

**N° 366007**

**Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction**

**6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 4 juin 2014**

**Lecture du 25 juin 2014**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public**

I. La charte d'un parc naturel régional est un acte hybride, de nature réglementaire teinté de contractuel, mêlant orientations générales et prescriptions précises. Sa portée juridique est difficile à circonscrire, notamment sa relation avec les polices administratives qui s'appliquent sur le territoire du parc. La présente requête en est une illustration : elle soulève la question de l'articulation de la charte avec le schéma départemental des carrières ?

II. C'est le parc naturel régional du Haut-Languedoc, situé sur deux (actuelles) régions, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, qui vous donne l'occasion d'examiner cette question. Créé par un décret du 22 octobre 1973, son territoire s'étend sur près de 119 communes. Le classement du parc a été renouvelé une première fois en 1999 puis une seconde en 2012, par le décret du 11 décembre 2012 qui est attaqué devant vous.

Le recours est dirigé contre l'article 2 du décret adoptant la charte du parc, en tant qu'elle comporte une mesure numérotée 3.1.3 relative à l'exploitation du sous-sol par les carrières et gravières. Selon la terminologie adoptée par la charte, cette mesure intervient à l'axe 3 du projet opérationnel, concernant les enjeux économiques, dont l'objectif stratégique 3-1 vise à assurer l'exploitation durable des ressources naturelles du Haut-Languedoc. Après une mesure pour les forêts et une autre pour l'agriculture et la viticulture intervient donc la mesure litigieuse. Il est utile de vous la présenter en détail.

Est d'abord rappelé le contexte territorial du parc, géologique d'abord, favorable à cette activité, économique ensuite, avec 58 carrières recensées, réglementaire enfin avec la présentation des deux schémas départementaux des carrières, de l'Hérault adopté en 2000 et du Tarn adopté en 2005, et enfin la charte de 1999.

Viennent ensuite les quatre « orientations stratégiques » en la matière, dont 3 sont ici en cause :

- La première consiste à « poursuivre l'exploitation des matériaux du sous-sol du massif du Sidobre » par reconduction du zonage qui figurait dans la charte de 1999 », un document cartographique précisant les zones où l'ouverture et l'exploitation des carrières sont exclues et par déduction où elles sont permises.

1

– Vient ensuite l'orientation consistant à « valoriser les autres gisements potentiels, identifiés par les schémas départementaux des carrières sur le territoire du parc, à travers la possibilité de renouveler ou étendre des carrières existantes » sauf dans les zones sensibles au plan patrimonial, repérées sur une cartographie comme « espace d'intérêt écologique » et « espace paysager remarquable ».

– Enfin, la dernière orientation consiste à « permettre la réouverture d'anciennes petites carrières patrimoniales », selon des prescriptions qui sont détaillées.

Les auteurs de la charte affirme en résumé que « compte tenu de ces possibilités de valorisation des ressources minérales du sous-sol du Haut-Languedoc », qui permettent selon eux de subvenir, très largement, aux besoins du territoire et des agglomérations régionales périphériques pour les 12 prochaines années, « la nouvelle Charte réaffirme qu'en dehors du massif du Sidobre, le territoire classé « parc naturel régional » n'a pas vocation actuellement à accueillir des nouvelles carrières ou gravières ».

Nous précisons, c'est important, que la charte comporte ensuite, s'agissant toujours de la mesure 3.1.3 relative aux carrières, outre la description des actions que doit mener le syndicat mixte du parc, les engagements des signataires : les communes et EPCI s'engagent ainsi à intégrer dans leurs documents d'urbanisme (PLU et SCOT) les prescriptions de la charte concernant les carrières et l'Etat à associer le syndicat mixte dans la révision des schémas directeurs en s'assurant « de la prise en compte des orientations particulières et déclinaisons locales à réaliser ».

Voilà les dispositions du document, très élaboré, que les syndicats Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon de l'Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction (UNICEM) attaquent devant vous.

III. Ils soutiennent tout d'abord que les auteurs du décret ont méconnu le pouvoir que la loi a confié au préfet pour la définition des conditions générales d'implantation des carrières par l'approbation du schéma départemental des carrières prévu à l'article L. 515-3 du code de l'environnement.

Ce qui est reproché à la charte, c'est de comporter des zonages et des mesures, notamment d'interdiction ou d'encadrement tant du renouvellement que de l'extension des carrières, qui relèvent de ce schéma.

Mais force est de constater que de telles mesures répondent à l'objet de la charte d'un parc naturel régional.

1. Pour reprendre la formule de votre décision de section UNICEM Rhône-Alpes du 8 février 2012 (n°321219, au Rec., concl. Roger-Lacan), la légalité des mesures de la charte est subordonnée à leur compatibilité avec l'objet que le législateur a assigné aux parcs naturels régionaux et à leur caractère nécessaire pour la mise en œuvre des orientations de la charte. Au regard de leur vocation, tel qu'elle est définie au I. de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, cet objet est vaste : les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public.

Pas de doute, dès lors, que l'exploitation des carrières entre dans cet objet. Vous l'aviez d'ailleurs expressément admis par votre décision Commune de Sailly du 28 mai 2003 (n° 223851, au Rec. p. 243) qui a fait application de dispositions de ce type figurant dans la charte du parc naturel régional du Vexin français. Et vous l'avez confirmé par votre décision UNICEM Rhône-Alpes de 2012 tout entière consacrée à ce type d'activités.

2. Il nous paraît par ailleurs que les textes permettent de définir un zonage assorti de prescriptions. En vertu du II. de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, la charte « 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 » et elle « comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ». L'article R. 333-3 précise que la charte comprend un rapport qui définit les mesures qui seront mises en œuvre sur le territoire, applicables à l'ensemble du parc ou sur les zones ainsi déterminées.

La faculté d'édicter des règles prescriptives a été nettement réaffirmée par votre décision de section de 2012 : « si les orientations de protection, de mise en valeur et de développement que la charte détermine pour le territoire du parc naturel régional sont nécessairement générales, les mesures permettant de les mettre en œuvre peuvent cependant être précises et se traduire par des règles de fond (...) ».

Et vous avez déjà admis que la charte comporte un zonage et des règles relatives à l'implantation de zones d'activités. Voyez votre décision Commune de Manzat du 29 avril 2009 (n° 293896, au Rec. p. 175). Nul doute que ce même document peut, au regard de son objet, comporter des dispositions similaires relatives à l'implantation des carrières au sein du territoire du parc, rapportant les mesures relatives à l'exploitation du sous-sol au zonage qu'il comporte.

IV. La circonstance que ces règles se superposent à celles du schéma départemental des carrières fait-elle obstacle à l'intervention des auteurs de la charte ?

Nous ne le pensons pas.

Il est certain que les pouvoirs qu'organisent ces textes se recoupent. En vertu de l'article L. 515-3 du code de l'environnement, le schéma départemental identifie les gisements potentiellement exploitables d'intérêt national ou régional et recense les carrières existantes. Il fixe les objectifs à atteindre en matière de limitation et de suivi des impacts et les orientations de remise en état et de réaménagement des sites.

En l'espèce, celui de l'Hérault identifie 4 niveaux de contraintes environnementales sans formalisation cartographique particulière et celui du Tarn comporte une carte distinguant des zones d'interdiction et des zones « à contraintes avérées ».

Mais cette superposition ne conduit pas à interdire l'exercice d'un de ces pouvoirs, le législateur ayant adopté des principes propres à régler leur combinaison. Force est d'ailleurs de constater qu'il a entendu que la charte d'un parc naturel régional s'impose à l'auteur du schéma départemental des carrières.

Cette hiérarchie résulte des dispositions du V. de l'article L. 333-1 en vertu desquelles « 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 ». Il en résulte que les signataires de la charte lient leur pouvoir d'action sur le territoire du parc régional. Vous avez ainsi jugé, par votre décision Commune de Saily du 28 mai 2003 (n° 223851, au Rec. p. 243), qu'il appartient à l'Etat, 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 ». Votre décision de section de 2012 confirme cette approche : elle juge qu'il appartient à l'Etat et aux différentes collectivités territoriales concernées « de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte et de mettre en œuvre les compétences qu'ils tiennent des différentes législations, dès lors qu'elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, de façon cohérente avec les objectifs ainsi définis ».

Ce principe doit donc guider le préfet auteur du schéma départemental des carrières, tenu de respecter la signature que le Premier ministre et le ministre cosignataire ont apposé au nom de l'Etat au bas du décret de classement du parc régional.

V. Vous avez certes apporté des tempéraments au pouvoir normatif des auteurs de la charte.

Votre décision de section de 2012 relève ainsi que si les mesures qui permettent de mettre en œuvre les orientations de la charte peuvent être précises et se traduire par des règles de fond avec lesquelles les décisions prises par l'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte devront être cohérentes, c'est sous réserve que ces mesures ne méconnaissent pas les règles résultant des législations particulières régissant les activités qu'elles concernent.

Mais vous ne pouvez interpréter ce dernier membre de phrase comme interdisant aux auteurs de la charte d'intervenir dans les domaines déjà régis par une législation particulière. Ce serait d'ailleurs vider la charte de toute portée car c'est principalement par superposition avec les règles existantes qu'elle intervient, dans le champ géographique qui est le sien. Il en est ainsi pour la police de l'environnement et notamment celle de l'eau, la police de l'énergie ou la police de l'urbanisme.

La décision de section de 2012 en est d'ailleurs une bonne illustration : après avoir analysé certaines dispositions de la charte du parc naturel régional du massif des Bauges édictant des spécifications particulières aux carrières, vous avez jugé que ces dernières « ne méconnaissent pas la réglementation particulière à laquelle sont soumises par ailleurs les carrières, qu'elles ne font que compléter, conformément à l'objet de la charte, en fonction des caractéristiques propres du territoire ». Il en est ainsi des dispositions fixant une durée maximale d'autorisation et une quantité maximale autorisée pour certains types de carrières : les auteurs de la charte peuvent donc intervenir pour limiter le pouvoir d'appréciation que ces polices spéciales laissent à une autorité administrative signataire de la charte, tant qu'ils ne méconnaissent pas les conditions fixées par la loi et le règlement pour la mise en œuvre de ces pouvoirs de police.

Les éléments attaqués de la charte litigieuse demeurent dans les limites ainsi tracées, en délimitant des zones qui n'ont pas vocation à accueillir des nouvelles carrières ou gravières, ou

au sein desquelles le renouvellement ou l'extension des carrières et gravières existantes est interdites, et en fixant des critères précis pour la détermination, au sens de la charte, des « carrières existantes » et des « anciennes petites carrières patrimoniales ».

VI. Faut-il s'inquiéter de cette « hyperplanification » que dénoncent les syndicats requérants, reprenant une formule de Sylvain Pérignon<sup>1</sup>, en référence au foisonnement des législations sectorielles, auxquelles il faudrait donc superposer, sur le territoire du parc, la charte du parc.

Il est difficile d'échapper à cette critique doublée d'un sentiment d'insécurité juridique du fait des incertitudes sur la portée juridique de la charte. Car il faut bien reconnaître que son effet sur les personnes privées ou publiques autres que ses signataires est délicat à apprécier.

La charte s'appliquant expressément, en vertu du V. de l'article L. 333-1, à l'Etat et aux collectivités territoriales adhérentes, vous avez affirmé par votre décision Centre régional de la propriété foncière d'Alsace Lorraine du 27 février 2004, n° 198124, au Rec. p. 97, que la charte d'un parc régional « ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédures ». Cette rédaction de principe a été revue par votre décision de section UNICEM Rhône-Alpes de 2012 qui, plus entreprenante, juge que la charte ne peut légalement imposer par elle-même des obligations aux tiers, « indépendamment de décisions administratives prises par les autorités publiques à leur égard », par opposition donc à des actes, tels les chartes de parc naturel national qui peuvent régir directement certaines activités, imposant ainsi de véritables servitudes (voyez 29 octobre 2013, Association Les amis de la rade et des calanques et autres, n° 360085, aux T.).

Mais la décision de 2012 admet que la charte s'impose directement aux décisions individuelles, en relevant expressément que « les décisions prises par le préfet sur les demandes d'ouverture, d'extension ou de renouvellement d'autorisation de carrière doivent être cohérentes avec les orientations et mesures » qu'elle comporte. C'est lui donner un effet direct qui n'avait jamais été nettement affirmé jusque là, ni pour les décisions ICPE<sup>2</sup>, ni pour les décisions d'urbanisme<sup>3</sup>, et qui ne va pas de soi, du fait d'une forme de nominalisme juridique que relevait

---

<sup>1</sup> « L'hyperplanification », article dans Construction-Urbanisme n°2, février 2012.

<sup>2</sup> A notre connaissance, seule une décision du 19 novembre 2004, SARL "Centrale des carrières", n° 263444, aux T. sur un autre point l'avait auparavant admis, mais pour écarter le moyen tiré de ce que l'autorisation accordée méconnaîtrait les orientations de la charte du parc naturel régional de la Martinique comme non assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien fondé.

<sup>3</sup> Sous l'empire du régime des parcs naturels régionaux résultant du décret n°75-983 du 24 octobre 1975, abrogé en 1988., vous aviez jugé que la charte constitutive d'un parc naturel régional est un simple document d'orientation dont les dispositions ne sont pas par elles-mêmes opposables aux demandes de permis de construire (2 avril 1993, V..., n° 79507, inédit), bien que vous reconnaissiez à la charte un effet d'influence : ainsi, par la décision du 20 mars 1981, G..., 18153, C, vous jugez que si la circonstance qu'un projet est situé sur le territoire du parc ne pouvait à elle seule motiver légalement le refus de permis de construire, mais le projet litigieux étant de nature à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces environnants destinés en vertu de la charte du parc à constituer un secteur réservé à la nature et au silence, vous en avez déduit que le maire a pu légalement se fonder sur les disposition de l'article R. 111-14-1 pour refuser le permis.

Sous le régime nouveau qui résulte de l'article L. 333-1, vous n'avez pas à notre connaissance clairement statuer sur cette question : seule une décision du 28 septembre 2011, commune de la Chapelle-en-Serval, Sté IDF Promotion, n° 343645, inédite, rendue en cassation de référé, statue au double niveau de l'application de la charte au permis et au PLU (relation de compatibilité).

Cyril Roger-Lacan dans ses conclusions : les orientations et prescriptions censées orienter l'action des autorités administratives signataires de la charte s'imposent directement aux personnes tiers qui font l'objet des décisions individuelles.

Quel devrait alors être l'attitude du préfet qui, saisi au titre de la législation ICPE d'une demande d'exploitation de carrière présentée le lendemain de l'entrée en vigueur du décret classant le parc, doit rendre une décision qui doit être à la fois compatible avec le schéma départemental des carrières (en vertu de L. 515-3 du code de l'environnement) et cohérente avec la charte (L. 333-1), dans une situation où les deux documents divergent ?

#### VII. Deux voies nous paraissent envisageables pour circonscrire la portée de la charte.

On pourrait d'abord envisager de mettre en cause l'idée que la charte soit applicable à des décisions individuelles : elle ne s'imposerait qu'aux autorités publiques dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, à l'image des directives européennes ou des conventions internationales sans effet direct. La charte devrait donc toujours faire l'objet d'une médiation. Mais nous ne pensons pas qu'une telle voie, qui revient en arrière par rapport à la décision de section de 2012, soit souhaitable : cette restriction ne trouve pas de réelle justification dans la loi, qui autorise au contraire que la charte comporte des mesures précises, et s'exposerait aux difficultés de mise en œuvre du concept d'effet direct, illustrées par votre jurisprudence sur les effets des directives.

L'autre voie consiste à prendre en compte le caractère contractuel de la charte, et à donner un effet à ses dispositions au vu des engagements expressément pris par les parties signataires. La présente affaire permet d'illustrer les effets d'une telle approche, qui nous semble en harmonie avec l'intention du législateur... et des parties prenantes. En l'espèce, les engagements de l'Etat sont nettement consignés dans la charte. Ils consistent à prendre en compte les orientations particulières et déclinaisons locales de la charte dans la révision des schémas directeurs. Si on se tient à ces engagements, la charte s'imposerait mais à l'échéance de cette révision.

#### VII. Passée cette étape, vous pourrez facilement écarter les autres moyens de la requête.

Il est soutenu que les auteurs de la charte ont méconnu le principe d'égalité en ne permettant l'ouverture de nouvelles carrières que dans le massif graniteux du Sidobre, favorisant ainsi ce type de matériaux. Mais d'une part, la différence de situation est indirecte, par ailleurs, la différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec les considérations de protection prises en compte par la charte sans que soit établi qu'elle soit manifestement disproportionnée au regard de la différence de situation des territoires.

Vous pourrez écarter le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors qu'il n'est pas établi que les orientations et mesures ne seraient pas nécessaires et proportionnées à l'objectif de protection.

Il est enfin soutenu que la charte méconnaît l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme dès lors qu'elle ne définit pas avec une précision suffisante les

parties du territoire du parc au sein desquelles elle interdit toute exploitation de carrière, argument un peu paradoxal de la part des requérantes, qui peut être aisément écarté à l'encontre d'un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics.

Vous pourrez rejeter la requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.