

N° 422182

Commune de Piana

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 13 mai 2020

Lecture du 3 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Olivier Fuchs, rapporteur public

La commune de Piana, dans le département de la Corse-du-Sud, est riche en biodiversité et en sites naturels d'exception. Elle abrite notamment des calanques qui donnèrent à Guy de Maupassant l'impression de pénétrer « *dans une fantastique forêt de granit rose, une forêt de pics, de colonnes et de figures surprenantes, rongées par le temps, par la pluie, par les vents, par l'écume salée de la mer* »¹.

L'inventaire national du patrimoine naturel recense trois zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) sur le territoire de la commune. C'est autour de la ZNIEFF de Capo Rosso², qui se situe à la pointe sud-ouest du golfe de Porto, que se noue le litige. La fiche renseignée à l'inventaire national décrit une zone « d'une grande beauté », de près de 1 000 hectares, divisée en deux parties. La première, au nord, est constituée d'un énorme bloc « de granites roses dénudés et déchiquetés qui surplombent la mer (...) par des pics abrupts de 200 à 300 mètres de dénivelé », qui sont prolongés en mer par des îlots. Dans la seconde partie, méridionale, les pentes sont plus douces et ont permis par le passé quelques aménagements et cultures, notamment d'oliviers.

La commune de Piana estime qu'une petite partie de cette zone, en limite de la voie dite « chemin d'Arone », d'une surface de treize hectares, ne présente pas de caractéristiques écologiques justifiant qu'elle soit comprise dans cette ZNIEFF.

En septembre 2012, la maire de cette commune a saisi le préfet de la Corse-du Sud d'une demande de réduction du périmètre de cette zone, afin d'en exclure ces treize hectares. Cette demande a dans un premier temps été satisfaite avant, une semaine plus tard, que le site internet de l'inventaire national du patrimoine naturel soit à nouveau modifié pour revenir au périmètre antérieur. Par un courrier adressé le 30 mai 2013 à la commune, le préfet de Corse-du-Sud a confirmé le rejet de la demande de la commune. La commune de Piana a alors saisi le ministre chargé de l'environnement d'un recours hiérarchique.

¹ « Après avoir traversé Piana, je pénétrai soudain dans une fantastique forêt de granit rose, une forêt de pics, de colonnes, de figures surprenantes, rongées par le temps, par la pluie, par les vents, par l'écume salée de la mer. (...) Peut-être n'est-il par le monde rien de plus étrange que ces « Calanche » de Piana, rien de plus curieusement ouvragé par le hasard », *Histoire Corse*.

² ZNIEFF « Capo Rosso – côte rocheuse et îlots ».

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.

En l'absence de réponse à celui-ci, la commune s'est tournée vers le tribunal administratif de Bastia. Par un jugement du 9 février 2017, ce tribunal a annulé la décision préfectorale du 30 mai 2013 et la décision du ministre chargé de l'environnement rejetant son recours hiérarchique. La cour administrative d'appel de Marseille, saisie par la ministre, a, par un arrêt du 11 mai 2018, annulé ce jugement et rejeté la demande présentée par la commune de Piana devant le tribunal. La commune se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

La question posée par le pourvoi s'énonce simplement : le refus de modifier le périmètre d'une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique constitue-t-il une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir ? La cour administrative d'appel a répondu négativement à cette question, adoptant ce faisant la position inverse de celle du tribunal administratif.

1. Pour examiner cette question, il faut commencer par préciser ce que sont les ZNIEFF.

Ces zones sont nées avec le premier programme à vocation nationale ayant pour objet d'identifier et de recenser le patrimoine naturel, qui a été lancé en 1982 par le ministère de l'environnement. Elles résultaient à leur origine d'une simple convention passée entre l'Etat et le Muséum national d'histoire naturelle et il a fallu attendre la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages pour qu'elles trouvent une assise législative³. Cette base juridique a ensuite été élargie avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a institué, à l'article L. 411-5 du code de l'environnement, l'inventaire national du patrimoine naturel, désormais codifié à l'article L. 411-1-A de ce code depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité. L'inventaire ainsi institué est plus large que l'inventaire ZNIEFF, qui n'en est qu'un élément.

L'objectif poursuivi par les ZNIEFF est de donner une photographie de la couverture du territoire national par deux types de zones⁴. Les ZNIEFF de type I correspondent à « *une ou plusieurs unités écologiques homogènes* » qui abritent « *au moins une espèce caractéristique, remarquable ou rare justifiant d'une valeur patrimoniale plus élevée que celle des milieux environnants* ». Les ZNIEFF de type II sont généralement plus étendues et peuvent contenir une ou plusieurs ZNIEFF de type I. Elles concernent des « *ensembles naturels cohérents* », plus riches en biodiversité et moins artificialisés que le territoire environnant. Les trois ZNIEFF présentes sur la commune de Piana sont de type I.

Concrètement⁵, les DREAL organisent l'inventaire selon une méthodologie définie par le Muséum national d'histoire naturelle. L'information est collectée par différentes voies : personnes publiques et réseaux naturalistes associatifs principalement, mais elle comprend

³ L'article 23 de cette loi dispose que l'Etat peut décider d'élaborer des inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique, réalisés sous la responsabilité scientifique du muséum national d'histoire naturelle

⁴ Ces zones sont aujourd'hui définies dans le *Guide méthodologique pour l'inventaire continu des ZNIEFF* du Muséum national d'histoire naturelle, dernièrement mis à jour en 2014.

⁵ Muséum national d'histoire naturelle, *Guide méthodologique pour la modernisation de l'inventaire des ZNIEFF continentales*, 2007, applicable en 2012.

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.

également, désormais, les données brutes de biodiversité récoltées à l'occasion des évaluations préalables et études d'impact. Les DREAL transmettent les propositions de ZNIEFF, d'abord au conseil scientifique régional du patrimoine naturel pour une première validation et, ensuite, au MNHM, pour une seconde validation. Après cette seconde validation, l'inscription se matérialise par une publication à l'inventaire des ZNIEFF sur le site de l'Inventaire national du patrimoine naturel, ainsi que sur plusieurs autres sites et applications, notamment le site Géoportail de l'IGN, le site de la DREAL concernée et l'application Carmen du ministère de l'écologie.

Les ZNIEFF sont donc des données brutes de biodiversité qui sont retraitées et corrélées afin d'obtenir des zonages permettant d'identifier les territoires particulièrement riches en biodiversité. Elles sont l'expression de la réalité écologique d'un territoire telle qu'elle résulte de l'agrégation d'expertises naturalistes, géologiques et géographiques. Ces zones couvrent une large partie du territoire : en 2017, en métropole, 11% du territoire était classé en ZNIEFF de type I et 27% en ZNIEFF de type II⁶. Et selon l'observatoire du développement durable de la Corse, en 2015, 224 ZNIEFF de type I et 45 ZNIEFF de type II étaient recensées dans cette collectivité territoriale, couvrant 37% du territoire.

2. Plusieurs éléments concourent pour dire que les ZNIEFF, si elles sont des objets de connaissance scientifique, n'emportent pas d'effets juridiques.

D'abord, l'article L. 411-5 du code de l'environnement, désormais article L. 411-1-A, ne contient aucune disposition conférant, de manière générale, un effet juridique à l'inventaire. Ces articles ont pour objet principal d'énoncer la compétence de l'Etat pour « la conception, l'animation et l'évaluation » de l'inventaire, sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle, et de préciser des aspects procéduraux. Il en va de même pour les dispositions réglementaires concernées⁷. Et la circonstance que les ZNIEFF instituent un zonage ne suffit pas à en inférer qu'elles constituent, de quelque manière que ce soit, une catégorie d'espaces juridiquement protégés.

Cette absence de portée juridique, ensuite, est cohérente avec la manière dont ces zones ont été envisagées dès leur origine. Le ministre chargé de l'écologie adressait ainsi en 1991 une circulaire aux préfets de région, qui explicitait la notion encore nouvelle de ZNIEFF et en précisait la portée : « *Je souhaite que le discours de tous les représentants de l'État soit à cet égard parfaitement clair. L'inventaire ZNIEFF est un outil de connaissance. Il n'a donc pas, en lui-même, de valeur juridique directe* »⁸.

Enfin, votre jurisprudence est déjà très engagée en ce sens. Vous avez ainsi jugé que les ZNIEFF constituent un indice permettant de mesurer la qualité d'une zone en termes de

⁶ 7% et 20% en outre-mer, ce qui est contre-intuitif tant la biodiversité est plus riche dans ces collectivités. On observe néanmoins des disparités assez importantes selon les régions considérées, qui dépend en partie du caractère aléatoire du recueil des données.

⁷ Lesquels ont été créés postérieurement à 2012, par le décret n° 2016-1619 du 29 novembre 2016 relatif aux modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement.

⁸ Circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique.

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.

biodiversité et l'intérêt, par exemple, de la classer, en zone spéciale de conservation au sens du code de l'environnement⁹, comme espace naturel remarquable au sens de la loi littorale¹⁰ ou encore comme forêt de protection au sens de l'article L. 411-1 du code forestier¹¹. Dans une décision de 2012, non fichée sur ce point, vous avez précisé que l'inventaire ZNIEFF « est dépourvu de portée réglementaire »¹² et, en 2013, dans une décision inédite, vous avez même jugé que l'inventaire ZNIEFF « est dépourvu par lui-même de portée juridique et n'est de ce fait pas opposable à une autorisation d'exploiter une installation classée »¹³.

Comme vous le voyez, le paysage jurisprudentiel est loin d'être vierge et l'effort à faire pour en déduire que le refus de modification d'une ZNIEFF n'est pas susceptible de recours nous semble minime.

3. Nous ne sommes pas arrêtés, pour en arriver à cette conclusion, par les arguments du pourvoi.

3.1. En premier lieu, nous ne partageons pas l'analyse du pourvoi, selon laquelle, ainsi que l'a jugé le tribunal, l'application du schéma d'aménagement de la Corse emporterait « présomption du caractère remarquable des espaces demeurés naturels couvert par [la ZNIEFF] ». Vous avez en effet jugé, dans une décision *Collectivité territoriale de Corse et Casalunga*¹⁴, que « les auteurs du schéma d'aménagement de la Corse ont institué des mesures de protection des espaces naturels en s'inspirant des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique délimitées par les services du ministère de l'environnement, mais sans s'estimer liés par ces délimitations, dont ils se sont d'ailleurs écartés dans certains cas ». Nous ne voyons pas les raisons qui devraient vous conduire à vous éloigner de cette grille de lecture, également retenue par la cour administrative d'appel de Marseille.

3.2. La commune requérante soutient en second lieu qu'une ZNIEFF, si elle n'a pas d'effet juridique direct, produit des effets réels et notables, notamment économiques en se traduisant par une limitation du droit à construire. Plus largement, elle vous invite à vous inscrire dans le cadre tracé par vos décisions d'Assemblée *Fairvesta*¹⁵ et *Mme Le Pen*¹⁶, par lesquelles vous jugez que des orientations ou prises de position d'autorités administratives, lorsqu'elles seraient de nature à produire des effets notables ou seraient susceptibles d'avoir une influence sur le comportement d'une personne, sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

⁹ CE, 16 janvier 2008, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables c/ Association Manche Nature*, n°292489, aux Tables sur un autre point.

¹⁰ Par exemple CE, 3 septembre 2009, *Commune de Canet-en-Roussillon et Seran*, n° 306298 et 306468, aux Tables sur un autre point.

¹¹ Par exemple Conseil d'Etat, 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du Bourget*, n° 325552, au Recueil.

¹² CE, 22 mai 2012, *Association de défense des propriétaires privés fonciers et autres et Association des habitants de Pibrac et des communes voisines pour la sauvegarde de l'environnement*, n°333654 et 334103 aux Tables sur un autre point.

¹³ CE, 24 avril 2013, *Comité de sauvegarde de Clarency-Valensole*, n°352592, inédit.

¹⁴ CE, 14 janvier 1994, n°135936 et 136193, au Recueil.

¹⁵ CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n°368082, au Recueil.

¹⁶ CE, Assemblée, 19 juillet 2019, *Mme Le Pen*, n°426389, au Recueil.

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.

Nous croyons toutefois fermement qu'il ne faut pas suivre le pourvoi sur ce point. La délimitation d'une ZNIEFF ne constitue d'abord pas une prise de position d'une autorité administrative, mais un simple constat scientifique. Ensuite, la procédure d'identification de ces zones ne s'insère pas dans une procédure plus large de protection et, plus largement, il n'y a aucune corrélation nécessaire entre la présence d'une ZNIEFF sur un territoire et la protection de celui-ci au titre d'une législation ou d'une autre. Enfin, si l'existence d'une ZNIEFF a vocation à être prise en compte pour l'élaboration d'autres actes, qui sont eux-mêmes susceptibles de faire grief, cette justiciabilité ne se transmet pas, par capillarité, à l'acte de création ou de modification de la ZNIEFF. Comme l'illustre d'ailleurs votre jurisprudence, l'existence d'une ZNIEFF n'est qu'un indice parmi d'autres de la qualité écologique d'une zone.

Les ZNIEFF nous paraissent plus naturellement s'inscrire dans une veine de jurisprudence que vous avez développée en ce qui concerne la production de connaissances scientifiques par certains organismes. Dans une décision *Commune d'Aumontzey* du 18 décembre 1996¹⁷, vous avez ainsi jugé à propos du document de l'INSEE intitulé *Composition communale des unités urbaines*, établi par à la suite du recensement général de la population de 1990 que, alors même que d'autres réglementations s'y réfèrent, notamment afin de déterminer l'assiette de certaines redevances, ce document ne constitue « qu'une étude à caractère scientifique, dépourvue de toute portée juridique et insusceptible par elle-même de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Vous en avez fait de même à propos du « choix scientifique d'une méthodologie statistique », en l'espèce la méthodologie utilisée par l'INSEE pour élaborer l'indice du coût horaire du travail, alors même avez-vous précisé que cet indice a été créé (...) pour servir à l'indexation des prix dans les contrats de longue durée »¹⁸.

4. Nous sommes donc convaincus que ni le choix de porter une ZNIEFF à l'inventaire, ni celui de refuser de modifier son zonage, ne peut constituer un acte susceptible de recours. A notre sens, la solution que vous adopterez aujourd'hui devrait être limitée aux ZNIEFF, sans préjuger à ce stade, cela n'étant pas nécessaire, de la solution que vous adopteriez pour d'autres inventaires. En effet, l'inventaire national du patrimoine naturel est composite et comprend également des inventaires relevant de différentes réglementations produisant des effets juridiques spécifiques, par exemple l'inventaire des parcs nationaux ou des sites Natura 2000, pour lesquels il nous semble que la solution pourrait être différente.

Et par ces moyens, nous concluons au rejet du pourvoi, y compris les conclusions présentées par la commune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

¹⁷ CE, 18 décembre 1996, *Comité de défense des intérêts des habitants de la commune d'Aumontzey*, n°165061, aux Tables.

¹⁸ CE, 11 mars 2015, *Société Dalka France et autres*, n°383062, aux Tables.