle sur le site, nous confessons ne pas voir comment un carrier pourrait « éliminer *toutes* les émissions de poussières générées par les véhicules de transport sur les routes ». Au bénéfice de la préférence que nous avons exprimé pour une approche assez souple qui laissera le préfet faire la part des choses, et le juge l'apprécier, ces prescriptions, qui sont tout de même très convergentes avec ce qu'impose le contrôle d'une installation classée de ce type dans un milieu naturel protégé, nous pensons que ces dispositions peuvent être acceptées. Mais si vous penchiez pour un contrôle plus vigilant en amont, vous pourriez envisager à nos yeux d'annuler au moins la seconde.

Enfin, les dispositions applicables dans l'ensemble du parc comportent une disposition prévoyant que « L'exploitation, à ciel ouvert notamment, constituant une atteinte durable et irréversible au paysage et à l'environnement, retenir le principe de « compensation ». A cet effet, il sera étudié sur le plan juridique et financier, les dispositifs à mettre en oeuvre pour enrichir le patrimoine sur le site, ou à proximité de celui-ci. Le(s) dispositif(s) sera(ont) géré(s) par le Syndicat mixte du Parc en relation avec le comité de suivi de la carrière. Les ressources financières pourront venir par exemple d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires de la carrière, des produits issus de la valorisation des matériaux provenant de terrassements en souterrain et/ou à l'air libre réalisés sur le territoire du Parc, et dans le cadre de grands travaux ».

Nous sommes partagés sur cette disposition, pour une raison inverse de celle qui nous faisait hésiter sur la précédente. En réalité, elle présente vraiment deux étapes très différentes. La mise à l'étude de mécanismes de compensation de l'incidence d'une carrière sur l'environnement, dès lors qu'ils seraient le fruit d'un accord avec les exploitants, entre bien dans ce qu'une charte peut prévoir. En revanche, il est clair que l'institution d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires des carriers ou sur quelque produit que ce soit est totalement étrangère aux pouvoirs, tant des préfets que des communes, et même du ministre quand il approuve la charte par décret, et la dernière phrase de ce paragraphe ressemble à une improvisation hasardeuse sur le principe du pollueur-payeur. On peut la juger, pour cette

raison même, insignifiante car nécessairement dépourvue d'effet normatif, et la laisser subsister, mais nous vous proposerons plutôt, en cohérence avec le parti de sécurité juridique qui nous guide dans cette réflexion, d'annuler cette seconde partie de l'article, qui peut être isolée sans trop de difficulté, puisque le scénario qu'elle envisage est étranger par nature aux compétences du parc et des autorités chargées d'autoriser les carrières.

Les autres dispositions générales sont moins impératives, et ne soulèvent pas de difficulté particulière.

Restent alors les dispositions spécifiques applicables aux carrières de roches massives et aux terrasses alluvionnaires.

Celles qui visent les roches massives nous semblent cohérentes avec l'esprit de ce qu'un charte peut prévoir dans un milieu sensible –rappelons que nous sommes en montagne et que c'est pour protéger, notamment ces milieux particuliers que le parc est créé. L'expertise du réseau karstique avant et pendant l'exploitation entre dans le champ de ce que le préfet imposerait probablement de toutes façons à l'exploitant et les dispositions suivantes, qui prévoient que seront « minimisées les surfaces d'exploitation, en favorisant les exploitations en profondeur », et qu'il sera « fait appel à des techniques d'exploitation appropriées et notamment exploitations « en dent creuse » ou « en souterrain », réservent une bonne marge d'appréciation à l'autorité de police.

Les dispositions relatives aux terrasses alluvionnaires sont plus précises, et donnent à nouveau à hésiter : elles prévoient que la durée maximum d'une autorisation - 15 ans - et la quantité maximum autorisée : 100 000 t/an. On retrouve ici la nécessité d'opter pour l'un des deux partis que nous vous proposons.

On pourrait envisager de les annuler toutes les deux –comme trop précises, même si elles ne fixent que des plafonds- ou de les accepter toutes les deux, comme références dans l'esprit qui a été indiqué, et de ne pas les dissocier, motif pris de ce que le prélèvement global d'une carrière résulte de la combinaison du volume annuel de matériaux extraits et de sa durée. Mais nous vous proposerons finalement de les dissocier, et de n'annuler la disposition limitant la durée des autorisations, pour quatre raisons.

D'une part, la condition afférente aux volumes extraits annuellement nous semble plus naturellement liée aux conditions locales, et n'est pas réglementée de façon générale. Il s'agit d'ailleurs ici, pour les quantités, de plafonds fixés à un niveau assez élevés, et les milieux alluvionnaires soulèvent, on le sait, des problèmes particuliers, notamment pour la protection de la qualité de l'eau. S'agissant de la seconde condition en revanche, nous rappellerons que c'est la loi elle-même qui prévoit que l'exploitant peut solliciter une durée maximum d'exploitation de 30 ans (C. envir., art. L. 515-1), et que cette durée est réduite à 15 ans si la carrière exige une autorisation de défrichement -sauf si « la carrière est associée à une industrie transformatrice nécessitant des investissements lourds ».

D'autre part, c'est bien le volume annuel d'extraction qui détermine indirectement toute une série d'incidences indirectes sur le milieu environnant, indépendamment de la durée d'exploitation, et l'on comprend qu'il soit limité dans les espaces sensibles, ce qui n'impose pas nécessairement que la durée le soit également.

La relation logique qui existe entre les deux paramètres peut d'ailleurs conduire à réserver un degré de liberté sur le second, dès lors que l'on réglemente le premier : une durée plus longue peut permettre à l'exploitant de rentabiliser une carrière plus petite, exploitée dans des conditions exigeantes, donc plus coûteuses.

Enfin, la durée d'exploitation des carrières est supérieure en tout état de cause à celle de la charte, qui est de douze ans, de sorte qu'il ne nous semble pas opportun que celle-ci la réglemente.

La limitation du tonnage nous paraît donc étroitement liée, d'une part aux contraintes du milieu physique, ici limité de façon précise aux terrasses alluvionnaires, et d'autre part aux nuisances indirectes générées par la carrière, et nous ne vous proposerons pas de l'annuler. En revanche, nous vous proposons d'annuler la disposition relative à la durée maximum de celle-ci, cette durée nous paraissant constituer un degré de flexibilité d'autant plus utile que les tonnages seront encadrés, et participer par nature d'une législation qui fait entrer trop de paramètres en ligne de compte pour que la charte y ajoute des limitations trop précises.

Tel est le sens de nos conclusions, auxquelles s'ajoute le versement par l'Etat d'une somme de 3 000 euros à l'UNICEM Rhône Alpes.